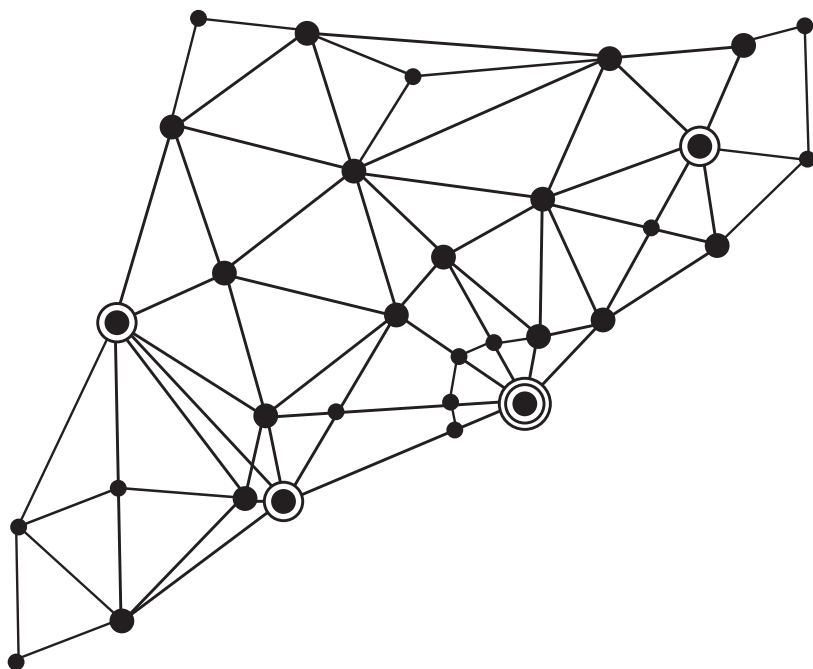

Catalunya, xarxa de ciutats

El municipalisme de Pasqual Maragall
i la seva influència en la governança de Catalunya

MARC PRADEL MIQUEL



Recerca per al programa Llegat Pasqual Maragall
de la Fundació Catalunya Europa



P. Maragall
LLEGAT PASQUAL MARAGALL

Catalunya, xarxa de ciutats

El municipalisme de Pasqual Maragall
i la seva influència en la governança de Catalunya

MARC PRADEL MIQUEL

Primera edició: octubre del 2016

© Marc Pradel Miquel, 2016

© d'aquesta edició:
FUNDACIÓ CATALUNYA EUROPA
Pons i Subirà, 3,
08005 Barcelona
info@catalunyaeuropa.net
www.catalunyaeuropa.net

DISSENY:
HOBRA
www.hobradesign.com

Dipòsit Legal: B 21556-2016
ISSN: 2462-6600
ISBN: 978-84-617-5375-8



Aquesta obra està subjecta a una llicència de Reconeixement-
CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons

Agraïments

El desenvolupament d'aquesta recerca ha estat possible gràcies al suport de la Fundació Catalunya Europa i al programa Llegat Pasqual Maragall que va posar en marxa l'any 2014 el premi de recerca Pasqual Maragall per tal d'analitzar la seva figura i que va ser atorgat a la present investigació. Vull agrair a la fundació la possibilitat de dur a terme aquesta recerca, així com a la Dra. Marisol García del departament de sociologia de la UB, que em va animar a participar en el concurs. Des de la fundació he tingut el suport de diferents investigadors que han donat la seva opinió i les seves visions sobre aquest text i han contribuït a millorar-lo sensiblement: entre d'altres, els dos directors de programes de la fundació durant la realització d'aquesta recerca, Andrea Costafreda i Albert Aixalà, i els investigadors Eloi Serrano, Andrea Norferini i Xavier Ballart. Fidel Bellmunt no només ha proporcionat comentaris i aportacions sinó que ha estat un suport clau en el maneig de la bibliografia i la documentació sobre Pasqual Maragall. Mireia Santacreu ha estat de gran ajuda en la preparació del treball de camp. La realització d'un seminari de recerca organitzat per la fundació també va ser de gran utilitat per a millorar i matisar part dels resultats que s'exposen aquí. Agraeixo als participants les seves aportacions i comentaris.

També vull agrair especialment als entrevistats per a aquesta recerca pel seu temps i dedicació, en ocasions en circumstàncies adverses: Eulàlia Vintrolà, Marina Geli, Oriol Nel·lo, Josep Maria Vallès, Xavier Roig i Pep Subirós. Entre alguns dels meus companys al departament de sociologia de la UB la trajectòria de Maragall ha estat un tema de conversa recurrent que m'ha aportat idees i nous punts de vista. La Mariona Tomàs, investigadora de la UB i guanyadora de la segona edició del premi ha fet una lectura atenta de l'esborrany i ha aportat comentaris valuosos. Per últim, vull agrair també la col·laboració de Gloria Garcia Ticó que ha transcrit les entrevistes realitzades durant el treball de camp d'aquesta recerca.

Sumari

Introducció	8
1. El municipalisme i el seu encaix en l'Estat-nació	26
1.1. Introducció	26
1.2. El concepte de municipalisme	27
1.3. El paper de les ciutats en la configuració de l'Europa moderna	30
1.4. La configuració de l'estat espanyol i el municipalisme	36
1.4.1. Revolució burgesa i municipalisme	36
1.4.2. Les bases federalistes i municipalistes del catalanisme progressista	41
1.4.3. Quin sistema de ciutats per a Catalunya? El paper de Barcelona i la descentralització	47
1.5. El municipalisme durant el franquisme i la transició espanyola	49
1.6. Conclusions	56
2. Bases teòriques del municipalisme de Pasqual Maragall	58
2.1. Introducció	58
2.2. Les influències del catalanisme progressista	59
2.3. Les influències acadèmiques i de la trajectòria vital	64
2.4. Propostes polítiques al voltant del federalisme i el municipalisme: Catalunya com a xarxa de ciutats	68
2.5. Conclusions	75
3. La promoció del municipalisme des de l'alcaldia de Barcelona	77
3.1. Introducció	77
3.2. El model de creixement urbà de Barcelona entre 1979 i 1997	81
3.2.1. El model de creixement urbà de Barcelona: una síntesi	81
3.2.2. El procés de transformació de les relacions intergovernamentals	87
3.2.3. Desarticulació i reconstitució de mecanismes de coordinació entre municipis	93
3.3. Conclusions	101

4. La preparació d'un projecte de govern d'orientació municipalista	104
4.1. Introducció	104
4.2. Globalització i canvis en la governança a partir de la segona meitat dels anys noranta	108
4.3. La situació de les ciutats catalanes: creixement de la segregació urbana i les desigualtats	114
4.4. La concreció d'un ideari: el nou federalisme i el paper dels municipis	120
4.5. Preparació d'un projecte de govern federalista	125
4.5.1. Un decàleg federal	126
4.5.2. Una nova plataforma electoral: la Convenció cívica catalana i Ciutadans pel Canvi	129
4.6. La derrota electoral i el govern alternatiu (1999-2003)	134
4.7. Conclusions	138
5. El municipalisme en el govern tripartit (2003-2006)	140
5.1. Introducció	140
5.2. La proposta de reforma del govern catalanista i d'esquerres	145
5.3. El desenvolupament del programa	151
5.4. Un nou model d'ordenació territorial	153
5.4.1. La llei de barris com a exemple de polítiques de suport als municipis	157
5.4.2. La planificació territorial multi-escalar	161
5.5. La descentralització de les polítiques de benestar social	165
5.5.1. La descentralització del sistema de salut: els governs territorials de salut	166
5.5.2. Una descentralització fallida: les polítiques actives d'ocupació	172
5.6. El paper del municipalisme en l'autogovern de Catalunya: la reforma de l'Estatut	178
5.7. Conclusions	182
6. Conclusions	188
Bibliografia	199

Introducció

Una anàlisi sobre el pensament i l'acció política de Maragall com el que es proposa en aquesta recerca presenta una doble dificultat. La primera prové de la particularitat del personatge. Les anàlisis sobre Pasqual Maragall s'han centrat sobretot en la seva figura, la seva personalitat, el seu estil particular d'entendre i fer política i la seva pertinença a una nissaga familiar distingida dins la burgesia barcelonina. Aquestes analitzen els resultats electorals i l'acció política de Maragall com el resultat de la seva personalitat. Així, el caràcter de Maragall explicaria l'èxit dels jocs olímpics o els avatars del govern tripartit, per posar dos exemples contraposats de lectura positiva i negativa de l'efecte d'aquest caràcter sobre els resultats. Aquesta interpretació, tot i que suggeridora, dificulta la visió del projecte polític i del conjunt d'idees del personatge. Una segona dificultat prové de l'ombra allargada dels Jocs Olímpics i el seu èxit, que deixen en un segon pla la resta de la seva acció política, cosa que dificulta l'anàlisi del conjunt del pensament de Maragall, d'una gran coherència al llarg de la seva carrera política.

La majoria de les anàlisis sobre Maragall s'han dut a terme, a més, durant la seva vida política activa i no han estat exemptes del context polític i social català del moment, i del paper que hi juga Pasqual Maragall. Durant els anys vuitanta Maragall exerceix com a líder destacat de l'oposició progressista al model de país que Jordi Pujol va consolidant des de la Generalitat de Catalunya, primer com a alcalde de Barcelona i després com a candidat a la presidència de la Generalitat. Les lectures sobre l'acció política de Maragall que han sorgit fins ara s'han d'entendre en aquest context. Per uns, Maragall és vist com un líder genial i pragmàtic capaç d'afrontar projectes com els Jocs Olímpics, un catalanista progressista que promou les ciutats i el cosmopolitisme. Per d'altres és un personatge caricaturitzable i imprevisible que du a terme declaracions sorprenents i que genera situacions insòlites (que es titllaran de Maragallades), un aglutinador d'idees inconnexes i un promotor del nacionalisme espanyol con-

tra el model de Pujol que fa equilibris per arribar al poder. L'anàlisi de la figura de Maragall ha quedat, doncs, lligada de forma indefugible a la confrontació entre el nacionalisme conservador, encapçalat per Pujol, i el catalanisme progressista, liderat per Maragall.

Aquesta recerca fuig de l'anàlisi del personatge i de la seva personalitat per centrar-se en el pensament polític que articula i com aquest es transforma en una obra de govern que vol reconfigurar el sistema de governança de Catalunya. Per a fer-ho cal aprofundir en el conflicte polític que es viu als anys vuitanta a Catalunya en el marc de la consolidació de les institucions democràtiques. Només així s'entén la proposta política de Maragall. Més enllà del personatge, més enllà del seu lideratge, la seva capacitat d'entesa, la seva capacitat d'improvisació o les seves mancances, Maragall té una sèrie de plantejaments teòrics que mai es desenvolupen teòricament en una obra doctrinal però que influeixen en les seves decisions i que beuen de diverses fonts, una d'elles el catalanisme progressista. En aquest pensament, el municipalisme juga un paper central. Un municipalisme entès no només com la promoció de major poder als municipis sinó com la necessitat de situar el centre de la vida política en els municipis. La seva carrera política es pot explicar com l'intent de posar en pràctica aquest pensament com a model de país, primer des de l'Ajuntament de Barcelona i posteriorment des de la Generalitat.

El marc democràtic sorgit de la constitució de 1978 és el terreny de joc de la confrontació entre models de país, i tant Maragall com Pujol pugnen per donar cos a les institucions que preveu aquest marc seguint el seu propi model. En un moment en què bona part del sistema institucional de la segona restauració borbònica¹ sorgida de la transició ha entrat en crisi, estem en disposició d'analitzar el pensament i l'obra de Maragall i la seva proposta federalista, que no només es proposa revisar les relacions entre els governs català i estatal sinó que vol redefinir l'organització i la manera d'entendre Catalunya i Espanya, donant un major protagonisme als municipis i redefinint la seva governança.

1. Aquesta expressió, utilitzada pels pensadors de la revista *Sin Permiso* em sembla pertinent per contextualitzar el règim democràtic sorgit de la transició del franquisme a la democràcia. Vegeu www.sinpermiso.info per a més lectures sobre la segona restauració borbònica.

EL CONTEXT: LA CONSOLIDACIÓ D'UN SISTEMA DE GOVERNANÇA

Des del retorn de la democràcia, la governança espanyola ha patit transformacions profundes que han portat a la consolidació d'un sistema de democràcia liberal basat en un sistema descentralitzat de presa de decisions així com la seva integració en institucions de governança supranacional com la Unió Europea. La creació d'un estat del benestar a Espanya ha anat indissolublement lligat a la descentralització de la presa de decisions i a la creació de les comunitats autònomes, que han anat assumint competències i recursos en múltiples aspectes de les polítiques econòmiques i socials. Aquest procés s'ha vist reforçat pel procés d'integració europea, que ha ajudat a configurar aquests processos de descentralització, ha refermat el procés de modernització de l'Estat i ha forçat canvis econòmics profunds pel que fa a la liberalització de l'economia i a la integració econòmica dins els mercats europeus. La integració monetària ha significat la cessió voluntària de sobirania econòmica cap a la Unió Europea, que ha desenvolupat una política econòmica comú. La transformació de la governança d'Espanya es pot emmarcar en un conjunt de processos de transformació dels estats nacionals d'occident, que han tendit a descentralitzar parcialment i de forma variable les seves competències i recursos a la vegada que s'integraven en organismes supranacionals. En el cas d'Europa, per exemple, països de tradició centralista -com França o el Regne Unit- han assajat formes de descentralització a la vegada que cedien competències a la Unió Europea, mentre que d'altres -com Itàlia o Espanya- han aprofundit en la seva regionalització.

Mentre que a mitjans dels anys noranta es va interpretar aquesta tendència com la dissolució dels estats i la imposició dels espais de fluxos per damunt dels espais de llocs (Castells 1995; Badie 1995), més recentment alguns autors (Jessop 2002; Jessop et al. 2008; Brenner 2011) han posat de relleu que aquests canvis formen part d'una transformació de caràcter estructural dels estats nacionals dins el procés de globalització (Brenner 2004) en la qual els estats han tendit a la

descentralització de competències i recursos per tal de maximitzar les seves possibilitats de creixement econòmic. Aquestes anàlisis han tendit a subratllar que, tot i els processos de descentralització i de cessió de sobirania cap a organismes supranacionals, els estats nacionals no han perdut el seu paper central i que la seva reestructuració és fruit d'estratègies adaptatives davant les necessitats canviants del creixement capitalista. No obstant, aquest tipus d'explicacions han tendit a obviar el paper dels contextos locals i les trajectòries històriques per tal d'explicar les grans diferències entre estats pel que fa a la consolidació d'aquests processos, així com el paper dels actors polítics, econòmics i socials que localment donen forma i transformen aquestes pressions de caràcter global en formes de governança i polítiques concretes. Sense abandonar totalment aquesta perspectiva, Le Galès ha emfatitzat el paper de les ciutats i regions a l'hora d'organitzar-se col·lectivament i dur a terme aquests canvis. En aquest sentit, el procés d'adaptació de l'Estat esmentat anteriorment es pot interpretar com una finestra d'oportunitat per a les ciutats i regions metropolitanes, que al llarg de trenta anys han pogut recuperar certa autonomia davant l'Estat-nació (Le Galès 2002; Le Galès 2011). Aquest conjunt de canvis ha portat a parlar del pas dels governs nacionals a la governança multi-nivell, fent referència a mecanismes de presa de decisions polítiques amplis i difusos on entren en joc múltiples actors i escales.

UNA ANÀLISI DES DE LA SOCIOLOGIA DE LA GOVERNANÇA

El concepte de governança va ser començat a utilitzar a finals dels anys noranta per tal de definir un canvi en la forma de governar caracteritzat pel pas del protagonisme del govern en la presa de decisions a un sistema més complex on el govern depèn d'altres actors per tal de desenvolupar les seves accions, incloent actors privats i actors no governamentals de la societat civil. Aquest canvi 'del govern a la governança' (Rhodes 1997) en les formes de gestió inclou, a més, una descentralització del poder de l'estat al voltant del govern nacional

que permet una distribució de poders, competències i recursos entre diferents nivells de govern.

Des d'un punt de vista normatiu, la idea de governança es va començar a utilitzar per part dels governs nacionals i les institucions supranacionals per a fomentar el bon govern, evitant el que es consideraven errades de l'estat i del mercat. Des d'aquesta òptica, si durant els anys seixanta i setanta s'havia produït un augment de l'aparell burocràtic de l'estat vinculat a la democratització i a l'expansió dels serveis públics, que en última instància havia generat una crisi de govern en sentit ampli (Dahrendorf 1990, pp.157-158), durant els anys vuitanta les reformes en favor de donar més llibertat al mercat i de limitació del paper de l'estat en el desenvolupament de l'economia havien dut al creixement de les desigualtats socials, cosa que repercutia en darrera instància sobre el mateix creixement econòmic. La solució plantejada a partir de la segona meitat dels anys noranta per diferents governs nacionals i assumida per la Unió Europea passa per fomentar 'la bona governança' (Comissió Europea 2001; OCDE 1995), és a dir, l'acord del conjunt de la societat per tal de prendre les decisions col·lectives que ens afecten a tots.

Aquestes propostes de bona governança apelen a la inclusió d'actors no estatals -tant actors privats com de la societat civil- en els processos de presa de decisió dels diferents governs, i a la millor coordinació entre nivells de govern. Segons aquesta visió, la inclusió de tots els actors socials rellevants implica esquivar l'excessiva burocratització i lentitud de les solucions estatals i alhora evitar els efectes perniciosos de la simple gestió a través de mecanismes de mercat (Geddes 2001). Aquestes formes de governança s'han de basar en el *partnership*, el consorci que integri tants actors com sigui possible en la presa de decisions. Des de l'economia política s'han analitzat les propostes de la 'bona governança' de forma crítica, posant de relleu la manca de garanties democràtiques que aquestes propostes impliquen i com en la pràctica han significat una pèrdua de control per part de la ciutadania sobre qui pren les decisions, a través de quins mecanismes són escollits els actors que les prenen i a qui han de rendir comptes

(Swyngedouw 2005). Aquestes perspectives han proposat una agenda d'investigació sobre la governança multi-nivell que para atenció a aquests aspectes partint d'un punt de vista analític.

L'anàlisi de les dinàmiques de governança ha estat empresa des de diferents perspectives per tal d'analitzar la transformació dels estats des de la crisi del petroli i la caiguda del sistema de producció fordista-keynesià (Harvey 1990; Harvey 2005). Partint de l'economia política, la teoria de la regulació ha proposat l'existència de règims d'acumulació capitalista als quals s'hi corresponen modes de regulació estatal. Aquests modes de regulació es caracteritzen per ser una combinació d'institucions, normes i valors que regulen la vida econòmica. Principalment es contempen tres formes de regulació:

- ◆ Redistribució estatal
- ◆ Intercanvi de mercat
- ◆ Mecanismes de reciprocitat (principalment a escala comunitària o familiar)

En termes específics, això significa que determinats camps de la vida econòmica i social depenen de l'estat, per exemple l'educació o la sanitat en el cas de la majoria de països europeus, mentre que d'altres es basen en l'intercanvi comercial (com a exemple trobem el notable cas de l'habitatge a Espanya) o en la reciprocitat familiar (com és el cas de la cura de la gent gran i dels nens en molts països del sud d'Europa).

La teoria de la regulació apunta que aquestes combinacions d'institucions s'adapten a les necessitats de creixement capitalista imposades pel règim d'acumulació (Aglietta 1979), i diagnostica el fi d'un règim d'acumulació, el fordista, que posa en crisi el mode de regulació de l'estat keynesià. El nou règim d'acumulació que sorgeix a partir dels anys setanta, flexible o post-fordista, exigeix un nou mode de regulació que doni molt més protagonisme a l'intercanvi de mercat com a mecanisme de regulació, cosa que comporta la disminució del pes de la redistribució estatal i la prestació de serveis. L'entrada d'empreses

privades en la gestió dels serveis públics i la major dependència dels ciutadans de les rendes del treball per a adquirir aquests serveis han fet parlar d'una mode de regulació basat en el treball (*workfare*).

En segon lloc, per aquesta escola, el canvi de mode de regulació exigeix també una redistribució territorial del poder de l'estat per tal de fomentar el creixement econòmic en aquelles zones més competitives a través de dotar-les de més recursos i competències autònomes per al desenvolupament econòmic (Brenner 2004). Des d'aquest punt de vista, els estats han cedit voluntàriament sobirania cap a dalt i cap a baix, en un procés en el que determinats aspectes de l'economia han passat a ser regulats de forma supranacional concertadament amb d'altres estats mentre que d'altres han estat cedits als governs regionals i locals. Aquesta reestructuració és el que explica la consolidació de pautes de creixement desigual dins els estats nacionals i a escala internacional que han generat grans diferències territorials (Brenner et al. 2015) amb regions guanyadores i perdedores. A més, també dins les regions guanyadores es donen desigualtats socials creixents gràcies a la imposició de lògiques neoliberals d'expansió dels mecanismes de mercat sobre els mecanismes redistributius.

Les perspectives de l'escola de la regulació han estat criticades per la seva escassa capacitat per a tenir en compte l'agència, ja que no aclareixen quins actors individuals o col·lectius promouen aquests canvis en última instància. Igualment, es considera que, tot i l'esforç per a tenir en compte els diferents recorreguts històrics dels països i regions, aquesta perspectiva no ofereix una resposta prou clara a les grans diferències entre països pel que fa al desenvolupament de modes de regulació, tant pel que fa al paper del sector privat com pel que fa als diferents graus de descentralització i el protagonisme que tenen les regions i les ciutats (Le Galès 2006).

Considerant que la perspectiva de desplegament del neoliberalisme proposada des de l'economia política és incompleta, Le Galès (2002, 2006, 2011) ha proposat una anàlisi que tingui en compte el paper dels actors locals incloent elements de la perspectiva neoweberiana i assumint una perspectiva sociològica. Per a fer-ho, parteix dels postulats

de la regulació econòmica i analitza la governança com un conjunt de normes i valors formals i informals, actors hegemònics i formes institucionals i culturals que regulen la vida d'un territori. L'anàlisi que es proposa des d'aquesta perspectiva té en compte els factors institucionals que influeixen en la presa de decisions. Aquesta concepció de la governança és àmplia i transcendeix la idea d'un pas del govern a la governança al entendre que també els governs en el marc keynesià es movien en contextos on d'altres actors no estatals jugaven un paper, per exemple no entrant a governar determinats aspectes de la vida social que requereien en la marginalitat.

UNA AGENDA D'INVESTIGACIÓ SOBRE LA GOVERNANÇA

L'anàlisi institucional des de la sociologia de la governança parteix de les relacions formals i informals dels governs amb d'altres actors privats i socials. Tot i que les primeres són més fàcils d'analitzar a través dels acords o desacords formals que els diferents actors poden tenir, les relacions informals són més complexes i depenen de la capacitat dels governants i els representants dels actors privats i socials per a establir formes de col·laboració o complicitat més enllà de la taula de negociacions habitual. En el cas del govern local el paper de l'alcalde és clau en l'establiment d'aquest tipus de relacions, doncs pot establir diferents formes d'entesa a través de les relacions personals.

L'anàlisi de la governança ha de tenir en compte, per tant, la constel·lació d'actors que governa la ciutat o el territori a través de diferents mecanismes de col·laboració tant formals com informals. El govern té una relació de dependència amb aquests actors que l'obliguen a establir certs tipus de vincles: per un costat li és necessària la negociació amb els actors privats per garantir que es generi creixement econòmic, mentre que per l'altre necessita garantir-se el suport popular a través de buscar acords i formes de col·laboració amb actors de la societat civil, especialment associacions de veïns, sindicats i altres representants d'interessos socials. D'altra banda, els governants s'han d'assegurar formes de col·laboració amb els altres nivells de go-

vern per tal d'obtenir recolzament institucional i fons públics per a dur a terme les seves polítiques. Aquest conjunt de relacions amb d'altres actors i d'altres nivells de govern es desenvolupen tant a través dels mecanismes formals de negociació entre institucions com per relacions de confiança i acords informals que es duen a terme fora dels marcs formals. Aquestes relacions informals poden tenir per objectiu negociar de forma més flexible posicions que després queden formalitzades, o per establir relacions que no es regulen però que *de facto* es converteixen en relacions vinculants imposades pel costum.

Un segon aspecte important és l'existència d'un context polític i social que facilita un tipus d'acord sobre uns altres. Per exemple, la governança de les ciutats industrials amb forta presència de les classes treballadores s'ha basat en gran mesura en el diàleg social i en donar un paper rellevant a les organitzacions empresarials i sindicals en les grans decisions de ciutat. No obstant, el context nacional també ha frenat o incentivat determinat tipus d'acords: la marginació dels sindicats com a interlocutors vàlids en el desenvolupament de polítiques al Regne Unit n'és un exemple.

Un tercer aspecte rellevant és analitzar què és governat i què no és governat. Dit d'una altra manera, es tracta d'analitzar quines qüestions es prioritzen i quin tipus de regulacions es posen en marxa. Hi ha sectors de la vida pública que poden no ser governats o ser-ho mínimament, de forma que poden quedar en mans d'un mercat poc regulat o de mecanismes de reciprocitat basats en el clientelisme, mentre que d'altres sectors són fortament governats. A més, hi ha sectors formalment governats on el govern pot mostrar permissivitat o flexibilitat a l'hora d'aplicar les regulacions creades, de forma que es crea una costum que esdevé la regulació real sobre la qüestió.

En resum, la perspectiva de la sociologia de la governança va més enllà d'analitzar l'elaboració de lleis i les relacions formals per centrar-se en el paper dels factors institucionals que envolten aquestes regulacions i en la seva aplicació real. Aquesta és l'agenda de recerca sobre la governança que seguirem per a l'anàlisi de l'acció política de Maragall tant a l'Ajuntament de Barcelona com

a la presidència de la Generalitat de Catalunya, centrant-nos especialment en la segona etapa.

Aquest treball s'emmarca en aquesta línia. Sense negar la importància de les tendències globals de transformació capitalista, l'anàlisi vol entendre el paper dels actors locals en la transformació de la governança, com les ciutats i les regions es poden erigir en actors col·lectius i intentar transformar la governança multi-nivell (Keil 2011; Le Galès 2011; Eizaguirre et al. 2012). Si bé la majoria dels treballs dins d'aquesta línia s'han centrat en analitzar el paper canviant dels territoris subnacionals, també podem enfocar aquest tipus de plantejaments a través de l'anàlisi de la trajectòria d'un líder polític i de la seva influència en els debats i la configuració d'un determinat territori.

Pasqual Maragall és un dels protagonistes dels processos patits per l'Estat espanyol descrits anteriorment ja que des de les seves diferents responsabilitats polítiques els promou. A través de la seva trajectòria, que inclou l'alcaldia de Barcelona entre 1982 i 1997, el lideratge de l'oposició al govern de la Generalitat entre 1999 i 2003 i la presidència de la Generalitat de Catalunya entre 2003 i 2006, Maragall és protagonista primer des del nivell local i després des del nivell autonòmic del conjunt de canvis cap a la descentralització de l'Estat i la seva modernització. No obstant, no n'és l'únic actor, i les seves propostes entren en conflicte amb d'altres visions sobre el model d'estat i el paper de les ciutats. Una anàlisi sociològica de la influència de Maragall ha de fixar-se no només en les accions i els discursos de Maragall o en els seus resultats en termes de polítiques formals, sinó també en el context institucional on es desenvolupa la seva acció de govern, la constel·lació d'actors hegemònics que estan definint la governança multi-nivell en aquell moment i les pressions estructurals del capitalisme que pressionen als actors locals cap a la transformació de la governança.

Des d'aquest punt de vista, tot i que central, Maragall és només una peça dins d'un gran ventall d'actors que interactuen per defensar interessos diferents, i és des de la seva posició i responsabilitats polítiques que intenta amb més o menys encert promoure un determinat model de governança. Des de l'inici de la seva carrera política, Mara-

gall és un defensor de la descentralització de la presa de decisions cap als municipis, i pressiona des de totes les instàncies que pot per una transformació de la governança en aquesta direcció. Com a alcalde de Barcelona, promou l'enfortiment de la ciutat com a actor col·lectiu creant un consens col·lectiu sobre el projecte de ciutat i procura donar-li protagonisme dins les relacions amb d'altres nivells de govern. A la vegada, promou la relació horitzontal amb d'altres ciutats, tant de dins com de fora de la realitat metropolitana de Barcelona, amb l'objectiu de fomentar el protagonisme dels municipis dins el procés de modernització d'Espanya i d'integració europea. Com a cap de l'oposició i posteriorment com a president de la Generalitat, Maragall vol desenvolupar un model de Generalitat diferent a l'establert pel nacionalisme conservador, on el govern autonòmic faciliti i complementi les accions dels governs municipals en diferents camps. Tot i que s'ha analitzat abundantment el paper de Maragall en la modernització i transformació de la ciutat de Barcelona, s'ha posat menys atenció a la influència de la seva obra de govern en el conjunt de la governança de Catalunya i en el desenvolupament d'aquest model descentralitzat de gestió, que troba limitacions en la seva implantació, però també aconsegueix algunes fites.

HIPÒTESIS

Aquesta recerca vol analitzar el desenvolupament del model municipalista de Maragall, entenent també les claus teòriques en les que es fonamenta i com concep la descentralització. Per a fer-ho, es parteix de la hipòtesi general que des de l'exercici de les seves responsabilitats polítiques, Maragall defensa una idea molt específica de descentralització, un determinat model d'estat i una forma d'integració europea a través de promoure la centralitat dels municipis en la presa de decisions polítiques, però aquestes propostes es troben amb limitacions i constreyniments per part d'altres actors polítics, així com per part del context institucional i dels canvis en el context internacional. Aquests posicionaments, les polítiques que du a terme i els marcs institucio-

nals que promou des de les diferents administracions contribueixen a la configuració de la governança multi-nivell contemporània, afavorint el paper dels municipis en la gestió de polítiques. Aquesta hipòtesi general es pot concretar en tres hipòtesis específiques que guiaran el procés de la recerca:

- ◆ Maragall fa una proposta municipalista que es veu influïda tant pel seu bagatge acadèmic com per la influència del catalanisme municipalista i per l'esquerra federalista i republicana de principis del segle vint, recollint i modernitzant la tradició municipalista.
- ◆ Maragall comença a desplegar en un programa polític aquestes propostes municipalistes des de l'Ajuntament de Barcelona, reivindicant el paper de Barcelona en el conjunt de l'Estat i proposant formes alternatives d'entendre l'organització estatal. Aquestes propostes són adaptades després al programa de govern de la Generalitat, des d'on es prenen una sèrie d'accions per a fomentar el municipalisme.
- ◆ Aquesta adaptació respon parcialment a un canvi d'escala del conjunt de les idees de Maragall, des d'un plantejament de configuració de la governança de l'Estat espanyol a la integració dins d'Europa i la construcció europea.

ESTRATÈGIA D'INVESTIGACIÓ

Per tal de contrastar aquestes hipòtesis, la investigació parteix de l'anàlisi documental de la producció escrita de Pasqual Maragall, incloent llibres, articles periodístics, discursos i entrevistes realitzades a mitjans de comunicació, així com la realització d'entrevistes en profunditat a col·laboradors de Maragall durant les seves responsabilitats polítiques.

Pel que fa a la reconstrucció de la biografia de Maragall s'ha partit de l'autobiografia de Maragall *Oda Inacabada* (2008), completada amb les biografies escrites per periodistes, especialment sobre la seva primera etapa com a alcalde. Han estat d'especial utilitat les obres *Maragall: un rebelde en el poder* (1991) de Xavier Febrés i Margarita Rivière

TAULA 1: RELACIÓ DE PERSONES ENTREVISTADES

NOM	CÀRREC	DATA DE L'ENTREVISTA
Pep Subirós	Regidor de cultura de l'Ajuntament de Barcelona	16 de gener de 2015
Marina Geli	Consellera de Salut (2003-2010)	21 de gener del 2015
Eulàlia Vintró	Regidora de benestar social de l'Ajuntament de Barcelona	26 de gener de 2015
Xavier Roig	Cap de gabinet de Pasqual Maragall a l'alcaldia (1982-1995) i entre els anys 1998 i 1999	25 de juny de 2015
Oriol Nel-lo	Secretari per a la Planificació Territorial del Govern (2003-2011)	29 de juny de 2015
Josep Maria Vallès	President de Ciutadans pel Canvi Conseller de Justícia (2003-2006)	11 de novembre de 2015

FONT: ELABORACIÓ PRÒPIA

i *La gota malaia* (1997) de Luis Mauri i Lluís Uría². Aquestes obres de caràcter biogràfic han estat útils per a la primera part de la recerca, ja que permeten analitzar el món de Maragall i el contacte que té amb d'altres personatges i d'altres idees. L'anàlisi del pensament de Maragall s'ha desenvolupat principalment a partir de l'anàlisi dels seus discursos i ponències, així com dels articles periodístics. Mentre que els discursos permeten copsar la proposta política de Maragall, les ponències -dutes a terme majoritàriament en institucions de l'àmbit acadèmic- permeten analitzar els elements teòrics darrera les propostes polítiques que du a terme. L'anàlisi documental ha estat possible gràcies a l'accés al fons personal de Pasqual Maragall de l'Oficina de l'expresident³.

D'entre l'obra escrita de Maragall destaca també una sèrie de llibres a través dels quals es pot analitzar el seu pensament teòric. El llibre *Espíritu Federal* és una compilació d'articles de Maragall sobre federalisme que recopila bona part de la seva producció escrita en la matèria. D'altra banda, per a cada etapa de la seva trajectòria política existeixen llibres escrits per ell en col·laboració amb d'altres autors que recullen

2. Tot i que de forma menys exhaustiva, s'han consultat també d'altres llibres biogràfics, com el de Víctor Batallé *La saga dels Maragall* (2005).

3. L'accés al fons ha comptat amb l'inestimable ajuda del seu responsable, Fidel Bellmunt.

el seu pensament en aquell moment i també la seva aposta programàtica. De la primera etapa, corresponent a l'alcaldia, trobem el llibre *Refent Barcelona* (1986), mentre que durant la seva etapa de candidat a la presidència escriu *Els orígens del futur* (2002), on reflexiona sobre la situació de Catalunya i Espanya, exposant les seves propostes de futur i la seva visió teòrica.

Aquesta anàlisi documental s'ha completat amb la realització d'entrevistes en profunditat a personatges clau en la trajectòria de Maragall, i el visionat dels testimonis del Programa Llegat Pasqual Maragall realitzats per la Fundació Catalunya Europa. La taula 1 recull la relació d'entrevistes dutes a terme per a aquesta recerca. A aquestes entrevistes cal sumar-hi d'altres entrevistes fruit del treball de camp d'altres recerques que ha estat aprofitat per a entendre alguns aspectes de les polítiques impulsades per Maragall, especialment pel que fa a les polítiques d'ocupació. En tractar-se de càrrecs tècnics sense responsabilitats polítiques, s'ha mantingut l'anonimat dels entrevistats a l'hora de citar aquestes entrevistes.

L'estratègia d'investigació seguida parteix d'una anàlisi de les diferents etapes de la vida política de Maragall, posant especial atenció a l'etapa com a cap de l'oposició i com a president del govern de la Generalitat (1999-2006). En primer lloc, es vol entendre com encaixa el pensament municipalista de Maragall en la trajectòria històrica del municipalisme a Espanya, i fins a quin punt n'és hereu. Per a fer-ho, seguint les anàlisis des de la sociologia i la història, s'analiza el paper de les ciutats en la configuració dels estats-nació a Europa occidental i a Espanya, posant de relleu els canvis en l'autonomia municipal al llarg de la història. Aquesta anàlisi serveix per entendre la situació en la que es troben les ciutats d'Europa occidental en general i les espanyoles en particular des dels anys vuitanta, quan s'obren possibilitats per a una major autonomia. Com veurem, des de finals del segle XX els estats han desenvolupat processos de descentralització de la presa de decisions en el context de la globalització econòmica a la vegada que apareixien institucions supranacionals. Aquests processos han ofert un nou marc d'oportunitats a les

ciutats per reivindicar major autonomia i desenvolupar polítiques, una autonomia de la qual havien gaudit antigament. Així, el procés de descentralització de l'Estat espanyol es pot entendre en el marc d'un procés més ampli de transformació dels estats que cal tenir present a l'hora d'analitzar transformacions en la governança.

Aquesta anàlisi és útil també per entendre com es configuren històricament les propostes municipalistes a Espanya i Catalunya, i en quina mesura son transversals en els diferents projectes de modernització de l'Estat. Així, es planteja un recorregut, necessàriament incomplet, per la història del municipalisme a Espanya i el sorgiment del municipalisme catalanista i les propostes federals. És necessàriament incomplet perquè no pretén recollir la història de la construcció del conjunt d'idees que conforma l'òrbita del pensament polític català sinó tan sols analitzar el paper del municipalisme en aquestes propostes. Tampoc es vol analitzar fins a quin punt Maragall aconsegueix consolidar una proposta catalanista alternativa al nacionalisme conservador, com diu pretendre, sinó els elements municipalistes d'aquesta proposta i les seves conseqüències. Això implica que el conjunt de la proposta política i sobretot la seva dimensió ideològica siguin elements esbossats i no presentats amb profunditat. L'anàlisi en aquesta primera part es completa amb un recorregut per les influències de Maragall i un balanç del pes del municipalisme progressista que s'havia configurat a Espanya durant els segles dinou i vint.

En segon lloc, s'analitza l'obra de govern de Maragall com a alcalde de Barcelona i les seves implicacions en termes de descentralització de la governança. Amb aquesta anàlisi no es pretén fer un balanç complet de la seva obra de govern, sinó centrar-se en com es concreten i es posen en marxa iniciatives de caràcter descentralitzador, i com apareix una concepció de país i de model de governança que afectarà a l'etapa posterior. Es para atenció així a les grans propostes de gestió metropolitana de Maragall i com aquestes encaixen amb una certa concepció de Catalunya i Espanya on els municipis han de ser els principals desenvolupadors de polítiques. Igualment, es posa atenció en les polítiques que es duen a terme des de l'alcaldia de Maragall que

situen *de facto* a Barcelona en una millor posició de negociació davant la resta d'administracions. Entre aquestes actuacions destaquen el paper de l'alcaldia de Barcelona en la realització dels Jocs Olímpics i el desplegament d'una diplomàcia local. Aquestes actuacions responen a un canvi de model en la gestió de la ciutat que no només vol transformar com es posen en marxa estratègies de competitivitat sinó que també vol canviar les condicions sota les que competeix la ciutat dins l'escena global, dotant-la de major autonomia i fent-la més atractiva per a les inversions privades.

En tercer lloc, s'analitza la transformació del conjunt de propostes municipalistes de Maragall en un programa de govern per a la Generalitat de Catalunya, el seu plantejament teòric des del govern a l'ombra que s'organitza a l'oposició i la realització d'algunes d'aquestes propostes durant el govern tripartit de la Generalitat. En aquesta fase de la recerca es vol parlar d'atenció a com Maragall concep un govern de la Generalitat seguint el model municipalista que havia plantejat des de l'Ajuntament de Barcelona, i com aquesta concepció es transforma. Igualment, es vol analitzar en quina mesura el pacte de govern tripartit firmat al saló del Tinell obliga a modificar, renunciar o ampliar aquestes propostes. Finalment, s'analitza el desplegament d'aquestes propostes analitzant la descentralització del sistema de salut, el desenvolupament de la llei de barris, o la descentralització de les polítiques actives d'ocupació.

ESTRUCTURA DE LA RECERCA

Aquesta recerca s'estructura seguint una lògica més o menys cronològica. En el primer capítol s'analitza la relació històrica entre estats-nació i ciutats i com el municipalisme es consolida com a idea política transformadora a l'Espanya del segle dinou, agafant molta força a Catalunya i impregnant l'ideari de totes les forces polítiques d'esquerres. El capítol segon analitza fins a quin punt aquest ideari municipalista influeix a Pasqual Maragall i com encaixa en la resta del seu pensament polític, marcat per la seva formació acadèmica com a econo-

mista urbà. El capítol tercer analitza sintèticament l'obra de govern de Maragall com a alcalde de Barcelona, posant de relleu l'impacte de la mateixa en la governança de Catalunya i Espanya, tenint també en compte el paper que juga Maragall en la Unió Europea. Com veurem, Maragall no intenta només millorar les condicions de vida de la ciutat sinó canviar les condicions sota les quals aquesta competeix en l'escenari global. A través dels Jocs Olímpics redefineix les relacions de Barcelona amb la resta d'administracions i la reposiciona dins l'escena global, a la vegada que en redefineix l'encaix en relació al conjunt de Catalunya i Espanya.

Aquests tres capítols formen, si es vol, una primera part de l'obra que resumeix l'etapa de Maragall com a alcalde, atès que bona part del pensament polític de Maragall es concreta durant aquest període. Els capítols quatre i cinc analitzen el període comprès entre 1998 i 2006, en el qual Maragall opta a presidir la Generalitat, organitza un govern alternatiu i acaba liderant un govern catalanista i d'esquerres que presenta un pla ambiciós de reorganització del país i la seva governança. Al capítol quatre tornarem al pensament polític de Pasqual Maragall per veure fins a quin punt el seu municipalisme és compatible amb optar a la presidència d'un govern autonòmic i com encaixen les seves concepcions de municipalisme i federalisme dins el seu projecte polític. En aquest capítol analitzarem com Maragall impulsa una sèrie de plataformes de pensament destinades a impulsar un canvi en el país basat en les idees del catalanisme progressista. Finalment, s'analitza com la derrota electoral obliga a Maragall a pensar en una estratègia que es concreta en la formació d'un govern alternatiu des d'on es plantegen nombroses propostes de llei que llauraran el terreny per al govern catalanista i d'esquerres de la següent legislatura. Moltes d'aquestes propostes van orientades a fomentar un model de país basat en la co-participació dels ajuntaments en la presa de decisions, en la descentralització de les competències i en la desconcentració de l'administració.

El capítol cinquè analitza, precisament, el desenvolupament d'un programa de govern basat en posar al municipi al centre de la vida

política de forma decidida. En el capítol s'analitzen les propostes programàtiques recollides en el pacte de govern firmat al saló del Tínnell, així com els principals avenços en matèria de descentralització i desconcentració que duen a terme varies conselleries. S'analitzen així la descentralització de les polítiques de salut, la creació d'un nou marc de planificació territorial, l'intent de descentralitzar les polítiques d'ocupació i la posada en marxa de diferents iniciatives per a involucrar als ajuntaments en diferents polítiques. El capítol analitza també com tots aquests canvis es consagren en l'Estatut d'Autonomia aprovat el 2006. Per últim, la recerca presenta unes conclusions que fan de síntesi del conjunt de l'obra.

1. El municipalisme i el seu encaix en l'Estat-nació

1.1. INTRODUCCIÓ

Per tal d'entendre l'ideari polític de Maragall, que analitzarem en profunditat en el proper capítol, és necessari entendre el desenvolupament de les idees progressistes a Espanya i l'encaix que hi té el municipalisme. En gran mesura, Maragall és continuador d'una tradició progressista que s'inicia al segle dinou i que es va fent més complexa amb el pas del temps, generant diversos models d'estat molt diferents entre sí però que tenen en comú el paper rellevant del municipi com a unitat d'organització de la vida col·lectiva. Aquest capítol vol analitzar el sorgiment d'aquesta tradició a Espanya i la seva concreció a Catalunya. Per a fer-ho, el capítol segueix una estratègia en tres passos. En primer lloc, es traça esquemàticament el recorregut de les ciutats europees i la seva relació amb l'Estat-nació. La consolidació dels estats-nació va significar una pèrdua d'autonomia per a les ciutats, però hi ha un retorn a un cert marc d'autonomia a partir dels anys setanta del segle vint, que es reforça amb el procés d'integració europea. Aquesta nova descentralització s'emmarca en la crisi dels estats del benestar i la recerca de nous models de competitivitat per part dels estats nacionals. Aquest és el moment històric en què Maragall desenvolupa la seva carrera política.

En segon lloc, es para atenció al sorgiment de l'ideari municipalista a Espanya i la configuració d'Espanya com a Estat-nació. Aquesta anàlisi passa, forçosament, per parar atenció a les diferents propostes polítiques de modernització de l'estat desenvolupades per la burgesia primer i per la classe treballadora més tard, i en el paper que hi juguen les idees municipalistes. A Catalunya, les propostes polítiques progressistes queden emmarcades dins d'una sèrie de programes federalistes en els quals la qüestió de l'encaix de les diferents nacionali-

tats existents a Espanya és central. Tot i que no és l'objectiu d'aquest treball, és necessari presentar els debats i les diferents posicions en el marc d'aquesta corrent federal de caràcter catalanista i progressista, doncs serà una de les bases del pensament maragallà.

En tercer lloc, l'anàlisi es centra, també, en l'anorreament d'aquest conjunt d'idees republicanes després de la guerra civil i la seva recuperació a partir de la transició espanyola, ja amb Maragall com a protagonista com a membre primer del Front Obrer de Catalunya (FOC) i després del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC). Aquesta recuperació és, però, parcial, en la mesura que s'articula una Constitució espanyola basada en la monarquia parlamentària i que cerca una solució de compromís que reconeix les particularitats dels pobles d'Espanya sense admetre l'existència d'una plurinacionalitat. Aquesta ambigüïtat també és un element que marca profundament les propostes de Maragall, també en termes municipals. Aquest capítol doncs, presenta una trajectòria històrica de la construcció de l'estat i de les idees municipalistes des del segle XIX fins la transició espanyola, anàlisi que servirà per a entendre la configuració del pensament de Maragall que es presenta en el capítol següent.

1.2. EL CONCEPTE DE MUNICIPALISME

El debat sobre el municipalisme, és a dir, la descentralització de la presa de decisions cap als municipis, ens porta necessàriament a preguntar-nos per la relació històrica entre les ciutats i l'estat, que ha estat analitzada amb profunditat per historiadors com Tilly i Blockmans (Tilly i Blockmans 1994). Aquests autors han posat de relleu la influència profunda de les ciutats i les seves formes d'organització en la configuració dels estats nacionals d'Europa occidental, mostrant com hi ha una relació entre els processos d'urbanització i consolidació de l'Estat-nació. Seguint aquesta perspectiva, es parteix de la idea que tot i les seves diferències, les ciutats d'Europa occidental tenen una sèrie de característiques en comú i han jugat un paper en la configuració dels estats, raó per la qual es vàlid establir les ciutats europees com

una categoria (Weber 1978 [1922]; Tilly i Blockmans 1994; Le Galès 2002). Aquesta línia de recerca mostra com abans de l'Estat-nació moltes ciutats europees van desenvolupar formes d'organització autònomes en el marc del feudalisme que va donar lloc a la creació de ciutats-estat i de lligues de ciutats al voltant de l'activitat comercial. La configuració dels estats nacionals va significar una pèrdua d'autonomia de les ciutats però també que moltes de les seves formes d'organització es traslladessin a l'escala nacional.

Aquests historiadors ens mostren, també, que en cada ocasió en què l'estat ha reduït la seva pressió sobre els nivells subnacionals, han sorgit formes d'organització locals i regionals que han posat en marxa diferents formes d'integració o fragmentació que els permetessin tenir major autonomia (Le Galès 2002, p.6). El municipalisme modern sorgeix d'aquesta dinàmica, com a alternativa al model de modernització centralista. D'altra banda, aquesta pressió dels nivells subnacionals no és estrictament política: les ciutats i regions procuren generar formes d'organització política, econòmica i social pròpies en la mesura que poden, i en aquest procés hi intervenen una gran varietat d'actors, no només actors polítics. Seguint la perspectiva de la regulació, aquestes formes d'organització consisteixen en l'articulació de formes d'organització de la vida econòmica a través de certes combinacions de mecanismes d'intercanvi, reciprocitat i redistribució, donant diferents papers al mercat, als estaments polítics i a altres grups socials com les famílies, que posen en marxa mecanismes redistributius. Donat que l'estat tendeix a centralitzar històricament les formes de regulació per tal de construir mercats nacionals i formes nacionals de redistribució, les ciutats i regions poden desenvolupar només de forma limitada formes locals de regulació.

Seguint aquesta aproximació sociològica, les ciutats i les regions no s'han d'entendre com a sinònim dels seus òrgans de govern i els seus representants polítics, sinó com un conjunt d'actors polítics, econòmics i socials en conflicte entre sí que configuren una línia d'acció de la ciutat o regió que és fruit de processos complexos (Weber 1978 [1922]). Ciutats i regions poden ser enteses així com a actors

col·lectius que són més o menys efectius com a tals en funció del consens i cohesió interna que mostrin la multiplicitat d'actors que les conformen.

En el context modern, caracteritzat per l'hegemonia de l'Estat-nació com a forma d'organització territorial, una definició àmplia de municipalisme parteix d'entendre per tal el conjunt de propostes polítiques que aposten per un model de governança on el pes de la presa de decisions recaigui sobre els municipis, i que aquests tinguin l'assignació financera suficient per executar aquestes decisions. Definit d'aquesta manera, el municipalisme no respon a un ideari polític concret, sinó que pot orientar-se cap a diferents ideologies, sempre que apostin per la descentralització de l'estat i dotar de major pes als municipis en la presa de decisions⁴. Aquest model es pot impulsar des de diferents nivells de govern, ja sigui des dels mateixos municipis, desplegant una sèrie d'accions de govern i relacionant-se amb les altres administracions, com des d'aquests altres nivells, facilitant l'acció dels municipis, dotant-los de major finançament, ajuda tècnica i/o competències.

Ara bé, tot i que el fenomen respon a la teoria política moderna, el municipalisme no es circumscriu a la modernitat, sinó que engloba també els moviments i postulats polítics que defensen major autonomia i paper de les ciutats en d'altres èpoques històriques i davant d'altres formes d'organització territorial (l'imperi, el comtat o ducat, la diòcesi, etc.). Des d'aquest punt de vista, l'anàlisi de la relació del poder municipal amb l'Estat-nació és clau, atès que les ciutats i la seva autonomia en tant que espai de regulació és molt anterior a l'Estat-nació. És per aquest motiu que en aquest primer capítol es proposa una lectura sintètica de la història d'Europa centrada en la relació entre les ciutats i els estats nacionals. Aquesta lectura reflecteix la història de les ciutats europees com la d'uns organismes autònoms que

4. De fet, tal i com assenyalen diversos autors, les reestructuracions estatals que s'estan duent a terme des de la darrera dècada del segle XX han anat, en molts països, en la direcció d'assegurar una major participació del sector privat en la presa de decisions, a través de cedir autonomia als nivells més baixos de l'administració i no proporcionar-los els recursos suficients per a desenvolupar polítiques, o forçar-los a l'entrada de nous actors.

són progressivament integrats en les estructures estatals i que només recentment, en el marc de la globalització, comencen a recuperar part de l'autonomia que havien tingut.

1.3. EL PAPER DE LES CIUTATS EN LA CONFIGURACIÓ DE L'EUROPA MODERNA

L'aparició de l'Estat-nació modern significa la concentració de poder al voltant de l'aparell de l'estat i la pèrdua d'autonomia d'altres formes d'organització, incloent-hi les ciutats (Keating 2001; Tilly i Blockmans 1994). Durant el Renaixement, les ciutats europees havien gaudit de gran autonomia i s'havien convertit en centres de poder que competien amb la noblesa i la monarquia. La creació d'una xarxa de ciutats al llarg de l'edat mitjana ha donat lloc al 'mite de la ciutat europea' (Le Galès 2011; Le Galès 2002), la idea d'una edat d'or de les ciutats europees basades en la creació de riquesa a través del comerç i l'emprenedoria, ciutats cultes que acullen universitats i tenen formes d'autogovern que els permeten fer front a les amenaces de la noblesa i la monarquia⁵. Les ciutats alemanyes i italianes s'organitzen en ciutats-estat que es conlliguen i competeixen entre sí pel control del comerç, mentre que a països com Anglaterra o França les ciutats esdevenen un tercer poder que trenca l'equilibri entre noblesa i monarquia, cosa que permet el sorgiment de les monarquies absolutes i posteriorment les revolucions burgeses.

A través d'aquesta organització, les ciutats, que s'havien anat consolidant des del segle X com a centres econòmics, comercials i financers, van esdevenir a finals del segle XV centres de poder polític amb uns nivells alts d'autogestió i capacitat d'influència sobre la noblesa i la monarquia en la configuració de l'estat. El sorgiment de governs urbans va permetre a les ciutats organitzar-se davant d'altres ciutats i davant dels altres estaments i obtenir-ne drets i privilegis (Le Galès

5. Com veurem més endavant, Maragall fa una utilització del mite de la ciutat europea per a reorganitzar la ciutat i enfortir-la com a actor col·lectiu.

2002, pp.40–41). Els governs urbans comencen a desenvolupar polítiques públiques emmarcades en uns certs drets de ciutadania, tot i que dins les ciutats hi ha nombrosos grups de poder que competeixen entre ells (Weber 1978 [1922]). És aquesta autonomia política el que permet a la ciutat organitzar-se com un actor col·lectiu que s'organitza al voltant de la idea de ciutadania, amb drets reconeguts i certa organització democràtica que permet representar els diferents interessos de la naixent oligarquia urbana i fer front a les relacions amb la noblesa i la monarquia.

La capacitat d'influència d'aquesta oligarquia urbana és molt variable d'un país a un altre, de forma que algunes ciutats aconsegueixen obtenir de les autoritats eclesiàstiques, nobiliàries o monàrquiques cartes de llibertat molt generoses, mentre que d'altres ciutats tenen drets molt més limitats. L'existència de les ciutats però, condueix inexorablement cap a la configuració de l'estat modern, que es pot resumir com una centralització del poder cap a l'estat en detriment de les ciutats, de la noblesa terratinent i de l'església. Aquesta concentració de poder al voltant dels monarques significa la consolidació del monopoli de la violència per part de l'estat, característica bàsica per la seva aparició (Weber 1978 [1922]). No obstant, en molts casos la centralització i la creació de l'Estat-nació respon a la presa del poder de l'Estat-nació per part de l'oligarquia urbana, és a dir per part de la burgesia, que entra en els sistemes de govern dels estats nacionals i comença a desenvolupar les polítiques urbanes a escala nacional. El cas més clar d'aquest tipus de procés és el d'Anglaterra, on la burgesia comercial pren el poder després de la guerra civil de 1649.

Tilly i Blockmans (1994) han analitzat la relació entre la configuració dels estats i les ciutats, posant de relleu que les ciutats van ser una amenaça constant per la configuració de l'Estat-nació, donat que eren poc inclinades a perdre la seva autonomia. De fet, com mostren els casos d'Itàlia i Alemanya, allà on les ciutats eren més fortes és on més tard es van consolidar els estats nacionals. On les ciutats van romandre febles en relació a la monarquia i l'aristocràcia terratinent, el feudalisme es va mantenir, mentre que en d'altres àrees d'Euro-

pa les ciutats van optar o per pactar amb la monarquia (Anglaterra) o per crear lligues de ciutats col·ligades (com les ciutats de la lliga Hanseàtica) o per esdevenir ciutats-estat independents (com el cas de les ciutats italianes). Els conflictes europeus fins a la consolidació dels estats nacionals en tot el continent es poden entendre com la pèrdua d'hegemonia de les ciutats en front als estats-nació en un llarg procés d'aliances i enfrontaments entre diferents ostentadors del poder. Aquest procés va tenir ritmes desiguals i va significar la pèrdua desigual de l'autonomia de les ciutats, que van resistir-se i contribuir a la consolidació de l'Estat-nació (per exemple, en molts casos les elits urbanes van passar a formar part de l'aparell administratiu de l'estat).

Així, al llarg dels segles divuit, dinou i vint les ciutats van perdre poder en favor dels estats centralitzats, de forma que els governs locals esdevenen sovint corretges de transmissió de les decisions dels governs centrals, amb capacitat per aplicar polítiques, però no per decidir-les (Weber 1978 [1922]).

Amb la industrialització, el mapa de les ciutats s'altera profundament, amb el sorgiment de nous nuclis urbans i el declivi de vells centres degut als canvis en els factors de producció: la proximitat a les primeres matèries i a les fonts d'energia fa sorgir nous centres econòmics i socials, i s'inicia la concentració de grans contingents de població al voltant dels nuclis urbans industrials. El creixement econòmic i poblacional de les ciutats va acompanyat del creixement de problemes de salut pública i noves necessitats socials. A les ciutats del nord d'Europa, les primeres reivindicacions obreres es donen en l'àmbit local i és en aquest àmbit on també apareixen les primeres polítiques socials, que després es coordinen i centralitzen des de l'estat, que va prenent competències en aquestes qüestions de forma progressiva. Al nord d'Europa, el municipalisme apareix en paral·lel a la consolidació de la ciutadania nacional i l'aparició de drets i deures en vers l'estat, en el marc de la consolidació de les ciutats industrials a partir del segle XVIII. La seqüència descrita per T.H. Marshall d'obtenció de drets civils, drets polítics i drets socials està estretament lligada a la vida urbana, on aquests drets són reclamats (Thompson 1977; Marshall

1950; Sommers R. 1999). L'obtenció progressiva de drets civils en moltes ciutats industrials europees, especialment al nord, genera una societat civil forta que es posa en marxa per combatre els problemes de salubritat i de condicions de vida, dóna lloc al desenvolupament de polítiques vinculades a la salut pública, l'educació, l'habitatge, la construcció d'infraestructures com el clavegueram, i la creació de xarxes de transport públic. En alguns països com el Regne Unit, aquestes polítiques requereixen de coordinació i finalment són centralitzades per l'estat, mentre que en d'altres, el desenvolupament d'aquestes polítiques està en la base del moviment obrer, que assegura sistemes on els municipis tenen un fort pes en la provisió de polítiques socials, com és el cas de molts països escandinaus (Le Galès 2002).

Al llarg de la primera meitat del segle XX, la tendència a la centralització es consolida degut a les necessitats de guerra imposades per les dues guerres mundials i posteriorment és la matriu sobre la que es despleguen els estats del benestar moderns. Aquesta tendència a la centralització comença a veure un debilitament a partir de les darreres dècades del segle XX, quan la crisi del petroli genera una sèrie de canvis que tornen a donar protagonisme a les ciutats en el marc de l'economia global, i aquestes tornen a exigir major autonomia de l'estat per a desenvolupar les seves pròpies polítiques.

Des de la teoria de la regulació s'ha interpretat aquesta crisi com la d'un canvi de règim de producció, des del fordisme cap a la producció flexible. Això ha comportat un canvi en el paper de les ciutats dins l'economia dels estats. Segons Harvey (1990, p.164), ja des dels anys seixanta el sistema de producció fordista donava símptomes d'esgotament un cop el *boom* de la post-guerra arribava a la seva fi. La combinació de l'esgotament del consum als països desenvolupats després de la reconstrucció d'Europa i el desplaçament de part de la producció a països del tercer món amb força de treball menys organitzada i combativa va significar un augment de la competència internacional i el debilitament de l'hegemonia dels Estats Units en la regulació econòmica. A la vegada, el pas d'un sistema de producció fordista a un sistema de producció *flexible* significa l'augment de les desigualtats territorials i la reestructuració de

l'estat cap a un sistema que permeti maximitzar el creixement capitalista en les ciutats més pròsperes com a estratègia nacional de creixement (Brenner, 2004): progressivament els estats aniran fomentant la idea d'augmentar la competència entre ciutats per a captar els seus propis recursos involucrant al capital privat en la gestió urbana per tal de generar nous cicles de creixement econòmic.

Tot i que trobem grans diferències entre ciutats i països pel que fa a aquesta trajectòria històrica, sí que podem observar una tendència general que es correspon amb la consolidació dels estats nacionals i el desenvolupament industrial, seguit d'una desindustrialització que dóna lloc a un augment de les tendències descentralitzadores. Els diferents recorreguts han deixat diferents formes de governança multi-nivell amb major o menor pes de cadascun dels nivells de l'administració pública i diferents estructures territorials, destacant dues grans tradicions: la dels països amb una tradició històrica federal amb un federalisme de tipus cooperatiu i amb un pes rellevant dels municipis, i la dels països de tradició napoleònica on hi ha un govern unitari i els nivells subnacionals són entesos com a corretja de transmissió. Tot i l'existència d'aquestes tradicions no hi ha unes relacions intergovernamentals estàtiques en el temps sinó que aquestes van canviant. Dos exemples rellevants són el procés històric de centralització de la presa de decisions al Regne Unit o la transformació d'Espanya d'un país de tradició napoleònica a unes estructures de governança més federals. La Taula 2 resumeix les principals característiques de l'estructura territorial de set països europeus amb tradicions diferents, recollides per Wollman i Iglesias (2011). L'anàlisi de les dades ens permet veure com Espanya és un país en transició des d'un model unitari de tipus francès a un model de tipus federal. El personal públic ocupat a cada administració demostra el fort creixement de l'administració autonòmica, que es situa en nivells similars als d'Alemanya, però el pes encara rellevant de l'administració estatal repercuteix en un menor pes de les administracions locals.

El model contrasta amb Suècia, on el 83 per cent de l'ocupació pública és local i on els municipis tenen una àmplia autonomia finan-

TAULA 2: ESTRUCTURA TERRITORIAL I PERCENTATGE D'OCUPACIÓ PÚBLICA EN SET PAÏSOS EUROPEUS (2008)

PAÍS	ESTRUCTURA TERRITORIAL	PERCENTATGE DE L'OCUPACIÓ PÚBLICA			
		LOCAL	REGIONAL / AUTONÒMIC	ESTATAL	AGÈNCIES PÚBLIQUES DE SALUT
Alemanya	16 estats (<i>Länder</i>)	35	53	12	-
França	Absència de govern regional. 21 regions i 96 departaments amb estatus d'ens locals (no superior als municipis)	30	-	51	19
Regne Unit	3 regions autònomes (Gal·les, Escòcia i Irlanda del Nord) Creació de 10 regions l'any 1996 (abolida el 2010)	56	-	16,9	26
Suècia	Absència de govern regional. 20 comarques i 290 municipis	83	-	17	-
Itàlia	20 regions	13,6	3,8	54,7	20,3
Espanya	17 Comunitats Autònomes	23,6	49,9	22,5	-

FONT: (WOLLMANN I IGLESIAS 2011)

cera, amb quasi bé el 70 per cent dels recursos financers provinents dels propis municipis, en contrast amb Espanya on només el 30 per cent prové d'impostos locals.

El recorregut històric presentat serveix per veure a grans trets les relacions entre les ciutats i els estats nacionals en la història d'Europa, però no permet visualitzar el conjunt de particularitats que cada Estat-nació té en aquest procés llarg, i el perquè de la configuració dels diferents models. En el cas dels països del sud d'Europa podem veure que la noblesa i la monarquia es mantenen més fortes respecte a la burgesia que al nord d'Europa i que com a resultat el procés de consolidació de l'Estat-nació modern i la industrialització són de caràcter més feble i el pes de les ciutats també és menys rellevant, com demostren les dades de la taula 2 per a Espanya i Itàlia. Com veurem per al cas espanyol, al sud d'Europa la modernització industrial es du a terme en contextos totalitaris i sense un desplegament de polítiques socials comparable al nord d'Europa.

1.4. LA CONFIGURACIÓ DE L'ESTAT ESPANYOL I EL MUNICIPALISME

A Espanya trobem precedents del municipalisme modern en els intents de les ciutats per guanyar autonomia del poder reial a partir del segle XVI. Aquesta moviments són esclafats a través d'una aliança entre la monarquia i la noblesa. Entre 1520 i 1522, tant a la Corona d'Aragó com a la de Castella els estaments urbans s'alcen per reclamar més pes polític de les classes comercials en detriment de la noblesa. A Castella, les ciutats organitzades com a *Comunidades* pretenen guanyar més pes i influència en les corts castellanes (Castells 1986), mentre que a Aragó sorgeix el moviment de les Germanies, que s'enfronta a la noblesa demanant major autonomia de les ciutats. Ambdós alçaments son aixafats per l'aliança entre clergat, alta noblesa i monarquia absoluta, cosa que frena les possibilitats dels elements urbans per a intervenir en el model d'estat i referma el poder de la monarquia absoluta (Pradel 2012, p.64). Al llarg del segle XVII dos models d'estat, un de més centralitzat i absolutista i l'altre més descentralitzat i amb més autonomia per a les ciutats i major pes dels parlaments, s'enfronten, fins a la victòria de Felip V en la guerra de successió espanyola (1705-1714). El decret de nova planta implica la pèrdua d'autonomia de les ciutats de la Corona d'Aragó a través d'un model absolutista d'inspiració francesa on el nomenament de càrrecs locals i regionals depèn directament del monarca, i no dels estaments de la mateixa ciutat. La imposició del model borbònic, doncs, significa la pèrdua definitiva de l'autonomia de les ciutats espanyoles dins el marc de l'estat absolut.

1.4.1. Revolució burgesa i municipalisme

La reivindicació d'autonomia i majors responsabilitats per als municipis no reapareix fins al segle XIX, moment en que es comença a qüestionar l'estat absolut. Les propostes de construir un estat modern basat en una constitució passen per la reivindicació d'un major pes

de les ciutats dins l'estructura administrativa de l'estat, a través de l'organització provincial i les eleccions per sufragi limitat dels governs locals. La construcció de la sobirania nacional es basa en l'autonomia local a partir de la qual s'ha d'organitzar l'elecció de diputats per a les Corts generals. Aquesta concepció apareix tant en les visions que parteixen dels municipis com a centres de producció de riquesa i claus per al desplegament de les forces productives, com en les visions més socialitzants que apareixen a mitjans de segle i que parteixen de la federació de municipis per construir un nou estat. La classe protagonista d'aquest ressorgiment és la burgesia urbana emergent, que reclama més drets i acaba promovent una revolució liberal, i que veu en la ciutat una senyal de civilització davant el món rural, que simbolitza a l'antic règim.

Jordi Nadal (1975) ha perioditzat la revolució burgesa a Espanya en dos períodes: un de revolucionari entre 1800 i 1875 i un de reaccionari a partir de 1875. En el primer període trobem un enfrontament entre liberals -que s'han fet forts a les ciutats en el procés d'industrialització- i absolutistes -que mantenen un suport fort a les zones rurals i en algunes ciutats. El liberalisme espanyol es veu profundament influït per la invasió napoleònica (1808-1814) que permet la introducció de l'ideari liberal a la península i el reforç de la burgesia comercial en moltes ciutats espanyoles. Això comporta una visió jacobina de la modernització de l'estat (Carretero 1988, p.61). La fi de la guerra i el retorn de la monarquia absoluta sota el regnat de Ferran VII inicia un període d'inestabilitat on els partidaris de l'estat liberal i de l'estat absolut s'enfronten políticament i militar. A les ciutats, on la burgesia industrial i comercial està més consolidada, es formen 'milícies nacionals', el cos de voluntaris armats que du a terme alçaments contra el règim absolutista i que es converteix en el braç executor de les revolucions liberals que es donen al llarg del segle. Aquestes revolucions són confrontades per la noblesa terratinent i les forces absolutistes, que perden el control de l'estat amb la mort de Ferran VII i l'ascens al tron de la seva filla Isabel II, que posa en marxa un govern d'orientació liberal. No obstant, aquestes forces mantenen la seva preponderància en les zones rurals i s'agrupen al voltant del germà de Ferran VII, Carles.

El conflicte carlí es pot entendre com un enfrontament entre la burgesia industrial i les forces de l'antic règim que s'oposen a l'expansió del sistema de mercat, en un contra-moviment liderat per l'aristocràcia terratinent però amb un ampli suport popular⁶. Des d'aquest punt de vista el carlisme defensa un cert municipalisme, ja que els seus postulats de manteniment de l'ordre absolutista i la prevalença de la religió permeten als municipis mantenir mecanismes d'autonomia, no política, però sí de caràcter econòmic a través del manteniment de les terres comunals i els usos i costums locals. Això farà que l'opció carlina sigui enormement popular en determinats entorns rurals com els de Catalunya, el País Basc i Navarra, així com al Maestrat, contribuint a configurar cert municipalisme conservador a les àrees rurals de Catalunya. L'ascens del carlisme a les zones rurals del País Basc i Catalunya es pot explicar per la forta pressió liberalitzadora que reben aquestes zones, pressió provinent de les grans ciutats industrials d'Espanya durant el segle dinou: Barcelona i Bilbao. Més endavant analitzarem les conseqüències d'aquest conflicte en la visió del municipalisme que s'articula a Catalunya a finals del segle XIX.

L'any 1868 es du a terme una revolució liberal que pretén dur a terme un procés constituent sense comptar amb les estructures de l'antic règim, personificades en la dinastia dels borbons. En aquesta revolució liberal una part de la burgesia urbana aposta pel federalisme i el republicanisme com a vies per a la modernització del país, corrents que des del punt de vista teòric són desenvolupades per Pi i Margall. Entre 1868 i 1874, l'anomenat sexenni democràtic, es duen a terme una sèrie de reformes de caràcter democratitzador que impliquen la proclamació de la I República Espanyola, de caràcter federal, l'any 1873. Com havia passat al llarg del segle, les ciutats són al centre del moviment revolucionari, creant juntes municipals i convocant a la milícia nacional. Fruit de la revolució, es du a terme la unificació

6. S'utilitza aquí la noció de doble moviment definida per Karl Polanyi, que descriu com l'avenc del liberalisme a través de crear tres falses mercaderies en la terra, el treball i el diner, genera un moviment contrari de resistència que pot prendre formes molt diverses i agrupar sectors molt diferents, des del sindicat de treballadors i les posicions revolucionàries, a les comunitats rurals i els terratinents (Polanyi 2012).

de la moneda amb la pesseta i s'atorga major autonomia a les ciutats a través del sufragi universal masculí i la representació de les ciutats al parlament nacional. Les eleccions als ajuntaments comporten un avenç important dels partits polítics republicans federalistes, que engloben el desig de majors llibertats individuals i la consolidació dels drets civils vinculats a la democràcia. També s'aprova la llibertat de premsa i d'associació i es creen ateneus, casals i clubs republicans. No obstant, la força dels actors de l'antic règim fa que la implantació de les reformes sigui molt desigual territorialment i que pervisquin diferències d'estatus.

El moviment republicà està format aleshores per una part de la burgesia que aposta per la democratització de l'estat i per la població obrera i artesana que aspira a un ordre social més just (Duarte 1987). El pensament republicà federal es veu confrontat pels republicans unitaris i per la burgesia moderada, que conspira per fer caure la república i pacta amb les forces de l'antic règim. Amb la caiguda de la república, l'any 1875, comença el període que Jordi Nadal ha qualificat de reacció burgesa, en el qual la burgesia conservadora consolida el sistema de la Restauració borbònica, basat en un règim liberal no democràtic on les idees republicanes queden fora del sistema polític. Es tracta d'un règim sostingut sobre un pacte entre part de la burgesia i la vella classe dominant. En ell, els actors de l'antic règim (principalment terratinents) utilitzen el caciquisme com a mecanisme per a seguir mantenint el poder i compartir-lo amb la nova burgesia (Solé-Tura 1974; Martí, 1997: 80). Així, les administracions locals són utilitzades pels cacics locals per mantenir la seva posició de poder a canvi de garantir majories parlamentàries als diputats (Costa 1973).

El sistema de la Restauració, que preveu l'alternança en el poder de dos grans partits, el liberal i el conservador, partits amb aparells febles on hi ha múltiples interessos i faccions que es constitueixen al voltant de determinats dirigents que es vinculen al líder per adhesions ideològiques o mecanismes clientelars (Martí, 1997: 78). En aquest sistema de partits oligàrquics, el poder local és també un objectiu central ja que és des del municipi des d'on es defensaven els interessos de la

burgèsia local. La diputació provincial serveix com a espai polític de comunicació amb el govern central i com a contrapoder a les decisions de Madrid. En el cas de Barcelona, es va aconseguir una coalició de diferents faccions liberals (també antics republicans) al voltant de la figura de Rius i Taulet, que emprendreia la modernització de la ciutat dins el marc de la Restauració. Així doncs, hi ha un cert municipalisme oligàrquic que es centra en la defensa dels interessos de la burgesia local a través de l'ajuntament i la diputació.

Aquest breu recorregut per la història de la revolució i reacció burgeses durant el segle dinou mostra com dins la burgesia no hi ha un projecte unitari sobre el model d'estat i de revolució burgesa sinó varis intents d'organitzar-la que fracassen (Solé-Tura 1974). Tot i que en tots ells hi ha una retòrica de donar rellevància al municipi, el model d'estat varia des de visions més jacobines que aposten per un estat centralitzat i visions que aposten per una major descentralització i pes de les províncies i els municipis. Això passa fins i tot en el marc del pensament federalista, cosa que serà motiu de fricció entre partidaris de major o menor descentralització⁷. D'altra banda, a Catalunya, a finals de segle la restauració serà superada per una banda pel republicanisme i el moviment obrer, i per l'altra pel nacionalisme català burgès i conservador. Aquestes opcions polítiques, que tenen visions oposades sobre el paper dels municipis en el desenvolupament de polítiques, tenen en comú la influència que reben del catalanisme que es venia desenvolupant en l'esfera cultural des de 1833, i en voler superar el sistema oligàrquic de la restauració. Ambdues corrents generen un nou sistema de partits a Catalunya, format a grans trets per dues grans forces: el federalisme catalanista per una banda i el regionalisme conservador per l'altra. I les dues forces convergeixen en un moviment catalanista transversal a partir de 1906, Solidaritat Catalana, tot i que aquesta unió no està exempta de tensions i es trenca amb els fets de la Setmana Tràgica.

7. Aquest conflicte desemboca en l'alçament cantonalista d'alguns municipis contra el govern de la primera república.

1.4.2. Les bases federalistes i municipalistes del catalanisme progressista

Fins ara hem vist com el moviment liberal burgès, vinculat al poder creixent de les ciutats industrials, reivindica una major autonomia municipal, promovent l'elecció local dels alcaldes en substitució de la designació dels mateixos per part del govern nacional i atorgant competències als ajuntaments per a desenvolupar polítiques urbanístiques i socials. El sorgiment de la doctrina federalista portarà un pas més enllà els plantejaments municipalistes, al situar-los a la base de la construcció federal de l'estat. La doctrina del federalisme republicà parteix de l'obra de Pi i Margall (1854), que situa la sobirania en l'individu en contrast amb la sobirania col·lectiva o nacional, i proposa el pacte social com a forma d'organització col·lectiva. Basant-se en aquesta sobirania individual, Pi presenta un federalisme basat en la superposició d'autonomies dels municipis i les províncies que pacten perquè tenen interessos comuns. Les regions o estats de la república federal no signifiquen una centralització del poder davant dels municipis sinó que aquests conserven la seva autonomia, fins al punt que proposa que tinguin el seu poder executiu, legislatiu i judicial propis. El plantejament de Pi i Margall és essencialment urbà, doncs troba a la ciutat el bressol del pacte entre sobirania individual:

La ciutat [...] constitueix en el seu principi un tot complet i independent. És una nació en petit. Té el seu culte, les seves lleis, el seu govern, la seva administració, els seus tribunals, el seu exèrcit; té el seu organisme, el seu Estat [...] és la societat política per excel·lència i no es resigna mai a ser esclava. Sota totes les formes de govern, fins i tot sota la de l'absolutisme, pretén governar-se per ella mateixa com en els primers temps. Li repugnen les autoritats estranyes; no es troba bé sinó a l'escalf dels seus costums i a l'ombra dels seus magistrats. Desitja ser, brillar, sobresortir, i no vol que ningú no la coarti, encara que sigui per protegir-la⁸

8. Partint d'aquesta concepció, veu en l'alçament de la Comuna de París de 1871 un exemple de l'alçament de les ciutats contra el poder establert per la força i no pel pacte, analitzant com l'alçament significava no tan sols la defensa de la independència de París sinó la defensa de totes les ciutats de França (Pi i Margall 2010 [1877], pp. 195-196)

Tot que parteix de l'individualisme racionalista com a base de la federació, més endavant Pi i Margall accepta la importància de la trajectòria històrica i l'existència de nacionalitats, tot i que no n'accepta un origen organicista. El seu projecte federal es presenta com una solució pactada que ha de donar resposta a la convivència entre aquestes nacionalitats. No obstant, a Catalunya una part dels federalistes considera que aquesta proposta no és suficient. El sorgiment del catalanisme fa replantejar els principis del federalisme de Pi i Margall. Valentí Almirall, seguidor de Margall, planteja una visió alternativa sobre la qüestió. Almirall trenca amb els plantejaments de Pi i Margall i proposa un federalisme basat no ja en la lliure federació d'individus i municipis sinó en l'existència de comunitats orgàniques prèvies a la modernització del país (Solé-Tura 1974, p.107). Aquests plantejaments comporten una gran controvèrsia en tant que el municipi, peça central del projecte republicà, deixa de tenir centralitat en favor de la regió. Aquest viratge cap a posicions regionalistes o catalanistes, permet assumir que hi ha diferències en la manera de ser entre catalans i castellans que explicarien la responsabilitat de la decadència d'Espanya i el fracàs de les lluites democràtiques dutes a terme durant el segle XIX (Duarte 1987; Duarte 1997, p.105).

La posició d'Almirall, tot i que no és majoritària dins el republicanisme català, posa de relleu que hi ha una divergència en la forma d'entendre el principi federal, cosa que genera dues postures diferenciades respecte a la qüestió, que deriven en diferents moviments i partits polítics a partir del Partit Republicà Federal de Pi i Margall. Gran part del federalisme accepta l'existència d'unes particularitats del poble català i cap a finals busca formes d'integrar el catalanisme en el seu discurs, així com impulsar un catalanisme propi que combini les idees del seu ideari polític amb les noves reivindicacions catalanistes. Dins d'aquesta línia trobem la figura cabdal de Rovira i Virgili, que a través de la seva proposta de federalisme nacional du a terme una actualització del pensament de Pi i Margall i el combina amb l'existència de nacions. Per Rovira i Virgili la idea de nacions ja està contemplada a l'obra de Pi i Margall, que concep com una

solució a la situació de convivència dels pobles d'Espanya.

Davant d'aquesta posició, un sector ampli del republicanisme federalista considera que la combinació entre la lliure federació d'individus i municipis i l'existència immutable i independentment d'organismes històrics ja constituïts és impossible⁹. Per a aquest sector del republicanisme, el catalanisme s'associa a una concepció pre-moderna del món, clerical i molt lligada al Carlisme. D'aquesta corrent en sorgeix el Partit Republicà Radical de Lerroux. Fruit d'aquests debats, el republicanisme federal pateix una sèrie de conflictes interns degut a la variable catalanista que afecten a la seva lògica municipalista. Aquests conflictes teòrics tenen un reflex en l'acció política, en la mesura que una part del republicanisme federalista decideix participar en una candidatura catalana transversal, la Solidaritat Catalana de 1906, provocant l'escissió definitiva entre les dues postures.

La qüestió clau d'aquest debat és en quina mesura el catalanisme es pot deslligar del nacionalisme conservador, que té un altre tipus de resposta davant l'articulació de l'estat que es pot resumir com una proposta autonomista. El teoritzador del nacionalisme català, Prat de la Riba, recull la visió d'Almirall i l'adapta a una burgesia molt més conservadora i tradicionalista, presentant un projecte nacionalista conservador¹⁰. L'aposta de Prat es basa en l'assumpció de tesis organicistes i romàntiques sobre la nació catalana combinades amb un discurs de modernització de l'estat (Solé-Tura 1974). La burgesia industrial s'alia així amb el catalanisme conservador de l'interior per

9. S'assumeixen així les tesis dels republicans unitaris que contraposen municipalisme a regionalisme.

10. L'obra de Solé-Tura ha estat àmpliament debatuda, i les seves tesis han generat molta controvèrsia. En contrast amb Solé-Tura, Josep Termes posa de relleu el paper de Prat com a sintetitzador del nacionalisme que ha sorgit al llarg del segle dinou, i no com a creador del mateix. Per Termes, Prat recull i formula tota una sèrie de pensaments ja existents i posteriorment els escapa per tal de poder articular una proposta política en el marc de la restauració borbònica. Per tant, no hi ha una evolució del regionalisme al nacionalisme sinó al contrari, un pas del nacionalisme al regionalisme (Termes 1999, pp.135–139). Aquí es defensa, seguint a Jordi Amat (Amat, 2015: 301) que Solé-Tura mai planteja que el catalanisme sigui una invenció burgesa, sinó que subratlla la utilització del catalanisme per part de la burgesia per intentar una revolució burgesa i frenar les aspiracions obreres, en contrast amb el projecte de Pi i Margall que volia aglutinar burgesia i classe treballadora (i que també fracassa). Sense entrar a fons en aquest debat, per als propòsits d'aquesta recerca és rellevant analitzar la connexió entre Almirall i Prat, en la mesura que el municipalisme segueix jugant un paper en Almirall, però desapareix en els plantejaments de Prat i de les elaboracions posteriors.

tal de crear un projecte modernitzador basat en un govern centralista, però d'àmbit català. El projecte nacionalista té per objectiu la consecució d'un govern nacional que permeti al poble català tenir les seves pròpies formes de representació, i per tant considera necessari subjugar els municipis als interessos nacionals¹¹.

Aquests postulats semblen contraris a l'aposta política de Prat de la Riba per la Mancomunitat, ja que el projecte de la Solidaritat Catalana és una aliança de les opcions catalanistes en les eleccions generals de 1906 que es basa en l'escala municipal per construir un poder autonòmic. És una candidatura transversal on hi tenen cabuda partits republicans i partits burgesos conservadors units pel seu catalanisme¹². L'estratègia de Prat es basa en aconseguir els ajuntaments i les diputacions com a forma de dominar Catalunya. A diferència dels postulats de Pi i Margall, on la federació no significa la pèrdua d'autonomia del municipi, Prat proposa una utilització dels ajuntaments i les diputacions per a construir un govern nacional català. Aquest és, de fet, l'objectiu de la Mancomunitat de Catalunya (1914-1925).

L'èxit de la candidatura catapultà la carrera política de Prat de la Riba, convertint-lo en president de la Diputació de Barcelona, des d'on negociarà la creació de la Mancomunitat. Però la unitat no perdura degut a les tensions creixents del conflicte de classes que porten a la Setmana Tràgica (1909) i la repressió de la revolta per les classes benestants¹³. Segons Solé-Tura, la Setmana Tràgica posa de relleu que la burgesia té en la classe treballadora un nou adversari i que davant d'aquest perill es decantarà per una opció conservadora de modernització del país. De la Setmana Tràgica en sorgeix una triple escissió: la primera consisteix en que el catalanisme queda dividit de forma

11. Tot i que escapa a aquesta recerca, val la pena remarcar que per Prat de la Riba el conflicte social s'ha d'eliminar en favor de l'interès nacional, de forma que proposarà models de 'sufragi universal organitzat' i polítiques corporatistes d'inspiració germànica que més endavant seran formalitzades i dutes a terme pel feixisme (Solé-Tura 1974, pp.215-223)

12. Per exemple, un federalista republicà com Rovira i Virgili participa en aquesta candidatura.

13. Els esdeveniments de la Setmana Tràgica de 1909 i la repressió posterior són cabdals per a entendre aquesta ruptura, i tenen un fort impacte en Joan Maragall, que el durà a escriure *La ciutat del perdó*, on apel·la a la responsabilitat de la burgesia en la Setmana Tràgica i defensa la innocència de Ferrer i Guàrdia.

definitiva entre un catalanisme d'esquerres i republicà encapçalat intel·lectualment per figures com Rovira i Virgili, i un nacionalisme conservador encapçalat per Cambó i la Lliga regionalista.

Una proposta vol construir la república catalana (federada a la espanyola o ibèrica) en un procés constituent des de baix on els municipis tenen un paper rellevant¹⁴ en el desenvolupament econòmic i social del país, mentre que en l'altra hi ha un projecte basat en construir un contrapoder regional front al poder central de l'estat que es construirà de dalt a baix i que ha de permetre desplegar les forces productives del país i controlar el desordre social. Aquesta divisió és irreconciliable i és un dels clivatges que marca els bàndols de la Guerra civil a partir de 1936.

La segona escissió que dibuixa la Setmana Tràgica venia produint-se amb anterioritat: el trencament entre el republicanisme i les posicions revolucionàries de la classe treballadora. Una part important d'aquesta classe treballadora abandona les posicions republicanes i s'articula de forma creixent al voltant de l'anarquisme o el marxisme. Una part de la classe treballadora, especialment fora de Catalunya, s'articula al voltant de partits i sindicats marxistes com el PSOE i la UGT, que mantindran l'ideari federalista i republicà però sota la lògica de la socialització dels mitjans de producció. A Catalunya sorgiran petits partits socialistes i marxistes que donen lloc al PSUC l'any 1936. D'altra banda, organitzat primer en mutualitats obreres i cooperatives, l'anarquisme es consolida a partir de principis del segle vint com a projecte polític revolucionari a través de l'anarco-sindicalisme. Un any després dels fets de la Setmana Tràgica la classe treballadora catalana s'organitza formalment al voltant de la Confederació Nacional del Treball (CNT) que assumeix els principis federalistes de Pi i Margall pel que fa a l'encaix dels pobles d'Espanya (Carretero 1988: 62) i els principis de federació individual

14. Dins d'aquestes posicions destaca Rovira i Virgili, que construeix un entramat teòric que permet sintetitzar la tradició republicana pimargalliana amb el nacionalisme català, donant lloc a un nacionalisme progressista que prefigura part del pensament de la posterior Esquerra Republicana de Catalunya, on ingressa l'any 1932. Amb anterioritat havia fundat els partits Unió Federal Nacionalista Republicana i Acció Republicana de Catalunya, provinent del sector republicà que va col·laborar en la Solidaritat Catalana

i municipal del republicanisme federal que havien estat plantejats pel mateix Pi i Margall i sobretot per Proudhon. Així, el projecte de societat sense estat passa per la federació:

«La mayoría de los anarquistas creían que la CNT no era sólo una organización revolucionaria sino además el esquema de una futura sociedad ideal. Se suponía que, después de la revolución, los diferentes pueblos se unirían para intercambiar mercancías con sus vecinos, formando una federación regional de ciudades y pueblos, mientras que las federaciones colaborarían con otras federaciones intercambiando estadísticas y excedentes de producción. En las ciudades se formarían federaciones similares que reunirían a las fábricas con los abastecedores o importadores de materias primas». HUGH THOMAS (2001).

La tercera escissió és entre el republicanisme catalanista i no catalanista. La Setmana Tràgica significa un trencament de la unitat del federalisme i un enfrontament en les formes d'entendre el federalisme. En termes actuals, mentre el federalisme catalanista defensa formes de federalisme diferencial que respecti les particularitats nacionals dels diferents pobles, el federalisme no catalanista defensa un federalisme unitari que organitzi l'estat a través de la federació igualitària de territoris. Aquesta segona opció és defensada pel radicalisme lerrouxista. La integració de part del republicanisme federalista a Solidaritat Catalana fa que l'altra part s'articuli al voltant del Partit Republicà Radical. Aquest republicanisme obté grans victòries electorals sobre la Lliga Regionalista a través d'un discurs anticatalanista des de l'esquerra. Considerada hereva de Pi i Margall pel mateix Lerroux, el partit parteix del municipi com a element clau, i desenvolupa una potent tasca de formació d'equipaments de barri com biblioteques, consultoris mèdics, escoles o *casas del pueblo* (Borja de Riquer, 1997: 236). L'escissió entre aquestes dues postures del federalisme és clau per a entendre la lectura federal de l'estat que es du a terme amb posterioritat.

D'aquesta triple escissió, en sorgeix el sistema de partits del primer terç del segle vint, que es complementa amb l'ascens de partits socialistes d'arrel marxista i que es legalitza a partir de 1931: La Lliga

Regionalista agrupa al conservadorisme, el federalisme nacional de Rovira i Virgili acaba agrupat en Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), el federalisme unitarista es veu representat pel Partit Republicà Radical i existeixen una sèrie de partits socialistes, alguns escindits del PSOE com la Unió Socialista de Catalunya (USC), que l'any 1936 s'acaben agrupant en el Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC) o en partits marxistes antiestalinistes, com el Partit Obrer d'Unificació Marxista (POUM). Fora del sistema de partits hi ha la potent central sindical CNT que articula el moviment llibertari. Tota l'esquerra, sense excepció, parteix d'un model federal d'organització de la societat en el qual el municipi és peça fonamental, si bé la concreció d'aquest model varia molt d'una opció a una altra.

1.4.3. Quin sistema de ciutats per a Catalunya? El paper de Barcelona i la descentralització

L'anàlisi dut a terme fins ara mostra com la dreta i l'esquerra catalanes tenen visions oposades sobre el model de país i el paper que hi han de jugar les ciutats. Hem vist com el federalisme inclou l'autonomia de les ciutats com a base per al seu desenvolupament, i com el nacionalisme entén les ciutats al servei del país i la realitat nacional. Aquestes visions tenen una translació concreta a la realitat catalana: hi ha dues visions oposades sobre el paper que han de jugar les ciutats a Catalunya i l'organització territorial del país. Oriol Nel·lo (2013) ha analitzat en profunditat les diferències en termes de planificació territorial del nacionalisme conservador i del catalanisme progressista, anàlisi que permet veure com les concepcions de país es traslladen a unes polítiques territorials concretes. Aquestes polítiques territorials vénen marcades pel debat sobre la relació entre Barcelona i Catalunya i la concepció del paper que ha de jugar la gran ciutat. Com hem vist, els esdeveniments de la Setmana Tràgica suposen una fractura social profunda que significa la fi d'opcions polítiques transversals i la creació de partits de classe. La burgesia es debat des d'aleshores entre dues posicions respecte a Barcelona: alguns, entre els que hi ha

Prat de la Riba, la veuen com la representació del poder i l'economia catalana i com a escenari de la projecció internacional de Catalunya; d'altres, la veuen com una amenaça per a l'estabilitat social i política i per a la supervivència de l'essència nacional de Catalunya. Darrera aquests temors s'hi troba l'augment incessant de la classe treballadora, que és formada en gran mesura per immigrants de la resta de l'Estat.

Hi ha, per tant, una doble amenaça: una de caràcter revolucionari i una de caràcter identitari. La primera es fa més present a partir de la revolució russa de 1917 i la segona amb l'arribada de nous treballadors. Aquestes posicions suggereixen una política de descentralització i policentrisme al conjunt de municipis de Catalunya que serveixi per a controlar l'amenaça i harmonitzar el país. Aquesta posició no pretén, però, dotar de major protagonisme o pes als municipis sinó que vol desactivar Barcelona com a actor col·lectiu, ja que la ciutat pot acollir amb facilitat un projecte revolucionari:

El catalanisme polític té d'entrada una visió positiva del desenvolupament, com és propi d'una burgesia en fase ascendent, com és la celebració de la ciutat i els projectes de la ciutat de la Lliga. Però hi ha un moment que s'evidencia molt clarament que la ciutat comporta molts riscos, i en particular la concentració de les classes perilloses, i que aquestes classes perilloses suposaven un risc, una amenaça, i en particular d'una revolució que podia esclatar en qualsevol moment i des de qualsevol racó. [...] D'aquí sorgirà una tradició que veu en Barcelona, un gran perill social i un gran perill nacional (ENTREVISTA A ORIOL NEL·LO).

Davant d'aquesta posició, el catalanisme progressista defensa la necessitat d'una Barcelona forta. Carles Pi i Sunyer, Rovira i Virgili, i sobretot Gabriel Alomar, plantegen el paper líder que ha de jugar Barcelona i la necessitat d'articular una Catalunya-ciutat que vol fer arribar la cultura, els serveis i les formes de vida urbana a la resta del país. Nel·lo explica com això té una translació en la política d'ordenació territorial de la Generalitat republicana que ja planteja una ordenació de caràcter metropolità a través del Pla Macià. Aquestes mesures

s'acompanyen de l'organització administrativa de Catalunya a través de les vegueries i comarques, i a un model de major autonomia municipal que queda consagrada amb l'Estatut interior de Catalunya¹⁵ i la llei municipal¹⁶. El desenvolupament del municipalisme republicà, però, queda truncat amb l'esclat de la Guerra Civil i la victòria franquista.

1.5. EL MUNICIPALISME DURANT EL FRANQUISME I LA TRANSICIÓ ESPANYOLA

La victòria franquista significa l'anorreament d'aquest conjunt d'idees republicanes, i dels principis del municipalisme, que resten condemnats a la marginalitat. En termes de governança, la imposició de la dictadura significa el retorn a un model centralitzat i no democràtic on els governs locals no tenen autonomia política i els governs autonòmics queden eliminats¹⁷. L'elecció dels càrrecs públics, també dels locals, depèn directament del dictador, de forma que la burgesia urbana tradicional ha de compartir el poder amb una nova classe dirigent, formada per militars i membres de la Falange. La proximitat al dictador i la capacitat d'influència en els diferents personatges del règim és clau per a governar. A més, les administracions públiques locals són depurades sota criteris polítics i s'escullen nous funcionaris afins al règim. Aquesta reforma administrativa, juntament amb l'eliminació de taxes municipals, deixa molt poc poder en mans dels ajuntaments.

En aquest marc, els empresaris locals generen coalicions d'interessos al voltant de dirigents del règim, sovint vinculats també a l'indústria que els han de servir per a desenvolupar els seus negocis. Alguns

15. Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya, Any I, volum I, 27 de maig de 1933 <http://dogcrepublica.gencat.cat/pdf/republica/1933/19330045.pdf> (consultat el 22 de juliol de 2015)

16. Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya, Any I volum II, num. 79, 15 d'agost de 1933 <http://dogcrepublica.gencat.cat/pdf/republica/1933/19330079.pdf> (consultat el 22 de juliol de 2015)

17. Aquesta centralització troba un paral·lel en els països vencedors de la segona guerra mundial, on apareixen governs centralistes resultat dels esforços bèl·lics i la creació d'un marc keynesià de desenvolupament de l'estat del benestar. Només en les potències perdedores, Alemanya i Itàlia, es desenvolupen sistemes de governança menys centralitzats degut a l'interès dels aliats en descentralitzar el poder en les antigues potències feixistes.

d'aquests dirigents intenten desenvolupar certs mecanismes d'autonomia local dins el règim. A Catalunya sobresurt l'exemple de José Maria de Porcioles a l'Ajuntament de Barcelona. Tot i que no és l'únic cas d'alcalde que impulsa certa autonomia municipal¹⁸, convé analitzar el paper de Porcioles en l'alcaldia de Barcelona per les implicacions que comporta per a la ciutat i per al futur alcalde Maragall. Porcioles arriba a l'alcaldia de Barcelona amb la intenció de dotar de certa autonomia la seva gestió municipal respecte a les autoritats franquistes de la diputació provincial i del govern d'Espanya. La seva proposta política es concreta en el que anomena de forma grandiloqüent les tres C: la carta municipal, la compilació del dret civil català i la recuperació del castell de Montjuïc. Els tres elements posen de relleu una voluntat de major pes polític per a la ciutat i una recuperació, tot i que molt limitada, de les particularitats catalanes¹⁹.

A través del seu projecte de 'Gran Barcelona', Porcioles vol crear un projecte polític propi per a la ciutat, el primer des de la fi de la guerra, a través d'obtenir més autonomia pressupostària i una suposada descentralització administrativa que en realitat no és tal per l'absència d'un marc democràtic. Tal i com assenyala Marín (1997: 263) el porciolisme va assumir que el país i la ciutat havien entrat en un període de creixement econòmic i que es podien dur a terme grans projectes de ciutat que no havien estat possibles des d'abans de la guerra. Com a resultat, Porcioles estableix grans projectes com les rondes, a la vegada que promou el desenvolupament de fires i congressos a la ciutat, planifica una altra exposició universal i fins i tot posa en marxa,

18. Un altre exemple d'aquest tipus d'alcaldes va ser Josep Maria Marcet i Coll (1901-1963), alcalde de Sabadell entre 1940 i 1960 i fabricant tèxtil del municipi que va poder exercir política local gràcies a la creença, fonamentada o no, d'una amistat personal amb el dictador. Finalment fou desallotjat del poder pel governador civil de Barcelona Felipe Acedo Colunga, militar que volia influir en el desenvolupament urbà de la província i controlar els alcaldes. No obstant, Acedo Colunga no va poder evitar el nomenament de Porcioles a l'alcaldia de Barcelona.

19 Cal no oblidar que Josep Maria de Porcioles (1904-1993) havia estat vinculat a la Lliga abans de la guerra civil, i torna a Espanya col·laborant amb el règim, primer com a president de la Diputació de Lleida i més tard com a alcalde de Barcelona, sent l'alcalde més durador del franquisme (1957-1973), en part per la confiança personal que li tenia el dictador. Amb el retorn a la democràcia, reivindica el seu catalanisme posant la compilació del dret civil com a exemple.

juntament amb Juan Antonio Samaranch, una candidatura per als Jocs Olímpics de 1972²⁰.

El municipalisme de Porcioles, no obstant, respon també a l'interès personal. En el marc de la dictadura franquista, la realització d'aquests projectes significa una oportunitat de negoci per als empresaris propers a Porcioles i pel mateix alcalde. El desenvolupament d'aquests grans plans urbanístics posa la iniciativa pública al servei dels interessos privats, que pugnen per ser dominants intentant controlar l'administració a través del tràfic d'influències. Així, durant el *desarrollisme*, els empresaris locals es disputen el control de les alcaldies, i intenten influir en el nomenament de càrrecs per part del règim. Això fa complicada la gestió d'àmbit metropolità, ja que molts alcaldes i interessos privats s'oposaven al control que vol exercir Porcioles de la gestió dels municipis de l'àrea metropolitana. La creació de la Corporació Metropolitana l'any 1974 s'ha d'entendre en aquest context. La Corporació es crea com un òrgan tècnic que permet la coordinació dels 27 municipis de l'àrea metropolitana en matèria de transport, gestió de residus, gestió de l'aigua i creació d'infraestructures, entre d'altres, i significa un avenç en termes d'autonomia municipal, en fomentar la col·laboració entre ajuntaments. Les raons de la seva creació són dues: per una banda existeix una necessitat de coordinació dels municipis davant de l'evidència del fet metropolità que s'està consolidant des de mitjans dels anys seixanta; per l'altra, hi ha una pugna de poder de Porcioles per imposar el seu projecte polític (i els seus interessos econòmics) per damunt dels de la resta de municipis. En un context de creixement econòmic i atracció de població de la resta de l'estat, Porcioles promou l'expansió urbanística a través de revisions de l'edificabilitat i les requalificacions que principalment beneficiaven

20 En aquella ocasió, el Comitè Olímpic Espanyol (COE) rebutja la candidatura en favor d'una candidatura olímpica de Madrid, que té poc suport de les autoritats franquistes i que perd davant la candidatura de Munic.

a la mateixa classe política²¹ i que es donaven en un context de manca d'inversions en infraestructures públiques.

En resum, Porcioles aconseguix una certa autonomia de les estructures del règim a través d'un govern personalista i autocràtic d'àmbit local, que li permet realitzar inversions de millora del transport públic i d'infraestructures però a la vegada beneficiar a determinats empresaris privats tant en el desenvolupament d'aquestes infraestructures com en la construcció d'habitatge, i incloure intervencions especulatives per tal de millorar els guanys dels empresaris privats. El ràpid creixement de la ciutat i la manca d'un control democràtic comporta que hi hagi un dèficit d'equipaments i polítiques públiques, a la vegada que el fenomen metropolità s'estén i els municipis perifèrics tendeixen a assumir els equipaments no desitjats sense la capacitat d'invertir en polítiques públiques. Finalment, dins les lluites intestines pel control del poder, Porcioles perd l'alcaldia l'any 1973, només tres anys abans de l'inici de la transició a la democràcia.

Amb el retorn de la democràcia, torna el municipalisme com a projecte polític, encapçalat una vegada més per les forces d'esquerra. Els partits d'oposició al règim, principalment el PSUC, s'han organitzat a les fàbriques a través de sindicats clandestins, però també a les grans ciutats al voltant d'un moviment social urbà a través de les associacions de veïns (Castells 1986). La força del moviment en l'àmbit local fa que els impulsors de la transició convoquin les eleccions locals al final del procés, l'any 1979. Després de les eleccions, les grans ciutats i els seus cinturons industrials passen a ser governats pels partits d'esquerres, principalment el PSC-PSOE i el PSUC-PCE. Els nous ajuntaments democràtics volen desenvolupar de forma autònoma les seves polítiques després d'anys sense autonomia, de forma que hi ha una capacitat de col·laboració baixa entre ajuntaments, fins i tot es-

21 Per posar dos exemples, el gendre del mateix Porcioles tenia una constructora "Transacciones Urbanas", àmpliament beneficiada per aquesta política urbana, mentre que Juan Antonio Samaranch, president de la Diputació, era el president de la immobiliària que es va fer càrrec de la construcció de Ciutat Meridiana (Catalan, 1997). El mateix Porcioles va esdevenir una de les deu fortunes més importants de l'Estat.

sent del mateix color polític. Aquest baix nivell de col·laboració lateral va acompanyat de la creació d'un gran ventall de polítiques locals que es duen a terme amb nous actors que estaven exclosos de la presa de decisions durant el franquisme. En matèria de desenvolupament econòmic local es posen en marxa plans d'ocupació i s'intenten elaborar pactes per l'ocupació entre sindicats i empresaris, que sovint fracassen per la manca de col·laboració dels empresaris locals i per l'existència de marcs més amplis de negociació (Pradel 2012). Els nous ajuntaments democràtics obren la possibilitat de participació a nous actors col·lectius, incloent les associacions de veïns i els sindicats. A la vegada, les velles elits econòmiques es reorganitzen en associacions patronals que encaixin en el nou marc democràtic, i tracten d'influir des d'aquestes associacions en les polítiques locals.

Un dels principals reptes en el disseny de la constitució de 1978 és donar una solució a l'encaix dels diferents pobles d'Espanya. La qüestió, que no abordarem aquí en profunditat, és la de definició de la nació espanyola i el paper de les diferents nacionalitats. Aquestes qüestions, que havien estat presents en el debat federal de principis del segle XX, s'aborden, però en el marc d'una monarquia parlamentària i del possibilisme i la negociació amb les forces del règim que, voluntàriament, cedeixen el poder per donar lloc a una democràcia liberal. La qüestió que es debat és sobre la naturalesa plurinacional o no de l'estat, i la solució que s'hi troba és de compromís, on s'adopta el principi d'unitat de la nació espanyola, però es reconeix l'existència de nacionalitats. Aquesta solució comporta la creació de mecanismes d'autonomia, una solució que havia estat defensada per la Lliga davant la proposta federalista, però articulada de tal manera que permet una lectura federal.

En termes administratius, la creació de l'estat de les autonomies implica una major complexitat de la governança, que passa de tenir tres nivells administratius (govern central, diputacions i ajuntaments) a tenir-ne quatre (incloent la Generalitat o govern autonòmic) o més (per exemple els consells comarcals). Aquesta complexitat implica una distribució poc clara de competències i recursos i la escassa col·laboració entre nivells administratius. Alhora, garanteix certa dis-

tribució de la pluralitat política entre els diferents nivells de govern (Subirats 1997). La possibilitat d'autonomia per al conjunt de les províncies espanyoles representa la superposició d'un model de descentralització i un model altament centralitzat. Com veurem en el següent capítol, els resultats d'aquest procés de descentralització seran una de les preocupacions de Maragall, en considerar que s'ha prestat molta atenció a la descentralització regional i massa poca a la descentralització cap als municipis.

A Catalunya, el retorn de Tarradellas dóna lloc a un govern de concentració que redacta l'Estatut de Catalunya i en el qual participen múltiples forces polítiques. Posteriorment, el nacionalisme conservador arriba al govern de la Generalitat a partir de l'any 1980. Amb aquest nou govern, presidit per Jordi Pujol, es desplega el model autonòmic català, de caire centralista i liberalitzador i en la línia del model ja teoritzat pels pensadors conservadors de la Lliga Regionalista. Per una banda, es dóna a la Generalitat de Catalunya la centralitat de la vida política, molt per damunt dels ajuntaments. El model no preveu ni la cessió de competències ni la de recursos als ajuntaments, que veuen molt limitada la seva capacitat d'acció davant del govern de la Generalitat, depenent de l'obtenció de fons propis a través de diferents recursos, un dels quals és la requalificació de sòl. Per altra banda, s'obre la porta a la intervenció del sector privat en el desenvolupament de polítiques públiques com el transport, l'educació o la sanitat. La consolidació d'aquest model ha estat considerada com un procés de 're-centralització autonòmica' (Recio i Rosetti 2000) on les competències i recursos són concentrades per la Generalitat en detriment dels ajuntaments i d'altres administracions infraautonòmiques. En aquest context, les ciutats espanyoles es veuen obligades a desenvolupar diferents estratègies per tal de finançar les seves polítiques locals, de forma que es veuen forçades a entrar en la dinàmica de competitivitat per atraure recursos i esdeveniments, i a dur a terme estratègies basades en els usos del sòl per tal de finançar-se.

El catalanisme progressista s'oposa a l'autonomisme nacionalista de Pujol des dels ajuntaments, reprenent en gran mesura l'agenda po-

lítica de principis del segle xx. Els partits d'esquerres són especialment forts en els ajuntaments de la regió metropolitana, cosa que genera una proposta política municipalista alternativa que es va configurant amb els anys i que implica un conflicte amb la Generalitat de Catalunya. La vella disputa sobre les relacions entre Catalunya i Barcelona pren una dimensió política en la mesura que des dels municipis de l'àrea metropolitana es desenvolupa un model de benestar local d'orientació socialdemòcrata on les decisions públiques es sostenen sobre la base del diàleg social i el protagonisme de l'administració pública local, que lidera i col·labora amb el sector privat en el desenvolupament d'obres i infraestructures. El catalanisme progressista representat pel PSC i pel PSUC, però, no articula una proposta per al govern de la Generalitat fins a finals dels anys noranta, quan Pasqual Maragall galvanitza les idees municipalistes i federalistes al voltant d'una candidatura de progrés. Fins aleshores, el desenvolupament de polítiques no està clarament formulat com una alternativa al model del nacionalisme conservador, sinó que construeix una sèrie de serveis i equipaments des de l'àmbit local que serveixen per a desenvolupar models de benestar locals a la regió metropolitana de Barcelona, on es concentra el gruix de la població de Catalunya.

No obstant, aquestes polítiques es veuen limitades per la capacitat financera i competencial dels ajuntaments, i per la dificultat dels ajuntaments de cedir autonomia i col·laborar entre ells per a desenvolupar polítiques comunes. La dissolució de la Corporació Metropolitana de Barcelona (CMB) l'any 1987 és fruit d'aquest conflicte i significa la fi d'un dels pocs mecanismes de coordinació entre municipis existents a la regió metropolitana.

Des del punt de vista de models de governança, Barcelona -des de la Corporació- s'erigia com un contrapoder al model re-centralitzador de la Generalitat, raó per la qual és dissolta i es crea un model territorial que desactiva la capacitat dels ajuntaments per a organitzar de nou un contrapoder al govern central (García 2003). Darrere aquesta batalla sobre la Corporació hi ha qüestions de conflicte entre administracions, però també dues concepcions sobre Catalunya: la del

nacionalisme conservador encapçalat per Pujol i la del catalanisme progressista (que ha recollit part de les propostes municipalistes) que es va articulant al voltant de la figura de Maragall. Maragall dona un nou impuls al municipalisme, tot i que, com veurem a continuació, sobre bases diverses, entre les que té un fort pes l'economia urbana.

1.6. CONCLUSIONS

En aquest capítol hem contextualitzat els debats sobre municipalisme apropant-nos al marc històric en el que es mou. Primer hem analitzat el paper de les ciutats en la configuració dels estats-nació a Europa, així com la configuració de l'Estat-nació a Espanya i el sorgiment d'idees federalistes com a forma d'articulació de l'estat. Ens ha interessat seguir les propostes federalistes per la naturalesa municipalista d'aquest federalisme. En segon lloc hem analitzat com el recorregut del federalisme a Catalunya deixa un llegat intel·lectual i polític profund i crea una tradició de catalanisme progressista que contempla l'autonomia municipal com un element central. Les aportacions són tant doctrinàries com d'organització política, com ho demostra el desplegament de l'ordenació territorial de la Generalitat republicana dirigida per un dels partits de la tradició catalanista de progrés, ERC.

D'altra banda, el nacionalisme també s'ha organitzat al voltant del cos doctrinal de Prat de la Riba, defensant l'autonomia de Catalunya, alternativa conservadora al federalisme, i la construcció nacional del país, que s'entén com a missió històrica del poble català. Per a fer-ho, subjuga l'autonomia dels municipis, i en especial de les grans ciutats industrials, als interessos nacionals. A més, busca defensar la pau social a través de posicions corporativistes i paternalistes.

Aquests dos models oposats s'enfronten políticament i bèl·lica durant la guerra civil i ambdós queden molt debilitats amb la victòria franquista en la guerra civil espanyola (1936-1939). La dictadura significa una impugnació del projecte de modernització liberal en general, i del projecte federalista en particular. La burgesia, que ha donat suport a la dictadura davant l'amenaça de revolució social, també veu

impugnat el projecte nacionalista català. Així, les qüestions i els debats sobre l'organització territorial de Catalunya i l'encaix de Catalunya al conjunt d'Espanya queden irresolts i amb el retorn de la democràcia tornen a sorgir. En aquest moment Maragall ja tindrà un paper central en la definició del paper que han de jugar els municipis en la governança de Catalunya i d'Espanya, i ho farà reprenent, amb matisos, les posicions del catalanisme progressista de principis de segle.

2. Bases teòriques del municipalisme de Pasqual Maragall

2.1. INTRODUCCIÓ

En aquest capítol es vol analitzar fins a quin punt els plantejaments federalistes i municipalistes de Maragall beuen de la trajectòria històrica i del conjunt d'idees que hem vist anteriorment, i quines altres influències rep en la configuració d'aquest discurs. El punt de partida d'aquesta anàlisi és que, efectivament, Maragall se sent hereu del pensament republicà i en particular del catalanisme progressista, a partir del qual articula una sèrie de propostes polítiques concretes. Al partir dels seus escrits i discursos Maragall apel·la contínuament al llegat del catalanisme progressista del que se sent continuador i al que vol posar en valor davant del model nacionalista conservador. No obstant, només beu d'alguns dels elements d'aquest catalanisme progressista. El seu projecte polític està marcat per d'altres influències, entre les que cal destacar la seva trajectòria professional i acadèmica, així com les experiències vitals que té en els seus viatges. A partir d'aquest bagatge, Maragall proposa una actualització de les idees federals i municipalistes per fer-les encaixar en un programa liberal progressista i social-demòcrata, el del seu partit. Aquestes propostes, desenvolupades durant els anys vuitanta i noranta, busquen redefinir el paper de l'estat i dels partits social-demòcrates en el marc de la crisi del petroli i l'inici de l'ofensiva neoliberal liderada per Thatcher i Reagan al Regne Unit i als Estats Units. Aquest capítol analitza aquestes diferents influències i com Maragall articula un projecte federalista i municipalista que es va concretant al llarg del temps. En aquest capítol analitzem les bases d'aquest projecte. Al capítol quart reprendrem aquesta qüestió per veure com el pensament polític de Maragall es concreta en una proposta política definida per al govern de la Generalitat de Catalunya.

2.2. LES INFLUÈNCIES DEL CATALANISME PROGRESSISTA

Pel que fa als seus plantejaments polítics, Maragall se sent un continuador del pensament del catalanisme progressista de principis del segle XX. Les propostes que articula com a alternativa al model nacionalista que encapçala Jordi Pujol ja s'havien plantejat de forma parcial des de les diferents corrents del catalanisme progressista. Una de les obsessions de Maragall és la de reivindicar aquest catalanisme com a part rellevant de l'herència política que ha rebut la societat catalana. Maragall no tan sols es sent ideològicament proper a aquestes propostes sinó que se n'hi sent també sentimentalment, atès que formen part de la tradició familiar. Maragall ha rebut la influència republicana de la *Institució Libre de Enseñanza*, on havia estudiat la seva mare, i es mou en un ambient familiar promogut pels seus pares on es respiren aquestes idees.

En el context del franquisme dels anys seixanta, part de la família Maragall està col·laborant amb el règim, com el seu oncle Joan Anton, mentre que una altra part està patint les conseqüències de la repressió, com el seu pare, que es veu impedit d'exercir de professor universitari. En aquest context obté de primera mà el testimoni de polítics i pensadors de l'etapa republicana, que passen per casa seva en tertúlies amb els seus pares. Maragall té l'oportunitat de conèixer pensadors com Anselmo Carretero o José Bergamín (Maragall 2008, p.40) i tot aquest ambient el fa connectar amb la realitat republicana i amb el conjunt del seu pensament, sentint-se part d'aquest moviment, tal i com revela en una conversa amb Maria Aurèlia Capmany:

«Jo sempre m'he considerat un 'últim de Filipines' de la generació republicana. Quan els de la meua generació vam ingressar a la universitat a finals dels cinquanta, encara érem dels vostres, com si diguéssim. Hi ha més diferència entre jo i [...] els meus germans petits que ja són de la generació del maig del 68»
(MARAGALL 2008, p.42).

Maragall sembla fer referència aquí al fet que en el moment d'entrar a la universitat (1959), el nou catalanisme progressista està en-

cara a les beceroles²², i els seus referents intel·lectuals són per tant, els del catalanisme progressista de l'etapa republicana. Com a militant del Front Obrer de Catalunya pren contacte amb una sèrie d'intel·lectuals que estan reprenent i actualitzant el catalanisme progressista. Per exemple, a través del FOC entra en contacte amb Antoni Jutjar gràcies al qual es familiaritza amb el federalisme de Pi i Margall.

A la vegada, influït per la nissaga familiar, Maragall es sent atret per un catalanisme que impulsi la transformació del conjunt d'Espanya i que sigui capaç de forjar certa reconciliació. La figura del seu avi i l'intercanvi de correspondència d'aquest amb Unamuno sobre la modernització d'Espanya tenen un paper important en els plantejaments regeneracionistes de Pasqual Maragall, i són presents a quasi bé tots els seus escrits sobre la relació entre Catalunya i Espanya. A una entrevista a la revista L'Avenç l'any 2007, un cop ha abandonat el càrrec de president de la Generalitat, Maragall fa explícita aquesta connexió:

«El catalanisme que jo podia representar, d'arrel municipalista, no era una mera contraposició al catalanisme conservador, sinó que tractava de recuperar l'embranchida del 1906-07, de les primeres formulacions del catalanisme. Per a mi, aquest plantejament era doblement seductor: d'una banda, pel salt històric que representava la connexió amb el catalanisme del meu avi, que era el que jo havia mamat. I d'altra banda, perquè aquest catalanisme del 1906-07 va ser molt municipalista» (ENTREVISTA A PASQUAL MARGALL, L'AVENÇ, 324).

Amb aquesta afirmació Maragall posa de relleu que, des d'una posició progressista, havia intentat reproduir un catalanisme transversal de principis de segle, representat per Solidaritat Catalana. A través de la seva obra de govern i la seva acció política, Maragall se sent continuador d'aquesta tradició del catalanisme, intentant recuperar-ne la

22 El 26 d'abril de 1959 es du a terme un acte a Montserrat que es considera com l'acte fundacional del nou catalanisme, o com l'inici de la refundació del catalanisme, amb una interpretació per part de l'Orfeó Català del Cant de la Senyera i crits de 'Catalunya' i 'Llibertat' (Amat, 2015: 212). L'ascens del catalanisme progressista no es dona fins la segona meitat dels anys seixanta.

vessant progressista. Així, al seu discurs d'investidura com a president de la Generalitat l'any 2003, Maragall afirma:

«Ens reconeixem en la tradició federalista de Pi—de Pi i Margall—, en el liberalisme democràtic d'Almirall, en el catalanisme ciutadà de Gabriel Alomar, en el socialisme humanista de Rafael Campalans, en el federalisme nacional d'Antoni Rovira i Virgili. Ens reconeixem en l'esperit i l'obra dels presidents Macià i Companys, en la fidelitat del president Irla i en la tenacitat i clarividència del president que ens va retornar la institució, Josep Tarradellas. Déu n'hi do, l'empremta de les esquerres en la història del catalanisme! Fem nostres —vull dir que assumim i compartim— les tradicions polítiques d'Esquerra Republicana de Catalunya, de la Unió Socialista de Catalunya, del Bloc Obrer i Camperol, del Partit Socialista Unificat de Catalunya, del sindicalisme llibertari.

Hem compartit experiències polítiques determinants, amb ells i amb altres que van venir després, com l'Assemblea de Catalunya, que va sorgir de l'esquerra, i com el Govern d'unitat presidit per Josep Tarradellas, també compartit. Hem governat plegats amb Esquerra Republicana i amb Iniciativa-Verds molts ajuntaments de Catalunya, cada cop més. Hi han més ajuntaments governats per aquestes coalicions, en nombre, començant per l'Ajuntament de Barcelona d'ençà de l'abandó del pacte inicial, el Pacte de progrés, per part de Convergència i Unió, ja fa molts anys».

Aquest fragment sintetitza diferents elements rellevants. En el primer paràgraf trobem una reivindicació de diverses figures que hem repassat en el capítol anterior i que tenen una forta arrel federalista: inclou a Pi i Margall i als dos grans teoritzadors del catalanisme d'arrel federal, Almirall i Rovira i Virgili. També cita a Gabriel Alomar, partidari de desenvolupar el modus de vida urbà al conjunt de Catalunya, i a Rafael Campalans, que s'escindeix del PSOE per crear un partit socialista de caire catalanista. També reivindica les figures polítiques de Macià, Companys, Irla i Tarradellas, és a dir, el conjunt de presidents de la Generalitat provinents del catalanisme progressista que l'havien precedit. Finalment, fa referència als partits i organitzacions catalanes que havien participat en aquests governs.

Maragall se sent continuador de tota aquesta tradició catalanista, i la reivindica com a equiparable a la tradició del nacionalisme conservador. En un article publicat al diari *La Vanguardia* l'any 1991, en motiu de la inauguració del monument a Francesc Macià a la Plaça Catalunya, Maragall reivindica la figura del president de la Generalitat posant de relleu la seva capacitat de crear un catalanisme popular que el nacionalisme conservador no va ser capaç d'aglutinar:

“[...] ¿Y Macià? ¿Será también respetado por todos? Creemos y esperamos que sí. De la misma manera que creemos y esperamos que lo será Francesc Cambó, a quien pronto los empresarios del 92 levantarán un monumento, si todo va bien, delante de la fachada del Palau Nacional de Montjuïc. Sin Macià (y sin Companys y Layret) el catalanismo popular no hubiera existido. Sólo hubiese existido un folclorismo y un cultismo interesantes. La revuelta popular de 1909 -la semana trágica-, que marcó los dos campos que años más tarde, durante la Guerra Civil, se enfrentarían en Cataluña, era una premonición del posible naufragio político de un catalanismo conservador que no había sabido enraizar en el pueblo y que reaccionaba con exceso a su cólera popular”.²³

El fragment és rellevant perquè reprèn la qüestió de la divisió del catalanisme a partir de la Setmana Tràgica i la reacció de la burgesia, posant de relleu que el catalanisme progressista va fer guanyar simpaties dels sectors populars cap a la causa del catalanisme, que d'altra manera hagués quedat com un producte de la classe burgesa. Darrera d'aquesta visió hi trobem un cop més l'arrelament a la tradició familiar i a les posicions de l'avi Joan. Un exemple més el trobem durant la cerimònia inaugural dels Jocs Olímpics, el 25 de juliol de 1992: Maragall esmenta la Olimpíada popular com a referent esportiu previ als Jocs Olímpics i recorda la figura del president Lluís Companys²⁴.

23 Pasqual Maragall: «Sobre Macià y su Monumento» *La Vanguardia*, 29 de desembre de 1991

24 L'Olimpíada Popular, organitzada l'any 1936 com a protesta davant la celebració dels Jocs Olímpics al Berlín Nacional-socialista, mai es va arribar a celebrar per l'esclat de la guerra civil.

Cal recordar, però, que en matèria ideològica Maragall mai s'ha considerat marxista. Segons les seves pròpies memòries

«He dit que segurament jo vaig ser més rebel que revolucionari i potser hauria d'haver dit que , sense saber-ho, ja era quasi socialdemòcrata, o més aviat 'demòcrata' i prou. [...] La lògica de qualsevol esperit liberal i progressista conduïa aleshores a fer-se d'esqueres, en un moment en què la futura dreta democràtica encara no lluitava contra Franco. La invasió dels tancs soviètics del 1956 a Budapest ens havia impedit ser comunistes, va ser una mena de vacuna definitiva» (MARAGALL 2008, pp.86–87).

Per tant, més que assumir un programa polític concret del catalanisme progressista, Maragall fa una reivindicació simbòlica, que vol posar els protagonistes d'aquesta esquerra a l'alçada dels personatges ja reconeguts pel nacionalisme conservador, i aprofita part del pensament teòric proposat per ells per a construir el seu propi model.

Per tant, hi ha una voluntat de reconeixement del llegat deixat per les esquerres catalanistes, i aquest llegat es pot visualitzar sota diferents formes en l'obra de govern de Maragall. La qüestió clau és que a través dels seus discursos, escrits i acció política, Maragall reivindica l'esquerra existent abans del franquisme i se'n sent hereu, però hi ha una reinterpretació d'aquesta tradició que fa que en ocasions la reivindicació sigui més simbòlica que substantiva. Com veurem més endavant, les propostes federalistes i municipalistes que Maragall planteja com a sortida als grans problemes de l'Espanya democràtica de finals de segle XX beuen de les que el catalanisme progressista havia articulat a principis del mateix segle, però el contingut substantiu d'aquestes propostes es nodreix d'altres fonts. Maragall es defineix com a liberal i progressista, i apostant pel pragmatisme, articula una sèrie d'idees noves sobre la gestió urbana i el paper que han de jugar les ciutats a les darreries del segle, casant aquests continguts amb la tradició catalanista. Aquestes noves idees provenen de la seva vida professional com a economista urbà i de l'observació d'altres realitats socials que li permeten els seus viatges.

2.3. LES INFLUÈNCIES ACADÈMIQUES I DE LA TRAJECTÒRIA VITAL

Ens és impossible saber, amb les fonts que tenim disponibles, si el municipalisme de Maragall és el que el va empènyer a especialitzar-se en economia urbana o si bé els estudis en economia urbana condicionen l'accent municipalista en el pensament polític de Maragall²⁵. No obstant, sí que sabem que les propostes polítiques de Maragall estan clarament influïdes per la seva formació acadèmica així com per la seva formació complementària i les seves experiències vitals per Europa i els Estats Units. D'aquesta formació sorgeix l'anàlisi de Catalunya, Espanya i Europa com un sistema de ciutats, i d'aquesta anàlisi sorgeixen les respostes polítiques per a l'organització de l'estat i el repartiment de competències i recursos entre els diferents nivells administratius. En aquest sentit, les propostes de Maragall entronquen amb la tradició municipalista però parteixen de nous plantejaments, basats en la realitat econòmica. Així, en una conferència de l'any 1983, Maragall planteja la necessitat de complementar el creixement de les administracions autonòmiques amb un creixement paral·lel dels municipis com a òrgans de desenvolupament de polítiques, no per raons ideològiques sinó per raons principalment econòmiques, d'encaix amb el món occidental que està en procés de globalització:

*«Es desde abajo, desde el terreno de la jerarquía de ciudades y pueblos como pueden plantearse al mismo tiempo los sacrificios y las transferencias necesarias para que el país funcione y se integre con dinamismo en el mundo.»*²⁶

Per tant, la formació com a economista urbà és clau per a entendre com es configuren les propostes municipalistes de Maragall. Aquesta

25 D'entre les poques referències a la qüestió en les diferents biografies, A *La Gota Malaia* s'apunta que Joan Tardà Dexeus li recomana estudiar economia urbana ja que és més original que economia internacional (p.61).

26 Notes a la conferència Barcelona, capital metropolitana, pronunciada a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo el 25 d'agost de 1983.

formació, duta a terme a la UAB, es complementa amb viatges de plaer i d'estudis que li permeten tenir una formació més heterodoxa i àmplia sobre el fet urbà. Així, Maragall viu una sèrie d'experiències professionals i vitals abans de prendre responsabilitats polítiques que l'influeixen els seus plantejaments polítics. Aquestes influències inclouen les seves experiències vitals a Nova York i a París, que Maragall descriu a les seves memòries, així com algunes experiències de joventut en l'entorn familiar. L'any 1966 viatja a París per a estudiar política de planificació regional i sectorial, on entra en contacte amb Jacques Delors. El setembre de 1971 Maragall viatja a Nova York per a completar la seva formació, duent a terme una estança de dos anys als Estats Units. L'experiència americana és clau per entendre el pensament posterior de Maragall, i bona part dels seus plantejaments teòrics sobre la gestió de la ciutat, no només per l'educació formal que rep en la seva estada sinó pel context que viu. Tal i com explica a les seves memòries, la ciutat de Nova York estava vivint una situació de canvi, amb les retallades imposades per l'administració central i la retirada de les polítiques de benestar que es desenvolupaven des de la ciutat (Maragall fa esment a la seva participació en la lluita pel manteniment de les escoles bressol públiques, però va ser una sèrie de serveis els que estaven sent retirats). Aquell mateix any el dòlar es desvincula del patró-or i només quatre anys més tard la ciutat cau en bancarrota tècnica davant la deflació provocada per la crisi del fordisme-keynesianisme.

L'estada de Maragall a Nova York, entre 1971 i 1973 coincideix amb la necessitat creixent de les ciutats de l'entorn capitalista de competir per recursos i inversions a escala global. Maragall en viu les conseqüències en primera persona, i coneix als investigadors que estan estudiant aquests canvis d'escala global. L'estada serveix també per entendre el fenomen de la segregació social i espacial dins les grans regions metropolitanes dels Estats Units que s'ha configurat en les dècades anteriors. El desplaçament de les classes altes cap als suburbis de la ciutat de Nova York i els problemes per als pressupostos municipals que això generava converteix la qüestió en una de les prioritats de

Maragall, que més endavant s'esforçarà en proposar formes de govern metropolità que assegurin certa forma de redistribució metropolitana. Més enllà de les influències acadèmiques directes, l'experiència de Nova York aporta un bagatge clau en la trajectòria futura de Maragall i en les seves propostes polítiques. Per altra banda, en aquesta etapa de formació Maragall rep les ensenyances de diferents pensadors tant liberals com marxistes que es centren en entendre el sorgiment del fenomen metropolità dins el marc del desenvolupament capitalista i que plantegen els problemes i reptes que aquest fenomen genera. Entre ells hi ha el geògraf marxista David Harvey, (teoritzador del canvi de règim fordista al flexible) en la seva estada a la universitat John Hopkins de 1978-79.

La tercera gran influència en el pensament municipalista de Maragall és anterior a la finalització de la seva formació acadèmica: la seva trajectòria professional dins l'ajuntament de Barcelona. Tal i com s'explica a les diferents biografies (Mauri i Uría 1998; Maragall 2008), des de 1965 Maragall s'havia incorporat al gabinet de Programació de l'Ajuntament de Barcelona, encapçalat per Josep Maria Porcioles, de qui ja hem vist que posa en marxa un cert municipalisme dins les estructures del règim, proposant la Carta Municipal i creant la Corporació Metropolitana de Barcelona, així com un model de creixement urbà basat en captar recursos privats i crear grans infraestructures per a la ciutat. Segons Xavier Roig, l'entrada de Maragall va ser possible per la visió de Porcioles:

Maragall, juntament amb uns altres funcionaris de la casa van estar treballant un temps al Gabinet Tècnic de Programació. El Gabinet tècnic de programació és molt important en la història de la Barcelona municipal recent. Allà un alcalde que tenia clarament, vistes les coses en perspectiva, una visió de ciutat bastant estructurada, que era Porcioles, va decidir oferir aquest espai de gabinet a una colla de funcionaris d'esquerres, funcionaris rojos, i va pensar que era millor tenir-los allà, que anessin estudiant i preparant coses que no pas haver de discutir amb ells (ENTREVISTA A XAVIER ROIG)

L'entrada de Maragall a un gabinet tècnic del govern de Porcioles el fa entrar en contacte amb aquests projectes i familiaritzar-se amb una idea de ciutat que en gran mesura farà seva. L'experiència li va servir per conèixer la realitat empírica del a ciutat:

Van tenir molta llibertat per estudiar i llegir. Es van dedicar a estudiar la prospectiva de la ciutat. [...] Aquesta comprensió del territori és el que va portar a decisions estratègiques molt rellevants posteriorment.

(ENTREVISTA A XAVIER ROIG)

Posteriorment Maragall defensa Porcioles com un alcalde amb un projecte de ciutat competitiva, que es caracteritza per una major autonomia municipal i el desenvolupament d'intervencions urbanístiques pensant en el creixement futur. Més concretament, Maragall valora especialment l'aposta per la Carta Municipal, que interpreta com una aposta per la gestió metropolitana de la Corporació²⁷. En les seves memòries, Maragall reconeix que Porcioles té «una idea de la ciutat al marge de consideracions de criteri polític» (Maragall, 2008: 97). Tot i aquesta entesa de Maragall amb Porcioles, Nel·lo assenyala una diferència de fons que ens porta de nou a la qüestió de la concepció del paper que ha de jugar Barcelona. Per Nel·lo, Porcioles defensa un model de ciutat finalista, que té per objectiu construir una gran metròpoli, el projecte que havien ambicionat els dirigents de la Lliga abans d'atemorir-se per la possibilitat de la revolució. El projecte de Maragall en canvi, és instrumental, persegueix un model de ciutat que permeti la qualitat de vida dels seus habitants i una certa redistribució.

Més enllà d'assumir en major o menor mesura el projecte de Gran Barcelona que havia ideat Porcioles, l'experiència professional dins l'ajuntament permet a Maragall conèixer a fons la realitat metropolitana

²⁷ En les seves memòries, Maragall fa referència a les tres C de Porcioles canviant-ne el contingut: per Maragall les tres C són Carta Municipal, Corporació Metropolitana i Castell (de Montjuïc) (Maragall, 2008: 97). Com s'ha d'entendre aquesta reinterpretació del projecte de Porcioles? Sens dubte que la Corporació va ser una qüestió central en l'obra de Porcioles, però tal i com veurem, té més a veure amb els conflictes per imposar certs interessos privats sobre projectes que per una vertadera visió metropolitana de l'alcalde.

i plantejar la necessitat d'un model redistributiu dins l'àrea metropolitana que ha d'evitar problemes de segregació social. D'altra banda, la seva col·laboració en l'elaboració del Pla General Metropolità implica que Maragall sigui conscient de la capacitat de creació de riquesa i de les necessitats en termes d'inversions de l'àrea metropolitana de Barcelona, cosa que influeix posteriorment en els seus plantejaments de distribució de despeses i aportacions dins el sistema de l'estat democràtic.

A més, la seva trajectòria professional va en paral·lel a la seva formació i l'entrada en contacte amb grups que estan generant una teoria de govern municipal des de l'esquerra. Un de molt rellevant és el CEUMT, format per militants d'esquerres que havien col·laborat en les lluites veïnals, entre els quals està Jordi Borja:

El Centre d'Estudis Urbanístics Municipals i Territorials que és molt animat per gent propera al PSUC però no només del PSUC, que produeixen aquells manuals de gestió municipal que són fonamentals, són bàsics, és amb el que la gent entra als ajuntaments. És el vademècum d'aquells que entren
(ENTREVISTA A ORIOL NEL·LO).

Més endavant, quan Maragall ja és alcalde, també troba en la Federació de Municipis de Catalunya, creada l'any 1981, un espai de reflexió sobre el pensament municipal des d'on s'elabora una doctrina municipalista que s'oposa al model de la Generalitat i a la idea darrera del pensament de Pujol que un país amb unes ciutats fortes s'afebleix, pensament que prové de la visió conservadora sobre l'ordenació territorial de Catalunya.

2.4. PROPOSTES POLÍTIQUES AL VOLTANT DEL FEDERALISME I EL MUNICIPALISME: CATALUNYA COM A XARXA DE CIUTATS

A partir de les influències que hem analitzat, Maragall fa una sèrie de propostes de caire municipalista que s'emmarquen en un projecte d'arrel federal. Seguint la tradició republicana, les propostes federalistes de Maragall parteixen del municipalisme:

«Com enllacem federalisme i municipalisme? El municipalisme no és tan sols una escola de democràcia i de política, és també un segment de la ideologia i la tècnica federals. En realitat, el municipalisme està contingut en el federalisme. Bona part dels principis aplicables a les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes [...] son extensibles al nivell local. Però crec que [la reforma federal] produirà, a més, un efecte indirecte important que beneficiarà als ajuntaments. En la mesura en què la interpretació federalitzant disminueixi les tensions entre els dos nivells superiors, es reduirà la pressió de les autonomies sobre els governs locals. I permetin-me que acabi amb una afirmació que no serà contestada: tot allò que beneficia als ajuntaments beneficiarà als ciutadans.» (MARAGALL 2009, PP.38–39).

Les reclamacions municipalistes de Maragall dels anys vuitanta parteixen d'aquest principi federalista per tal de reclamar un major pes dels municipis en la presa de decisions dins el marc de la creació de l'estat de les autonomies. La proposta de distribució de recursos entre administracions que permeti tenir major pes als ens locals va en aquesta direcció i encaixa amb els principis *piimargallians* d'autonomia municipal. No obstant, des del punt de vista de l'articulació d'aquestes propostes, Maragall parteix dels models federals del nord d'Europa i dels Estats Units:

«[...] Ahora nos toca empezar desde abajo. Plantear el federalismo fiscal a la americana, a tres niveles: federal, autonómico y local. Aplicar los estándares escandinavos y holandeses donde 2/3 del gasto público neto son gestionados desde el ámbito local, provincial y/o regional. Como en Suecia, donde el impuesto sobre la renta de las clases medias y modestas, con un tipo del 30 %, se destina a los municipios para educación (20 %) y a las provincias para sanidad (10 %). Sólo los más ricos, que pagan más del 30 %, contribuyen al Estado (diplomacia, investigación básica, defensa, etcétera. Abí se ve qué es lo que se considera básico. En España deberíamos llegar al año 2000 al reparto por mitades del gasto público neto entre Estado y gobiernos locales y regionales (50-25-25) [...] Estaremos entonces en condiciones de apuntar para el año 2004-2005 a ese 40-30-30 de los países europeos modélicos.»²⁸

28 Desde Cataluña, federalismo El País, 04/07/1997

El model federal que proposa Maragall està molt vinculat a la realitat barcelonina i catalana. Davant de la proposta nacionalista, Maragall promou una visió de Catalunya i Espanya com un sistema de ciutats interconnectades. Per Maragall, aquest sistema de ciutats és una realitat empírica, i és aquesta realitat el que ha de marcar l'ordenació territorial i la relació entre nivells de govern. Per a ell no hi ha una contraposició més enllà del terreny de les idees, entre la concepció barcelonina i la concepció catalana de Catalunya:

«Catalunya apareix avui, als ulls de l'observador, en la taca de la nova cartografia per satèl·lit i en la realitat dels seus fluxos econòmics i socials, com una xarxa de ciutats, com un conjunt d'aglomeracions humanes, petites i no tant petites, mitjanes i de més grans. Aquesta xarxa té una lògica creada per la història, producte de factors naturals, i a voltes, resultat també d'unes determinades polítiques, encertades o no. [...] és cert que hi ha hagut una contraposició entre una concepció més urbana, més industrial, més emprenedora, de Catalunya i una altra concepció més tradicional, més pairalista, més conservadora de Catalunya. Aquesta contraposició és legítima en el terreny de les idees, en el terreny de l'especulació teòrica, en l'anàlisi històrica potser, però mai com a base filosòfica per a emprendre l'ordenació territorial de Catalunya»²⁹

Maragall concep Catalunya i Barcelona com realitats mútuament dependents i defensa una Barcelona forta per a enfortir la nació catalana, i un major protagonisme dels municipis en la gestió de la vida pública. Entenent Catalunya (i Espanya) com un sistema de ciutats que s'integra progressivament a Europa, Maragall proposa un govern autonòmic facilitador que permeti als ajuntaments desenvolupar polítiques locals en múltiples camps, davant del que entén com un model recentralitzador que impulsa el govern català a partir de 1982:

²⁹ Conferència de Pasqual Maragall a Berga sobre 'Els Jocs Olímpics i la Catalunya d'avui' 22 d'abril de 1988.

*«Our Statute of Autonomy stands for a decentralized structure of catalan Government. The Generalitat was to play the role of giving advice, planning, supervising the lower levels of administration. The majority ruling the Catalan Parliament has been passing a set of laws aimed to extend the control of new Catalan bureaucracy over every single aspect of Catalan life. These laws have a trend not at all liberal, in spite of the alleged liberal faith of many. In fact, these laws are within the old Spanish tradition of centralism and state interventionism. The present majority has showed an increasing mistrust on the basic levels of government, that is, local governments. The present majority has showed an increasing mistrust on the basic levels of government, that is, local governments. The executive is recovering powers the central government had passed to municipalities during the first years of democratic governments in Spain. From the local government we are seeing, amazingly, how we could end up having less powers under an autonomous Catalonia than we had after 1977 general election and before the Statute. So, the alleged aim is to strengthen the country. The result is weakening it».*³⁰

Per tant, Maragall contraposa la visió nacionalista de Catalunya amb una visió urbana amb la qual llegeix la realitat política, social i econòmica europea. Així, vincula l'èxit en termes de desenvolupament econòmic i social a l'èxit de les seves ciutats i en la creació d'un sistema urbà potent. Analitzant el cas català, posa de relleu que Catalunya i el País Basc són les dues àrees més urbanitzades d'Espanya i que Barcelona és la ciutat més rellevant dins d'aquest sistema de ciutats, que cal connectar amb les xarxes de ciutats europees. Aquesta concepció el porta a una sèrie de demandes concretes basades en crear unes estructures de governança al servei d'aquest sistema de ciutats. Per exemple, demana una política d'estat per a les grans ciutats³¹ i una política d'infraestructures que tingui en compte el pes de les regions metropolitanes espanyoles, així com un millor

30 Classe impartida a Anthony's College, Oxford, el 7 de març de 1986

31 Ponència als cursos d'estiu de la Universidad Menéndez Pelayo «Las ciudades en el desarrollo económico», 1990.

finançament de les entitats locals i, posteriorment, un paper rellevant dins l'entramat de governança Europea. Aquestes demandes formen part d'una lectura federal de la constitució que promou Maragall i que es basa en revisar l'encaix entre els tres nivells de govern de l'estat tant pel que fa a les competències com als recursos. L'acció municipal des de l'ajuntament de Barcelona, que analitzarem en el proper capítol, parteix d'aquesta concepció:

«El ayuntamiento de Barcelona formula sus políticas en relación con España en el marco de tres principios básicos de federalismo, como son el autogobierno territorial, la participación de las comunidades autónomas en las grandes decisiones del Estado y el reparto de gasto público neto, sobre todas las transferencias realizadas, y la corresponsabilidad fiscal de modo que todas las Administraciones cobren impuestos y los gasten.» (MARAGALL 2009, PP.69–70).

D'altra banda, com a alcalde de la ciutat, Maragall defensa la condició especial de Barcelona dins la xarxa de ciutats que representa Espanya i Europa i, per tant, la necessitat que té de rebre un tracte diferencial, amb més competències. Això el durà a recuperar el projecte de la Carta Municipal, redactant una nova proposta que permeti a Barcelona aquestes singularitats. En el marc de consolidació democràtica, Maragall considera que

«...ara cal completar el procés d'institucionalització democràtica del país, del procés que ens ha permès de tenir una constitució, un estatut i les lleis que se'n dedueixen, cal completar aquest procés, dic, amb la consagració legal, dins d'un marc democràtic, de la capitalitat de Barcelona»³²

El projecte de la Carta Municipal va íntimament lligat a la concepció de Maragall sobre la Barcelona Metropolitana que hereta de Porcioles i que veu necessària per a evitar el fenomen que havia copsat a les ciutats dels Estats Units, amb centres urbans abandonats per les

32 Conferència al col·legi d'advocats, 7 d'octubre de 1987.

classes mitjanes i altes, nuclis residencials segregats i ciutats dormitori per a les classes treballadores. Així, des de la seva investidura com a alcalde fa menció a la 'Barcelona metropolitana' com a projecte de govern. Entén que existeix una Gran Barcelona dividida en diferents municipis que cal coordinar, i que té ressonàncies amb la carta municipal de la Barcelona medieval. La proposta de Maragall per a Barcelona es concreta, doncs en un marc legislatiu propi que li permeti autogovernar-se en diferents aspectes:³³

«Barcelona tiene una especificidad propia como gran metrópoli, y esta especificidad debe tener forzosamente una traducción en los instrumentos legales que permitan su actuación y su cohesión a nivel de la ciudad real, de la ciudad metropolitana. La Carta municipal [...] debe dar salida a cuatro grandes tipos de problemas que tiene planteados Barcelona:

- 1. El gobierno metropolitano [...]*
- 2. La descentralización del municipio [...]*
- 3. Las formas características del gobierno de la ciudad y de la prestación y financiación de sus servicios*
- 4. y la forma de concretar la participación de la ciudad, de la Generalitat y del Estado en las grandes instituciones barcelonesas: puerto, aeropuerto, el consorcio de la zona franca, la Feria, los muelles, las universidades o la Autoridad Única del Transporte»*

El municipalisme que defensa Maragall té, doncs, dos objectius: per una banda garantir un major pes dels municipis en la presa de decisions dins el marc regulador general i, per l'altre, assegurar per a Barcelona un règim especial sostingut sobre dos eixos: una carta municipal que li atorgui condicions especials i una autoritat metropolitana, presidida per Barcelona, que tingui capacitat de governar.

33 Tal i com Maragall exposa en la carta enviada a Pujol i González en acabar el seu mandat com a alcalde. L'apel·lació a la carta municipal medieval i a Jaume I és un exemple de la utilització del mite de la ciutat medieval que hem anunciat anteriorment per part de Maragall. L'ús i la referència al Saló de Cent com a saló on es va originar la democràcia local barcelonina, que Maragall fa al llarg de la seva trajectòria política n'és un altre.

Maragall aposta per reforçar la corporació metropolitana franquista, dotant-la d'un marc democràtic i de mecanismes que permetin assegurar la redistribució.

Els detalls de la proposta de govern metropolità queden recollits en una sèrie de tres articles que Maragall escriu l'any 1979 com a tinent d'alcalde de la ciutat, i que són els seus primers articles publicats a *La Vanguardia*. Els articles es poden considerar una sola peça d'assaig on Maragall planteja la necessitat de reconstruir la ciutat de Barcelona com a espai social i polític, generant les intervencions necessàries per tal que Barcelona esdevingui un espai públic des d'on els ciutadans puguin exercir els seus drets de ciutadania. Per Maragall es tracta de transformar la ciutat com a espai físic en la Ciutat com a espai social i polític, ja que ha vist de prop les ciutats dels Estats Units que han perdut els seus espais socials en favor d'una segregació espacial que ha deixat els centres urbans degradats i ha concentrat a les classes mitjanes i altes a les perifèries.

Maragall afirma que per tal d'evitar aquests processos a la ciutat de Barcelona no cal només una política d'inversió en infraestructures i equipaments a la ciutat central, sinó també dotar de major poder a la Corporació Metropolitana de Barcelona, permetent als municipis tenir majors competències i major finançament a la vegada que s'enforteix la presa de decisions coordinada entre els municipis a través de la Corporació.³⁴ Així, Maragall posa de relleu la manca de recursos propis, la falta de representativitat directa i la falta d'un marc competencial més ampli de la Corporació metropolitana.

34 A la sèrie de tres articles publicada a *La Vanguardia*, titulada "Área metropolitana: una ocasión històrica" i que inclou "La destrucció de la Ciudad" (18 d'abril de 1979), "La corporación como punto de partida" (19 d'agost de 1979) i "La proporcionalidad en la representación" (21 d'agost de 1979), Maragall esbossa els mecanismes que permetrien equilibrar el pes entre els municipis de la perifèria i la ciutat central tant en termes d'inversions com en termes de presa de decisions. La proposta pren com a referència el model federal alemany, on els municipis reben el 25 per cent dels impostos recollits per l'estat. A la vegada, planteja la necessitat de l'ajuntament de Barcelona de descentralitzar cap als barris per una banda i cap als municipis de l'àrea metropolitana per l'altra, a través de la configuració d'una entitat metropolitana capaç d'articular aquesta descentralització.

2.5. CONCLUSIONS

Personatge a cavall entre la vella esquerra de la guerra civil i les noves generacions d'oposició al franquisme, Maragall fa una posada al dia de les idees del catalanisme progressista, combinant els principis del municipalisme i el federalisme amb principis social-demòcrates redistributius (en la seva visió de les regions metropolitanes i el seu encaix dins l'estat) i principis liberals de competitivitat, entenent que els estats nació estan patint una reorganització interna que tendeix a donar més pes a les ciutats i regions en el marc d'una competitivitat global creixent on els actors econòmics globals es converteixen en actors clau per al desenvolupament econòmic local. Aquesta fusió implica reivindicar un projecte federalista del catalanisme progressista i combinar-lo amb arguments de caràcter econòmic i d'apropament del poder polític al ciutadà a través del principi de subsidiarietat.

Al llarg del capítol hem vist com la lluita política, l'experiència professional i la formació rebuda li donen a Maragall un coneixement heterogeni que el porta a assumir certes tesis liberals i a la vegada a voler desenvolupar un projecte redistributiu. La formació i els viatges a Estats Units l'apropen al marxisme heterodox i al keynesianisme, mentre que la seva militància al FOC i el contacte amb certs intel·lectuals també el du a plantejar una opció més liberal progressista que marxista. Per últim, la seva experiència professional el porta a conèixer i connectar amb els projectes de creixement urbà de la burgesia barcelonina. Tots aquests elements el duren a formular un projecte polític que ell connecta amb la tradició del catalanisme progressista però també amb certa tradició del catalanisme transversal representat per Solidaritat Catalana. Des d'aquest punt de vista, Maragall entronca amb el pensament del seu avi en plantejar un model capaç de vincular progressisme i creixement econòmic i de reivindicar els actors d'una i altra banda. Hi ha, doncs, una voluntat de reconciliació.

Al llarg de la seva carrera política Maragall va integrant elements a aquesta visió, per exemple a través d'entendre la UE com una oportunitat per a establir mecanismes de subsidiarietat i de potenciar una

xarxa de ciutats europea capaç de superar la lògica dels estats-nació i que respongui a la lògica econòmica i social. Com a reformista, Maragall es planteja canviar progressivament els marcs legals a tots els nivells per institucionalitzar aquesta organització en xarxa. Tant des de l'Ajuntament de Barcelona com des de la Generalitat de Catalunya Maragall impulsa canvis en aquesta direcció. Els propers capítols analitzen aquests esforços amb atenció. El capítol tercer es centra en el paper de Maragall a l'ajuntament, mentre que els capítols quart i cinquè es centren en la seva etapa com a cap de l'oposició i com a president de la Generalitat.

Com veurem al capítol quatre, el projecte federal de Maragall es concreta de forma notable des que deixa l'alcaldia gràcies al curs que imparteix a Roma durant l'any 1998 i a la voluntat d'oferir un projecte alternatiu al de Jordi Pujol en les eleccions de 1999. Si bé a partir d'aleshores la qüestió de l'encaix de Catalunya i Espanya guanya preeminència en els discursos i escrits de Pasqual Maragall, dins la resposta que Maragall dona a aquest encaix hi ha implícita la qüestió de la subsidiarietat i el paper dels governs locals en la provisió de polítiques públiques. No obstant, el debat sobre Catalunya i Espanya i la necessitat de la candidatura de donar una resposta diferent a la del nacionalisme sobre aquesta qüestió absorbeix tota l'atenció i fa passar aquest element com a inadvertit. Al capítol quatre analitzem a fons la concreció d'aquesta proposta.

3. La promoció del municipalisme des de l'alcaldia de Barcelona

3.1. INTRODUCCIÓ

L'obra de govern de Pasqual Maragall a l'alcaldia de Barcelona és la part més coneguda i estudiada del seu llegat polític. La majoria d'anàlisis sobre la figura de Maragall es centren en analitzar els resultats d'aquesta obra de govern, parant atenció als canvis urbanístics, econòmics i socials que pateix la ciutat sota el seu mandat des de diferents disciplines. En aquest capítol volem analitzar l'acció política de l'alcalde Maragall en relació a la influència que exerceix sobre la governança de Catalunya. Des de l'alcaldia, Maragall va consolidant la idea que cal un model d'estat del benestar basat en la subsidiarietat on els municipis siguin els principals proveïdors de polítiques, i promou una sèrie d'accions en diferents àmbits per tal que tant la ciutat de Barcelona com els municipis en general tinguin més recursos i competències per a fer-ho. En alguns casos, a través de negociacions formals amb d'altres administracions, i en d'altres a través de conferències, articles d'opinió, i xerrades informals amb altres alcaldes i amb membres dels governs català o espanyol³⁵.

Per una banda, l'acció de govern de Maragall com a alcalde va dirigida a consolidar els objectius de major autonomia local i consolidació de la Gran Barcelona a través de la reivindicació de més competències formals per a la ciutat i l'àrea metropolitana, i a través d'explotar al màxim la capacitat com a alcalde per tal de situar la ciutat a un mateix nivell que la resta d'administracions, especialment

³⁵ Ho fa, per exemple, a les seves conferències al 'Club Siglo XXI' de Madrid els anys 1985, 1986 i 1987, i ho fa també a través de nombrosos articles de premsa com *El papel y la responsabilidad de los municipios* (El País, 4/11/91), *Recuperar el poder local* (El País 23/11/91) *La Carta Europea de autonomía local* (El País 27/05/92) o *Desde Catalunya, federalismo* (El País, 4/07/97).

l'autonòmica, i garantir el màxim nivell d'autonomia en la presa de decisions. Tot i que sovint s'interpreta com la mera defensa de Barcelona, darrera d'aquesta visió s'hi amaga una concepció municipalista de Catalunya i Espanya. Aquesta concepció es fa més evident si tenim en compte que Maragall aprofita la seva condició d'alcalde per demanar un tracte més just per als municipis en el marc de la governança multi-nivell catalana i espanyola, posant sobre la taula la necessitat d'un major finançament.

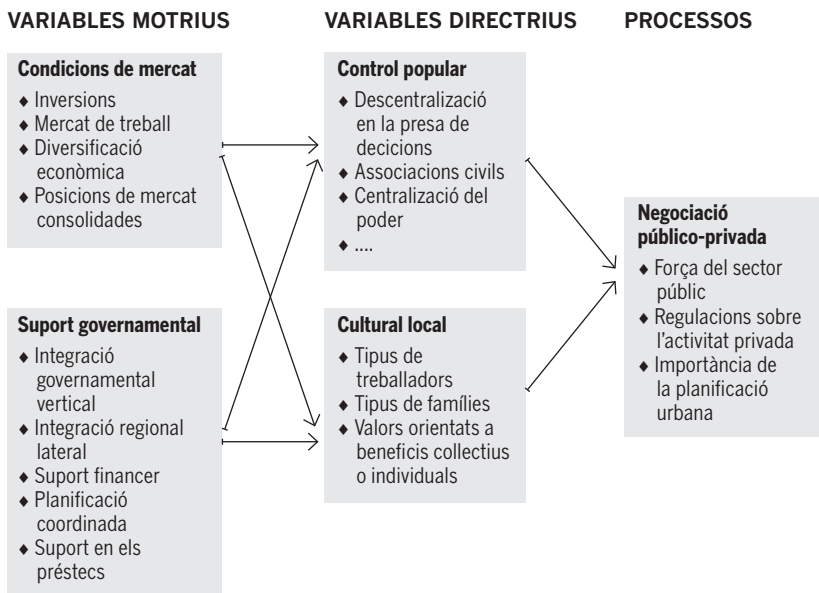
D'altra banda, aquest conjunt de reivindicacions tenen lloc en paral·lel al desplegament d'un nou model de creixement urbà que permeti el desenvolupament econòmic i la cohesió social en el marc de la desindustrialització que pateix la ciutat a partir dels anys vuitanta. La consolidació d'aquest model és el que ha centrat quasi bé totes les anàlisis sobre Barcelona dins els estudis urbans, atès que aquest ha estat un objecte d'estudi preferent d'aquesta àrea d'estudi des dels anys vuitanta. Aquestes anàlisis han fet èmfasi en diversos aspectes en l'estudi de Barcelona: en el nou model de planificació urbana (Amelang 2007; Monclús 2003), en el canvi d'estructura econòmica de la ciutat cap a la cultura (Rodríguez Morató 2008; Gant 2009; Zarlenga 2013; Datzira-Masip 2006; d'Ovidio i Pradel 2012; Pareja-Eastaway i Pradel 2010) i cap al coneixement (Duarte i Sabaté 2013; Leon 2008; Dot Jutgla et al. 2010; Trullén i Boix 2003; Pareja-Eastaway et al. 2007; Pareja-Eastaway i Pradel 2010), o en les transformacions i debilitament del model de participació i de consens de la ciutat, que coincideix amb un agreujament de les desigualtats socials i amb la reconstrucció del passat de la ciutat (Delgado 2007; Martí-Costa 2010; Martí-Costa i Pradel 2012; Blackeley 2005). En canvi, tot i que trobem algunes referències (García 2002) s'ha parat menys atenció a les relacions entre aquest model i la governança multi-nivell.

En aquesta recerca descriurem breument aquest model de creixement urbà, aturant-nos tant sols en les implicacions que el model genera en termes de governança multi-nivell. Un cop descrit, analitzarem els processos de consolidació d'aquest model i com es van configurant certes relacions entre administracions i entre actors a di-

ferents nivells que consoliden un tipus de governança multi-nivell per a Catalunya. Per tal de descriure el model de creixement urbà i els processos que el consoliden partirem de la perspectiva de la sociologia de la governança que permet analitzar com els diferents actors de la ciutat aconsegueixen formar o no un consens hegemònic sobre què és desitjable per a la ciutat, aconseguint transformar la ciutat en un actor col·lectiu (Storper 2013; Scott 2008; Le Galès 2011).

Per a la descripció del model de creixement urbà partirem de la proposta de Savitch i Kantor (Kantor i Savitch 2005; Savitch i Kantor 2010), que analitzen el conjunt de variables que determinen un determinat model de creixement que estan recollides a la figura 1. Aquests autors diferencien entre *variables motrius* i *variables directrius* que guien el desenvolupament urbà. Les primeres fan referència a les condicions polítiques i de mercat que es troben les ciutats a l'hora de competir, mentre que les segones

FIGURA 1:
VARIABLES MOTRIUS I DIRECTRIUS DEL DESENVOLUPAMENT URBÀ



FONT: SAVITCH I KANTOR (2009)

parlen de la manera de fer política i el context institucional de cada ciutat. Les variables motrius inclouen la governança multi-nivell i les condicions de mercat, mentre que les variables directrius inclouen els mecanismes de control popular i la cultura local.

El suport governamental es refereix a les relacions que té el govern de la ciutat amb d'altres nivells de govern (integració vertical) i amb d'altres governs del mateix nivell (integració lateral o horitzontal), així com a l'entrada d'actors no estatals en els mecanismes de presa de decisions. Per al cas de Barcelona, el concepte resumeix elements com les relacions entre govern central, Generalitat i ajuntaments o la capacitat dels ajuntaments per coordinar esforços a través de mecanismes com l'Àrea metropolitana. Per condicions de mercat, en canvi, el model es refereix a les possibilitats que té la ciutat d'atraure inversions internacionals, és a dir, en quina mesura és atractiva per als inversors, ja sigui per la seva situació geogràfica o per la seva capacitat d'atraure i crear mercats.

Les variables directrius, segons Savitch i Kantor, fan referència a els mecanismes de control popular que existeixen a la ciutat, les formes que tenen els ciutadans i els diferents grups d'accedir i controlar a la classe política, i les formes d'organització col·lectiva dels diferents grups. La segona variable directriu és la cultura local, que fa referència al conjunt de variables socials i culturals que determinen els valors de la ciutadania i la seva voluntat de donar suport a una o altra iniciativa política. En aquesta variable s'hi inclou el tipus de llocs de treball, el règim de tinença de l'habitatge i un llarg etcètera.

L'esquema de Savitch i Kantor sintetitzat aquí ha estat utilitzat per a aquests autors per a comparar models de creixement de ciutats europees i americanes, veient el paper dels actors privats, la ciutadania i l'administració pública. Aquí utilitzarem aquest model per entendre un element clau del projecte maragallà: el canvi de les condicions sota les quals la ciutat ha de competir. La majoria de la literatura existent sobre el model Barcelona i la transformació de la ciutat durant els anys vuitanta i noranta s'ha centrat en analitzar sobretot el paper de les variables directrius, posant una menor atenció a l'esforç en transformar les variables motrius, tot i que la qüestió del canvi en les con-

dicions de mercat amb l'entrada de la ciutat als circuits globals després dels Jocs Olímpics sí que ha estat abordada³⁶.

3.2. EL MODEL DE CREIXEMENT URBÀ DE BARCELONA ENTRE 1979 I 1997

3.2.1. El model de creixement urbà de Barcelona: una síntesi

La política local impulsada a partir de 1979 per l'alcaldia socialista amb suport del PSUC es basa en establir una agenda per a canviar tots els aspectes del model de creixement urbà que Barcelona tenia fins aleshores: es vol canviar la base econòmica de la ciutat, establir un nou marc de relacions amb la resta d'administracions, establir un lideratge públic en la relació amb els actors privats i un model de participació ciutadana que permeti el control popular sobre la gestió pública, i finalment, canviar la cultura local a través de millorar les condicions de vida i les bases econòmiques de les classes treballadores. A diferència d'altres ciutats i d'altres contextos, no només es crea un model de gestió basat en noves formes de control popular i una nova relació amb els actors privats sinó que es volen transformar les relacions intergovernamentals i les condicions de mercat de Barcelona (les variables motrius del model de creixement). En altres paraules, el model no pretén només aportar nous mecanismes de participació i major connexió amb la ciutadania, transformant la cultura local en clau democràtica a través de polítiques socials, culturals i educatives, sinó que vol transformar les condicions sota les que les ciutats ha d'operar: les relacions amb les altres administracions i l'atractiu de la ciutat per a les inversions privades.

Per Maragall la ciutat ha de ser la protagonista dels canvis socials i econòmics que necessita, i per aquesta raó intenta construir un model de creixement urbà basat en el fort protagonisme de l'Ajuntament de

36 Veure, per exemple, Marshall T. (2004) *Transforming Barcelona* Londres: Routledge on els artífexs de la transformació de Barcelona, inclòs Pasqual Maragall, en fan una valoració.

Barcelona davant d'altres nivells administratius i institucions supramunicipals, així com davant dels actors privats³⁷. Aquest lideratge públic ha de permetre que la millora de la competitivitat de la ciutat reverteixi en les condicions econòmiques dels seus habitants a través de la inversió en millorar el sistema de benestar local, creant nous equipaments públics i serveis, de forma que es generi un cercle virtuós.

A principis dels anys vuitanta aquest canvi sembla possible per la conjuntura en la que es troben tant la ciutat com el país, amb un sistema de governança en consolidació i una economia que s'està obrint i adaptant a les tendències globals després dels 40 anys de franquisme. Per una banda, l'alcaldia vol assegurar la captació d'inversions públiques i privades que permetin aglutinar creixement econòmic i benestar social dels seus habitants i, per l'altra, vol redefinir les relacions amb la resta d'administracions i institucions supranacionals per tal de garantir autonomia a la ciutat en la presa de decisions. En la consecució de tots aquests objectius hi juga un paper clau l'elecció de Barcelona per a celebrar els Jocs Olímpics de 1992, que permeten un canvi en les relacions entre nivells de govern i un canvi en les condicions en les quals Barcelona competeix en els mercats internacionals. La transformació urbana i social que pateix Barcelona amb els jocs olímpics fan la ciutat més atractiva per a les inversions internacionals, permet l'inici d'una reconversió econòmica i atrau una onada creixent de visitants, que vénen tant per motius d'oci com de negocis a la ciutat. A través de la seva gestió, Maragall crea noves condicions per als actors privats i els facilita la seva acció dins la ciutat. Així, la posada en valor del front marítim, les inversions en infraestructures públiques i el manteniment de certes formes de benestar social milloren les condicions de mercat.

La característica clau del model és que combina aquests canvis en les condicions de mercat i les relacions intergovernamentals amb la creació de nous mecanismes participatius que permeten el mante-

37 Aquesta aposta encaixa amb una tendència creixent durant els anys vuitanta i noranta de les ciutats Europees que reivindiquen major autonomia davant dels altres nivells administratius, així com en el context de globalització i caiguda del règim fordista de producció, que força a les ciutats a buscar noves formes de creixement econòmic en el marc de l'economia postindustrial.

niment d'un consens sobre el model de ciutat (Blackeley 2005). En el marc de la seva proposta metropolitana i en coherència amb el principi de subsidiarietat, Maragall defensa una descentralització de la gestió municipal, raó per la qual crea els districtes, si bé aquesta no s'articula al voltant d'una elecció directa dels consellers de districte, sinó a una representació proporcional en els consells de districte dels partits polítics segons els seus vots i la creació de la figura del regidor de districte, en mans del partit més votat en els seus barris. El model de descentralització de Barcelona en districtes forma part d'un plantejament teòric, elaborat sobretot per Lluís Casassas i Joaquim Clusa, que planteja la necessitat d'organitzar Catalunya des dels municipis, potenciant la mancomunitat de municipis que garanteixi serveis per a tots els ciutadans. Dins d'aquest projecte, per a evitar la macrocefàlia de la ciutat de Barcelona, es proposa la divisió de la ciutat en districtes que els facin equivalents a ciutats mitjanes com Sabadell o Terrassa (Casassas i Simó 1981). El mateix Casassas forma part de l'equip que dissenya la divisió de la ciutat en districtes, i les seves propostes influeixen en les posicions municipalistes tant del PSC com d'ICV³⁸. Aquesta descentralització de Barcelona encaixa en la idea de la gestió metropolitana mancomunada:

Una altra acció política [...] era la divisió de Barcelona en districtes, és a dir, la descentralització. En el fons, la descentralització el que va intentar, a part de descentralitzar la ciutat (Barcelona és molt gran com per a que sigui pertinent una governança més pròpera amb el territori), va ser dividir la ciutat en unes unitats entre 100.000 i 200.000 habitants aproximadament. Tenir 10 unitats que fossin més o menys equivalents a les unitats de l'àrea metropolitana (ENTREVISTA A XAVIER ROIG).

38 A la mort de Casassas, l'any 1992, l'Ajuntament va organitzar un acte en homenatge al Saló de Cent. Al discurs de clausura Maragall posa de relleu la importància de la figura de Casassas i dels plantejaments sobre l'ordenació del territori en l'òrbita socialista, i sobre la divisió de la ciutat en districtes: «Lluís Casassas va ser la persona entorn de la qual es va galvanitzar un estudi, una proposta que va poder arrossegar majories molt més àmplies, un consens total dels regidors d'aquesta ciutat, en una fase d'empenta inicial, en una fase jo diria constituent del propi ajuntament com a tal. Estic segur que el resultat serà durador.»

La descentralització dins el mateix ajuntament, però, no es completa del tot en part per les reticències de part de l'administració municipal³⁹, de forma que la proposta de major poder polític per als districtes es manté com una reivindicació veïnal que mai s'arriba a complir. No obstant, el model participatiu que permet el consens sobre el projecte de ciutat es comença a esquarterar a finals dels anys noranta, en coincidència amb l'èxit creixent de la ciutat (García 2008). Aquest model ja havia estat despolititzat durant els anys vuitanta, amb una concepció administrativa de la participació, en la qual els ciutadans són consultats de forma no vinculant en l'elaboració de determinades polítiques i en la que es tendeix a obviar l'existència de conflictes entre diferents interessos dels ciutadans (García 2008, p.102). D'altra banda, la gestió local, enfocada progressivament cap a una gestió de tipus empresarial, dota de major protagonisme als actors privats per damunt de la ciutadania, sense que això impliqui un menor protagonisme del lideratge públic en la presa de decisions: l'administració local formula una reforma interna en clau gerencial que permetrà una major eficiència en la presa de decisions i a la vegada una major capacitat d'interlocució amb els actors privats, però això tendeix a deixar en un segon pla a la ciutadania.

A un seminari a l'escola d'Estiu de la Universidad Menéndez Pelayo titulada *'Las ciudades en el desarrollo económico'* i duta a terme l'any 1990 Maragall exposa les qüestions relatives a les relacions entre actors privats i públics en el marc de la nova economia que està per venir. Per una banda, posa de relleu la creixent competitivitat i complementarietat entre ciutats, mentre que per l'altra, seguint l'estela del laborisme britànic, considera que cal aconseguir que el mercat treballi en favor de la ciutat, no en contra. Per a exemplificar-ho exposa com la rehabilitació de Ciutat Vella no s'ha pogut dur a terme sense actors privats, que jugaven en contra d'aquesta transformació.

Tal i com s'ha argumentat des de l'àmplia literatura acadèmica sobre la qüestió, la necessitat dels ajuntaments de trobar finançament ha donat protagonisme a determinats actors privats i a l'ús d'estratègies

39 Segons el testimoni d'Eulàlia Vintró, tinent d'alcalde durant aquell període.

especulatives per tal d'assegurar el creixement econòmic. Aquestes aproximacions han vingut acompanyades d'un afebliment dels mecanismes de control popular sobre la presa de decisions, cosa que ha acabat afeblint també el consens al voltant del projecte de ciutat (Iglesias et al. 2011). En el cas de Barcelona, l'intent d'articular la continuïtat de la reforma urbana a un nou gran esdeveniment, el Fòrum de les Cultures de 2004, ja no compta amb el gran consens de l'etapa anterior. A la vegada, bona part dels projectes urbanístics troben una resistència creixent per part de la ciutadania.

Així doncs, el canvi en les condicions de mercat comporta, amb els anys, una erosió dels mecanismes de control popular, ja que es van institucionalitzant i debilitant amb el temps, a mida que la ciutat té èxit en posicionar-se en les xarxes globals i atrau l'atenció dels inversos privats. Això debilita el consens sobre el creixement de la ciutat i torna a posar de relleu l'existència de conflicte entre ciutadans i interessos privats, que s'accentua amb la crisi i el canvi de govern municipal a partir de 2011. A la vegada, la transformació econòmica genera canvis en la cultura local, amb l'entrada de gran part de la població treballadora en el sector serveis i l'emergència d'una classe mitjana.

Aquest model de creixement i la seva evolució han estat abastament analitzats (Capel 2007; Degen i García 2008; Sotoca García 2013; Martí-Costa i Bonet 2008; Tello i Rovira 1993; Blackeley 2005; Monclús 2003) i aprofundir-hi més queda fora de l'abast d'aquest estudi. Sí que cal ressaltar, però, que mentre des dels estudis urbans s'ha posat de relleu la pèrdua de vigor del model amb el pas dels anys, des de l'administració ha estat considerat un model d'èxit i innovador i moltes ciutats l'han intentat reproduir.

Un segon element destacable del model és la seva vinculació amb la trajectòria de la ciutat. Tot i que es pot considerar innovador, el model de creixement que es proposa pateix d'un projecte de desenvolupament i modernització de la ciutat que havia estat esbossat durant el franquisme i que, de fet, ja tenia precedents en les alcaldies de Barcelona de finals del segle XIX i principis del segle XX. Un cop desenvolupat el projecte olímpic, Maragall afirma:

La ciutat ha fet un salt endavant que feia 60 anys que estàvem preparant. [...] hem estat en aquesta ciutat potser des dels anys 20, 30, 40, sense fer tot allò que volíem, ha arribat el moment i en deu anys hem ficat tot el que podríem haver fet en 30 o 40 anys⁴⁰.

El discurs de l'oportunitat olímpica com a catalitzador de les potencialitats mostra fins a quin punt Maragall (igual que Narcís Serra) se sent continuador d'una certa tradició o agenda de creixement de la ciutat que s'havia vist aturada amb la guerra civil i que només Porcioles de forma tímida i des de l'aparell dictatorial, havia reprès. Des d'aquest punt de vista, els plans de Porcioles de promocionar la ciutat amb fires i congressos, la creació de grans infraestructures de ciutat i l'intent de realitzar un gran esdeveniment que permeti les inversions necessàries per a dur-les a terme són un esglaó més d'una llarga trajectòria històrica de la ciutat marcada per una iniciativa local empenedora d'una ciutat que no és capital d'estat i que ha organitzat dues exposicions universals, una a finals del segle XIX i una altra a principis del XX.

Per tant, en els plantejaments de Maragall la competitivitat de la ciutat passa per dur a terme, actualitzats, dins d'una agenda ciutadana i amb mecanismes de control democràtic, els grans projectes urbanístics proposats durant el franquisme. Tot i admetre els problemes socials generats per la gestió *porciolista*, Maragall creu que els grans eixos del projecte són vàlids per a la Barcelona del futur. Maragall es presenta així com el continuador d'una tradició municipalista on la ciutat pren la iniciativa davant la manca de recursos estatals a través de la transformació del projecte de ciutat configurat a grans trets per un alcalde franquista, però també pels alcaldes del primer terç del segle vint⁴¹.

40 Entrevista a l'alcalde Pasqual Maragall el 24 de Juliol de 1992, un dia abans de la inauguració dels Jocs Olímpics, a Televisió de Catalunya. <http://www.ccma.cat/tv3/alacarta/programa/Julia-Otero-entrevista-Pasqual-Maragall/video/4175370/> vist l'11 de novembre de 2014.

41 Assumir l'obra de govern de Porcioles com a municipalista posa de relleu una certa visió apolítica del municipalisme que no és del tot coherent amb la resta del pensament de Maragall. En tot cas, la valoració de l'obra de Porcioles es fa en el context de l'alcaldia de Barcelona reconeixent una certa voluntat d'autonomia en relació al poder central des de dins del franquisme.

En resum, l'acció de govern de Maragall es pot entendre, doncs, com l'intent de transformar les condicions de mercat en les que opera la ciutat i les relacions amb les altres administracions en el marc d'un model de ciutat de caire social-demòcrata⁴². La candidatura i la celebració dels Jocs Olímpics de 1992 són clau en aquest objectiu perquè afecten a tots els elements del model de creixement urbà: permeten un canvi en les relacions de governança, canviar radicalment les condicions de mercat, una transformació de la cultura local i dels valors de la ciutadania i, en menor mesura, un canvi en els mecanismes de control popular i de participació d'actors públics i privats en la presa de decisions. El desenvolupament d'aquest model permet un augment del creixement econòmic i del benestar social, però aquest equilibri es comença a debilitar amb l'entrada al segle XXI⁴³. No obstant, aquí ens interessa aprofundir en les seves conseqüències en termes d'autonomia local.

3.2.2. El procés de transformació de les relacions intergovernamentals

A diferència d'altres ciutats d'Europa, amb el retorn de la democràcia les ciutats espanyoles no tenen un marc de relacions amb les altres administracions preestablert, tot i que romanen certes inèrcies del període franquista. Com ja hem vist, les autoritats democràtiques són reticents a cedir competències als altres nivells de govern, i es van

42 L'orientació social-demòcrata del model fa referència aquí a un sentit estricte del terme: el model respon a un pacte entre capital i treball per tal de desenvolupar la ciutat, basat en conciliar els interessos de creixement econòmic amb el benestar social de les classes treballadores.

43 D'altra banda, alguns autors han qüestionat l'impacte del model barcelonès en termes de benestar social, posant de relleu la repressió i expulsió de les classes populars de la ciutat i la marginació de la població estrangera que comença a arribar a la ciutat després del seu èxit (Delgado 2007). Defenso aquí que aquests fenòmens, que tenen lloc en el marc de la modernització de la ciutat, són possibles degut al consens hegemònic (Moulaert et al. 2007) sobre el model de creixement, que té el suport de bona part de les classes treballadores tradicionals i dels sectors econòmics dominants. Aquest model es trenca a principis del segle XXI amb l'acceleració del creixement econòmic i la diversificació de les classes populars. En aquest període, el reconeixement internacional de la ciutat i el seu atractiu estan posant en dubte la viabilitat del model econòmic que s'ha generat. A l'hora, en termes d'integració vertical, la ciutat perd autonomia al contribuir a finançar el deute de la Generalitat sense reclamar un millor finançament.

consolidant les comunitats autònomes com a governs regionals que assumeixen competències i recursos de forma creixent de l'estat. En el cas de Barcelona, el govern de Porcioles dels anys seixanta ja havia pressionat dins el marc del franquisme per una major autonomia de la ciutat, aconseguint la Carta Municipal (1960), que va permetre l'ampliació del pressupost barceloní i una major capacitat administrativa de l'alcalde, si bé dins el marc de la dictadura això no podia implicar major autonomia de la ciutat (Marín 1997: 263). En segon lloc, Porcioles havia posat en marxa una estratègia, en continuïtat amb la tradició barcelonina d'abans de la guerra, de captar recursos i inversions a través de grans esdeveniments, com fires i congressos.

L'ajuntament democràtic parteix d'un plantejament similar. Per una banda, la seva estratègia consisteix en intentar establir relacions d'igual a igual amb la resta d'administracions a través d'acords concrets on es respecti l'autonomia de l'Ajuntament i aquest tingui un paper rellevant en la presa de decisions importants. Per l'altra, l'Ajuntament reclama més drets i competències davant l'administració central i la naixent administració autonòmica a través de diferents mecanismes. El més formal de tots és la proposta d'una nova carta municipal que certificaria l'estatus de Barcelona dins l'entramat de governança espanyol garantint-li competències i recursos, tot i que Maragall també promou d'altres accions com un acord de les set grans ciutats espanyoles per reclamar millor finançament (Gavira, 1994). Aquest conjunt d'iniciatives volen resituar Barcelona dins el mapa i donar-li major rellevància:

La seva "batalla amb el govern central" va ser haver d'intentar posar de relleu que Barcelona tenia aquesta àrea metropolitana explicada per raons històriques i que no era ben bé una ciutat més i per això no podia rebre el tracte que rebien les altres ciutats. Aquesta realitat diferencial de Barcelona l'explicitava en tots els contactes que tenia des del govern de la Generalitat, el govern central o els interlocutors estrangers o relacions que pogués tenir amb institucions de la ciutat de Barcelona. La idea era que la història de Barcelona havia conduït a tenir [...] hospitals, escoles i museus. Les ciutats no tenien històricament un

paper rellevant en el món de les escoles, i aquí el teníem. Barcelona, fruit de la història, li ve aquesta vocació de ser una administració que arribava a molts terrenys: Museu d'Art de Catalunya, Museu d'Art Modern de Catalunya, un seguit de museus molt destacables... [Hi havia] aquesta vocació d'anar més lluny de les fronteres municipals estrictes, que Barcelona, tot i no tenir competències en alguns camps, des del començament del govern Maragall va intentar tenir-hi presència. (ENTREVISTA A XAVIER ROIG)

LA CARTA MUNICIPAL I LA CREACIÓ D'UN MARC DE GOVERNANÇA FAVORABLE A L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

Maragall entén que Barcelona no és només la capital de Catalunya sinó que ha exercit de capital de l'Estat en moltes ocasions i que n'és una capital econòmica. Defineix Barcelona com una «capital metropolitana» o co-capital de l'Estat juntament amb Madrid, situant la qüestió de les competències i el finançament de la ciutat dins el debat sobre l'ordenació territorial de l'Estat, promovent l'adopció de formes més descentralitzades en coherència amb la seva comprensió d'Espanya com un sistema de ciutats.

En aquest sentit, per Maragall, tenir en compte les ciutats, les regions metropolitanes i la despesa social a la que han de fer front pot ser un mecanisme corrector del debat sobre el finançament dels diferents nivells de govern que s'estableix a partir dels anys vuitanta. Fins a l'elecció de Barcelona com a seu olímpica el 1986, en un context de configuració de la governança multi-nivell de l'estat democràtic, Maragall centra gran part dels seus discursos en el paper dels municipis a Espanya, la necessitat de la reforma del règim local, el paper de l'àrea metropolitana de Barcelona com a capital de Catalunya i co-capital de facto del conjunt de l'Estat⁴⁴. En diferents discursos, Maragall fa èmfasi en la necessitat de plantejar el debat territorial de l'estat tenint en compte el paper d'una gran ciutat com Barcelona, que influeix en el conjunt

44 Aquests temes estan al centre de les conferències que du a terme Maragall entre els anys 1983 i 1986. A partir d'aleshores aquest tema es combina amb la rellevància dels Jocs Olímpics.

del plantejament del què és Catalunya. No obstant, el desenvolupament dels esdeveniments demostra que un tipus de plantejaments com els que proposa Maragall no generen una transformació del sistema de governança en aquesta direcció, en la mesura que les comunitats autònomes són les que consoliden el seu protagonisme. Així, tal i com hem vist, Wollmann i Iglesias han demostrat com la governança espanyola s'ha caracteritzat per un gran creixement de l'aparell administratiu dels governs autonòmics en detriment dels ajuntaments, que també tenen poc pressupost, en contrast amb alguns models del nord d'Europa on són actors clau en el desenvolupament de polítiques (Wollmann i Iglesias 2011; Wollmann 2012).

Tot aquest conjunt de propostes es concreten en l'aprovació d'una nova Carta Municipal per a la ciutat, una Carta que es desenvolupa al llarg dels anys vuitanta seguint el model de la planificació estratègica. Com ja hem vist, a través de la carta es volen solucionar varies qüestions: la regulació de les competències de l'ajuntament de Barcelona, l'assignació de competències fiscals i de recursos per a finançar-se i poder desenvolupar-les, i la garantia d'un model de gestió que faci compatible la gestió gerencial i política amb la participació ciutadana⁴⁵. El que es vol amb la Carta és aprovar un règim especial per a la ciutat de Barcelona que quedi recollit en una constitució o Carta, seguint la denominació medieval dels drets obtinguts per les ciutats europees dels monarques. El desenvolupament de la Carta té lloc durant la segona meitat dels anys vuitanta i s'aprova l'any 1990 per part de l'Ajuntament de Barcelona amb un total de 257 articles i un annex metropolità on es contempla que la Carta tindrà efecte sobre l'àrea metropolitana. No obstant, la Carta es va dissolent amb les negociacions progressives al Parlament de Catalunya i el Congrés dels Diputats. L'any 1997 s'aprova a l'ajuntament un avantprojecte de llei amb 194 articles i sense annexos, que finalment és aprovat pel Parlament català un any més tard amb 141 articles, però és rebutjada pel Congrés dels diputats. Finalment, sota el govern tripar-

45 'Llei Especial de Barcelona, Autonomia i capitalitat' conferència al Col·legi d'advocats del 7 d'octubre de 1987

tit, l'any 2006 s'aprova una llei amb només 77 articles, que dista molt de les regulacions que preveia la carta original (Borja 2006).

LA REIVINDICACIÓ DEL PAPER DE BARCELONA A TRAVÉS DELS JOCS OLÍMPICS

Els esforços de Maragall per aconseguir canvis formals en l'estructura de governança multi-nivell estatal tenen lloc en paral·lel a una gestió política que intenta maximitzar l'autonomia local davant la resta d'administracions. Hi ha múltiples exemples d'aquesta pugna amb la Generalitat i l'Estat, però potser el cas més paradigmàtic és la gestió de la candidatura dels Jocs Olímpics, que permet a Maragall redefinir les relacions de l'Ajuntament de Barcelona amb la Generalitat de Catalunya i el govern central, situant al primer com a actor principal en l'execució dels jocs. Per Maragall els jocs són una oportunitat per a la transformació física de la ciutat, però aquesta transformació ha de ser liderada per l'Ajuntament davant la resta de nivells administratius. Així, Maragall posa els jocs al servei de la ciutat i no al revés (Mauri i Uría 1998, p.168), cosa que implica mantenir el lideratge municipal i no sotmetre'l als interessos d'altres institucions. En primer lloc, la candidatura olímpica permet reivindicar inversions per a la modernització i transformació urbana de la ciutat tant al govern central com a la Generalitat. Aquesta demanda encaixa amb el plantejament de Maragall de Barcelona com a co-capital estatal, que sense ser oficialment la capital ha de buscar mecanismes per a atraure grans inversions⁴⁶. Davant la impossibilitat d'influir en un model de finançament que repercuteixi positivament en la Barcelona metropolitana (quelcom que reivindica al llarg dels seus discursos durant els anys vuitanta), Maragall utilitza els Jocs com a mecanisme per a atraure aquests recursos. En segon lloc, Maragall pressiona per a mantenir l'autonomia local en la presa de decisions davant la Generalitat, el govern central i el Comitè Olímpic Internacional (COI) presidit per Samaranch.

46 Entrevista a Pasqual Maragall duta a terme per bcn.cat, disponible a <https://vimeo.com/16885019> visitada el 15 de gener de 2015

La literatura sobre Maragall mostra com la preparació dels jocs va estar marcada pels continus conflictes polítics entre administracions i pel conflicte d'interessos entre diferents actors, per exemple en el model de desenvolupament publico-privat, la ubicació de la Vila Olímpica o el desenvolupament i finançament d'infraestructures de transport (Maragall 2008; Mauri i Uría 1998; Febrés i Rivière 1991). El conjunt d'aquests casos mostra la voluntat de Maragall de mantenir l'ajuntament com a actor principal de la reforma urbana de la ciutat. Maragall fa servir un argument marcadament municipalista segons el qual són les ciutats i no els països els que són nominats per a la celebració dels Jocs Olímpics (Mauri i Uría 1998, p.168). Com a resultat s'estableix un model de negociació entre iguals de les tres administracions a través del Comitè Organitzador dels Jocs Olímpics de Barcelona (COOB 92) on es concentren les discussions i negociacions entre els nivells de govern. Per tant, a diferència d'altres jocs olímpics o d'altres projectes com la Exposició Universal de Sevilla del mateix any, no es tracta tant d'un projecte d'estat com d'un projecte municipal al qual se sumen el govern de la Generalitat i el govern de l'Estat, i on l'Ajuntament exigeix un lideratge compartit.

En la concepció de Maragall els Jocs Olímpics encaixen en la seva filosofia del paper de les ciutats en relació als estats-nació, i li permeten potenciar-la:

A part de la part bàsica de concepció tradicional de que les ciutats havien estat originalment els llocs o els mercats, d'encontre i llibertats en contra dels poders feudals, complementa aquestes idees amb la idea de que les ciutats (sobretot entenen la ciutat d'Europa, de com pateixen les unes amb les altres i en contrast amb els principals moviments nacionalistes) no tenen banderes ni fronteres. Les ciutats són llocs de creativitat. En aquests dos primers anys de govern de Maragall, penso que queda molt de relleu aquesta doble plataforma, per una banda, "la ciutat com a lloc del govern", i per altra banda, la competència en nivell internacional juntament amb altres ciutats. (ENTREVISTA A XAVIER ROIG).

L'actuació de Maragall en l'organització dels jocs encaixa doncs

amb la línia general de garantir major poder de decisió per a Barcelona en un marc conceptual que vol donar més poder de decisió i més recursos als municipis. Els conflictes que es produeixen amb la Generalitat de Catalunya durant aquest període tenen a veure tant amb la reticència a donar més pes a Barcelona per part del govern de la Generalitat, que creu que ha de tenir una feina equilibradora, com en la concepció mateixa de Catalunya, que parteix de supòsits diferents: el catalanisme progressista en el cas de Maragall i el nacionalisme conservador en el de Pujol⁴⁷.

3.2.3. Desarticulació i reconstitució de mecanismes de coordinació entre municipis

Els esforços de Maragall per a garantir el protagonisme de la ciutat de Barcelona en el desenvolupament dels jocs olímpics té lloc en paral·lel a la pèrdua d'un dels dos elements centrals que Maragall considera clau per a garantir l'autonomia de la ciutat: la coordinació entre municipis que significa la Corporació Metropolitana, per Maragall una eina clau per a projectar la Gran Barcelona metropolitana. L'any 1987 el govern de CiU, amb suport d'ERC, aprova la Llei d'ordenació territorial que desarticula la Corporació Metropolitana de Barcelona i crea tres organismes per a la gestió de serveis fonamentals (aigua, residus i transport). La raó de la dissolució, argumentada en una carta de Pujol a Maragall, és la necessitat que Catalunya tingui un govern fort i la poca confiança que li genera a Pujol una visió 'hanseàtica' de Catalunya. El projecte nacionalista conservador que s'impulsa des de la Generalitat es basa en dos principis: el paper preponderant de la Generalitat a l'hora de desenvolupar polítiques al territori i l'aproximació liberal al desenvolupament econòmic i a les polítiques socials, que dona una gran centralitat als actors privats en la provisió de polítiques. Ambdós elements xoquen amb el

47 Cal recordar que l'elecció de Barcelona com a seu olímpica té lloc només dos anys després d'un seriós conflicte polític entre el PSC i CiU en el marc del cas Banca Catalana i un any abans de la dissolució de la Corporació Metropolitana de Barcelona per part de CiU i la imposició d'una nova llei d'ordenació territorial.

municipalisme de Maragall, i aquest xoc es materialitza al llarg dels anys vuitanta, marcant l'agenda i les possibilitats del desplegament de l'aposta municipalista de Maragall. Mentre que Pujol entén que Catalunya no pot ser forta si ho són les seves ciutats (Maragall, 2002), Maragall entén Catalunya, Espanya i Europa com un sistema o xarxa de ciutats. Això representa dos models oposats de governança per a Catalunya. Al conflicte obert entre Generalitat i Ajuntament de Barcelona, que comporta un baix nivell d'integració vertical entre aquestes dues institucions, s'hi ha de sumar ara la desaparició del mecanisme d'integració lateral més rellevant que té l'àrea metropolitana de Barcelona.

La dissolució de la Corporació Metropolitana s'emmarca en un context global propici, en el qual els governs neoliberals del Regne Unit i dels Estats Units estan dissolent les grans autoritats metropolitanes en nom de la competitivitat i la millor gestió de les ciutats. En el cas del Regne Unit l'any 1986 Margaret Thatcher dissol els governs metropolitans de les grans ciutats angleses, inclosa la de Londres, des d'on el laborisme exercia de contrapoder al seu programa polític i econòmic basat en la desregulació i la privatització de serveis. En nom de la bona gestió es desenvolupa una batalla ideològica on es volen impulsar unes determinades polítiques evitant que es puguin fer les contràries des de l'àmbit local. Aquest procés troba el seu paral·lel en la confrontació entre el govern de la Generalitat i els ajuntaments que formen part de la Corporació Metropolitana de Barcelona, on no trobem tan sols una disputa pel poder i la gestió sinó també models oposats en termes de protagonisme dels actors privats i de concepció del país. D'altra banda, aquesta desintegració dels mecanismes de coordinació es veu agreujada per la política territorial de la Generalitat, que va en línia completament oposada a les intencions redistributives de Maragall. Manuel Herce (2005) ha demostrat com al llarg dels anys vuitanta i noranta la Generalitat fomenta un model viari i territorial que promou la ciutat dispersa i la segregació urbana, cosa que obstrueix la idea redistributiva de Maragall⁴⁸.

48 Això ha fet créixer una concentració de rendes altes a municipis com Sant Just Desvern o Sant Cugat, que doblen o fins i tot tripliquen la renda disponible de municipis com Montcada i Reixac o Badia del Vallès (dades de l'observatori Hermes 2013).

La transformació de Barcelona i el projecte olímpic es veuen afectats per aquesta falta d'integració vertical i lateral en la que es troba la ciutat, tot i que com hem vist, els jocs olímpics obliguen a certes formes de coordinació en les quals l'Ajuntament pren el lideratge. La creació d'equipaments culturals com el Teatre Nacional de Catalunya o el Museu Nacional d'Art de Catalunya requereixen de negociacions molt complicades entre els dos nivells de govern, i també la creació de grans infraestructures de transport com les rondes, que van requerir negociacions molt complexes (Maragall 2002, pp.42–43)⁴⁹. A més, la Generalitat frena la transferència de recursos a l'ajuntament destinats a polítiques de benestar, cosa que obliga a l'administració municipal a cobrir aquests recursos que manquen amb recursos propis⁵⁰.

A partir del 1987 la recuperació del govern metropolità esdevé una reivindicació de Maragall, tot i que l'acció de govern no es limita a aquesta reivindicació, sinó que es posen en marxa una sèrie d'accions per tal de fomentar les relacions amb d'altres municipis. Per una banda, es posa de relleu la necessitat d'entendre el fenomen metropolità més enllà de la realitat que cobria la Corporació. Per Maragall la delimitació de l'àrea metropolitana en 27 municipis té a veure no només amb la realitat metropolitana, que de fet és més àmplia, sinó també amb raons històriques: Barcelona havia gaudit d'una àmplia àrea d'influència com a ciutat medieval, però després del Decret de Nova Planta queda confinada a una àrea molt reduïda, a la vegada que es creen els municipis de la futura àrea metropolitana. Maragall esgrimeix raons històriques per a aquesta definició, tornant a utilitzar el mite de la ciutat medieval com a argument, i entroncant les seves reivindicacions amb les de Cambó, tal i com explica a la carta enviada a Pujol i González l'any 1997⁵¹. Un cop més, Maragall combina la reivindicació històrica amb les necessitats pragmàtiques, fent referèn-

49 Com apuntava també Pep Subirós en l'entrevista realitzada.

50 Entrevista a Eulàlia Vintró realitzada el 26 de gener de 2015.

51 Aquestes raons històriques podrien explicar també la confusió que a vegades hi ha entre la Gran Barcelona formada per 26 municipis i el lideratge que hi exerceix l'alcalde de Barcelona, com si es tractés d'una sola entitat municipal.

cia a la necessitat de projectar el govern metropolità més enllà dels 27 municipis. En un article de 1983, parlant de la candidatura olímpica, Maragall fa referència al fet que la conurbació va més enllà de l'àrea metropolitana:

“[...] el área básica de los juegos será la Corporación Metropolitana y alcanzará esta conurbación que acoge Terrassa, Sabadell, Granollers y Mataró, ciudades de una gran tradición deportiva.”⁵²

La implicació d'altres ciutats catalanes en la celebració dels Jocs Olímpics a través del sistema de subseus parteix de la concepció de Catalunya com una xarxa de ciutats i influeix en la proposta de govern catalanista que Maragall porta a terme a partir de 1998. D'altra banda, la proposta de Carta Municipal que s'elabora i s'aprova l'any 1990 recull també una àrea metropolitana que serà objecte dels drets recollits a la Carta i una regió metropolitana que n'és l'àrea d'influència o àmbit regional de Barcelona, que coincideix amb l'actual proposta de vegueria (Borja 2006).

Dins d'aquesta visió àmplia, Maragall configura la idea de la Barcelona metropolitana com a capital mediterrània amb una gran àrea d'influència. Aquesta idea queda resumida en la fórmula Barcelona com 'el nord del sud' que Maragall popularitza a través de discursos i articles de premsa. L'any 1985 en una conferència⁵³ Maragall planteja aquesta àrea d'influència de gran abast de la regió metropolitana de Barcelona:

«Barcelona, la Barcelona metropolitana, és la ciutat amb major pes específic d'una àmplia zona geogràfica transpirinenca que altres vegades hem anomenat el nord del sud. No és una regió de fronteres ben definides, però abasta, a més de Catalunya, bona part del Midi francès que gravita entorn de Tolouse, tota la regió Llenguadoc -Rosselló i, probablement, una bona part de la franja ur-

52 “Manos a la obra” La Vanguardia, 1 i 2 de gener de 1983.

53 ‘Catalunya Demà: una perspectiva local’ conferència pronunciada a l’Ateneu Barcelonès el 10 d’abril de 1985.

bana de la costa blava. La incorporació d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea produirà un radical canvi d'equilibri al sud de França. Aquesta regió passarà de ser frontera, cul de sac, a ser zona de pas. Aquí és on el paper de Barcelona esdevé crucial».

Aquesta visió de Maragall és el germen de l'Euroregió que promou des del govern de la Generalitat a partir de 2003, però ja des de l'alcaldia comença a impulsar-la a través d'acords amb d'altres ciutats. Partint de l'economia urbana, Maragall aposta per una col·laboració entre municipis a gran escala, agafant l'arc mediterrani des de València fins a Perpinyà, incloent-hi Palma, Saragossa i Montpeller. Per Maragall aquesta àrea conforma un sistema de ciutats i a la vegada una regió econòmica que esdevé una unitat de mercat en termes internacionals. En aquesta ocasió, doncs, l'argumentació no és de caràcter històric o simbòlic, sinó que s'arrela en la realitat econòmica de l'àrea. La història serveix, un cop més, per legitimar simbòlicament decisions que estan arrelades en realitats econòmiques. Per tal d'impulsar aquest sistema de ciutats, Maragall desenvolupa acords amb d'altres ciutats de la zona, com l'agermanament amb Montpeller i el desenvolupament de convenis de col·laboració amb Perpinyà⁵⁴, que tenen un significat simbòlic però sobretot un objectiu pragmàtic de promoció econòmica, tal i com afirma Maragall en el discurs d'agermanament amb Montpeller:⁵⁵

«Je me réjouis maintenant du succès de ce rapprochement. Le jumelage des nos villes a relié la dimension pratique, efficace avec la tradition historique».

Davant la impossibilitat de constituir mecanismes institucionals més sòlids, l'ajuntament promou les relacions d'aquest tipus amb

54 Com veurem més endavant, aquest projecte, reivindicat des de l'ajuntament, es consolida finalment el 2005 amb la creació de l'Euroregió Pirineus Mediterrània, ja amb Maragall com a president de la Generalitat de Catalunya.

55 Notes del discurs de Pasqual Maragall en l'acte d'agermanament de Barcelona amb Montpeller, pronunciat el 19 d'octubre de 1985.

d'altres ciutats, fomentant el desenvolupament de mecanismes de diplomàcia local. Ja des dels anys vuitanta l'Ajuntament de Barcelona desplega una tasca de diplomàcia municipal que inclou els agermanaments i convenis de col·laboració amb d'altres ciutats, les accions polítiques concretes per fer de mitjancer en conflictes bèl·lics i diplomàtics i la creació de xarxes de municipis i ciutats per a influir en les decisions polítiques. La figura de l'agermanament es va generalitzar després de la segona guerra mundial per tal d'apropar cultures que havien estat enfrontades, però a partir dels setanta, en el marc de la incipient descentralització de competències cap a les ciutats, es torna més complexa i inclou formes de cooperació internacional de les ciutats i la creació d'acords bilaterals entre ciutats per a col·laborar (Anon 2001). Per a l'Ajuntament, la política d'agermanaments i d'establir convenis de cooperació té per objectiu generar relacions econòmiques, d'intercanvi de pràctiques polítiques i d'intercanvi cultural entre ciutats, més enllà de l'element folklòric. En el discurs d'agermanament amb Colònia (la primera ciutat amb la que Barcelona s'agermana), Maragall afirma:

*«Es una preocupación mía sincera evitar que los hermanamientos entre Barcelona y otras ciudades del mundo que tengan marcados puntos de semejanza con ella se reduzcan a unos intercambios meramente superficiales de carácter folklórico o a expresiones de buena voluntad mutua. [...] Barcelona es en cierto modo la cultura mediterránea. Pero Barcelona ha tenido siempre una muy definida vocación de puente entre España, la península en definitiva, y Europa. Barcelona es también la expresión de la voluntad de un país, Catalunya, de tener una presencia en el mundo y eso explica su desarrollo urbano moderno y sus signos de capitalidad.»*⁵⁶

Amb aquesta afirmació es fa palesa, també, la voluntat d'utilitzar la ciutat de Barcelona com a cos diplomàtic del conjunt de l'Estat i de Ca-

56 Notes del discurs de Pasqual Maragall en l'acte d'agermanament de Barcelona amb Colònia, pronunciat el 27 de juny de 1984.

talunya, cosa que comportarà de nou conflictes, especialment amb la Generalitat de Catalunya. Durant l'alcaldia de Maragall, la ciutat de Barcelona signa convenis d'agermanament amb les ciutats de Colònia, Sao Paulo, La Havana, Boston, Montpeller, Kobe, Monterrey, Istanbul i Montevideo, a part de convenis de col·laboració amb moltes altres ciutats.

Durant els anys noranta s'aprofundeix en aquesta política de diplomàcia municipal per dues vies diferents i complementàries. Per una banda, durant la segona meitat dels vuitanta, i amb l'entrada d'Espanya a la CEE, Maragall ha anat teixint una xarxa de contactes amb nombrosos municipis europeus i esdevé l'any 1991 president del Consell de Municipis i Regions d'Europa. Des de l'entrada al mercat comú, Maragall va plantejant en els seus discursos la idea d'Europa com una xarxa de ciutats, i la necessitat d'integrar el sistema de ciutats espanyol i català a la xarxa europea de ciutats. Maragall entén que el procés d'integració europea no es pot fer sense les ciutats, afirmant que no es pot avançar cap a l'Europa dels ciutadans sense un progrés cap a l'Europa de les ciutats⁵⁷. Des d'aquesta posició, igual que havia intentat en la governança espanyola, intenta que els municipis tinguin un paper clau en la governança europea que es configura durant els anys noranta, cosa que el porta a presidir a partir de 1996 el Comitè de Regions (tot i que n'és vicepresident des de la sessió inaugural del comitè, el 1994). La creació del Comitè de les Regions persegueix, en paraules del president de la Comissió Europea Jacques Delors en la seva sessió inaugural, «augmentar la legitimitat democràtica de la Unió». Durant el mandat de Maragall com a president del Comitè, intenta que aquest tingui un major pes institucional dins l'estructura de la Unió sense aconseguir-ho plenament: tot i que el Tractat d'Àmsterdam de 1997 augmenta el paper del Comitè de les Regions, segueix considerant-lo un organisme consultiu⁵⁸.

57 Conferència pronunciada al Congrés d'Europa 1988 «L'Europe des Européens – Educations / échanges/Culture: Le rôle des Villes et Communes», La Haia, 6 de maig de 1988.

58 Aquí no analitzem a fons la trajectòria europea de Maragall, en la promoció d'un moviment de ciutats europees, que és objecte d'anàlisi en un altra recerca de la Fundació Catalunya Europa: Aixalà, A: "Ciutadans d'Europa, unim-nos! La contribució de Pasqual Maragall a l'impuls i projecció d'un moviment europeu de ciutats", Working Paper n.2, Lligat Pasqual Maragall.

Els esforços en diplomàcia municipal també van enfocats en intervenir en la resolució del conflicte bèl·lic dels Balcans i en la posterior reconstrucció de les ciutats de l'antiga Iugoslàvia, i en especial amb Sarajevo. Com a alcalde de la ciutat organitzadora dels Jocs Olímpics de 1992, Maragall demana una treva olímpica per a la guerra dels Balcans, que no és respectada. Des de l'inici del setge de Sarajevo l'abril de 1992, Barcelona es bolca en l'ajuda a la ciutat, amb la que signa convenis de col·laboració l'any 1994, un any abans dels acords de pau de Dayton. A partir de 1995, Barcelona participa activament en la reconstrucció de Bòsnia a través del programa Ambaixades de la Democràcia Local del Consell d'Europa, des del qual es va obrir una ambaixada de municipis europeus que va canalitzar l'ajuda per a la reconstrucció física i social de Sarajevo.

L'esforç de Maragall en termes de diplomàcia municipal es pot entendre com una altra cara del seu projecte municipalista, atès que li permet dotar a les ciutats d'autonomia per a les relacions internacionals, o com a mínim col·laborar en la configuració de relacions internacionals diferents a les que es fan des dels estats nacionals. No obstant, aquestes propostes no són absents de conflicte amb el govern central. A les seves memòries, Maragall explica com sorgeix una iniciativa de crear «una diplomàcia de segon nivell a l'àrea del mediterrani», auspiciada pel govern dels Estats Units que finalment no fructifica per manca d'interès dels governs espanyol i francès (Maragall 2008, p.167).

Així, en termes d'integració vertical i horitzontal, Maragall tracta de redefinir les relacions entre nivells de govern des de l'alcaldia de Barcelona, intentant per una banda obtenir més protagonisme dins els mecanismes de governança multi-nivell estatals i, per l'altra, establint formes de col·laboració amb d'altres municipis a escala metropolitana, estatal, mediterrània i europea. Aquests esforços sovint es veuen frenats pels governs autonòmic i central que tendeixen a privilegiar el paper dels governs autonòmics i a frenar les iniciatives de xarxes de ciutats impulsades per Maragall quan aquestes posen en marxa iniciatives que no van en la línia del que es defensa des d'aquests governs. No obstant, aquestes formes d'integració lateral també trobaran

col·laboració en algunes circumstàncies, i s'aprofiten del marc d'integració europea, on l'estratègia de la Comissió és afavorir el paper del nivell local per a impulsar el procés d'integració europea.

3.3. CONCLUSIONS

L'obra de govern de Maragall al capdavant de l'alcaldia de Barcelona és reconeguda per la formulació d'un model de gestió urbana que es considera com exitós i que moltes ciutats tant d'Espanya com de l'estranger comencen a aplicar a partir dels anys noranta. La combinació de polítiques redistributives i suport popular amb un model econòmic basat en el lideratge públic, la diversificació de l'economia i la voluntat de situar la ciutat en l'esfera internacional converteix a Barcelona en una ciutat atractiva, que es posiciona bé dins les xarxes internacionals i aconsegueix generar creixement econòmic. Al llarg d'aquest capítol es mostra l'impacte d'aquest model en termes de governança.

Pasqual Maragall arriba a l'alcaldia en un moment de construcció institucional en el qual s'estan definint la naturalesa de les institucions democràtiques i les relacions intergovernamentals. Maragall vol participar d'aquesta construcció des de l'alcaldia, impulsant un paper més rellevant per a Barcelona però també assegurant un paper més rellevant a les ciutats i grans regions metropolitanas. L'obra de govern de Maragall a l'alcaldia de Barcelona es pot llegir en termes concrets, el que aconsegueix per a la ciutat en transformar les bases sota les que aquesta ha de competir en l'esfera nacional i internacional, i en termes més genèrics, com la posada en pràctica d'una concepció més àmplia del paper que han de jugar les ciutats en el nou marc de governança que es comença a definir als anys vuitanta. Per una banda Maragall busca rearticular el paper de Barcelona dins de Catalunya i Espanya, donant un major protagonisme a la ciutat i la seva àrea metropolitana, i per a fer-ho parteix d'una concepció de Catalunya i Espanya com a xarxes de ciutats. Així, des de l'alcaldia no només impulsa un major protagonisme de Barcelona (intentant crear mecanismes de cooperació interinstitucional com la Corporació Metropolitana i impulsant

la carta municipal) sinó que també promou canvis per al conjunt de les grans ciutats espanyoles, pressionant des dels organismes on pot influir i explicant la seva visió allà on és convidat.

Tot i això, es troba amb les resistències d'un projecte de construcció nacional impulsat per la Generalitat de Jordi Pujol que va en sentit contrari. En el marc de la consolidació de l'estat de les autonomies, els successius governs de Pujol van crear uns mecanismes de governança centralitzats en el govern de la Generalitat, on els municipis tenen poca capacitat de prendre decisions. Seguint el vell conflicte entre Barcelona i Catalunya que hem analitzat al capítol segon, hi ha una pugna entre el govern de la Generalitat i els ajuntaments de l'àrea metropolitana liderats per l'Ajuntament de Barcelona. Des del punt de vista de transformació de les relacions intergovernamentals, el balanç de la seva etapa com alcalde és ambivalent: fracassa en la consolidació o transformació de mecanismes formals, però té un èxit indiscutible en aconseguir resultats per a l'autonomia de Barcelona a través dels mecanismes polítics ja existents.

El projecte de Maragall basat en la xarxa de ciutats consisteix en garantir la coordinació entre municipis a través de la Corporació Metropolitana a la vegada que es descentralitza la gestió de Barcelona en districtes seguint el principi de subsidiarietat i amb l'objectiu de reduir una possible macrocefàlia de la capital. Igualment es volen garantir recursos i competències suficients per a la gestió de la ciutat i de les seves infraestructures clau com el port o l'aeroport. Per tal de fer-ho possible Maragall defensa l'aprovació d'una llei especial per a Barcelona, una Carta de la Ciutat simbòlicament similar a la que s'havia obtingut a l'edat mitjana.

Aquestes iniciatives de construcció institucional que Maragall vol aportar al model de governança multinivell a Espanya acaben en fracàs. La Corporació Metropolitana és dissolta l'any 1987 com a conseqüència de les polítiques centralitzadores de la Generalitat, mentre que la Carta Municipal no s'aprova tal i com havia estat concebuda i pateix una sèrie de retallades que la converteixen en una ombra del que s'havia proposat en un inici. Maragall tampoc aconsegueix, com

demana des de diferents tribunes, un sistema de finançament estatal que tingui en compte a Espanya com a sistema de ciutats, la consideració de Barcelona com a co-capital de l'Estat, o una política estatal de grans ciutats. Part d'aquestes reivindicacions queden a l'agenda de Maragall i es reprenen a partir de la seva etapa com a cap de l'oposició i president de la Generalitat que analitzarem més endavant.

En contrast amb aquests fracassos, Maragall aconsegueix una sèrie d'èxits des de la política local. A través d'una aproximació pragmàtica a la qüestió del finançament, aconsegueix arrencar recursos dels governs central i autonòmic en el marc dels jocs olímpics, així com mantenir l'autonomia local en la presa de decisions sobre la ciutat. A la vegada, va teixint una xarxa de relacions entre municipis de cara a constituir una xarxa de ciutats, que es consolida a partir dels anys noranta amb la xarxa de les Eurociutats i que té per objectiu assegurar certa representació i pes de les ciutats dins l'estructura naixent de la UE. Posa en marxa, així, una política internacional de la ciutat que en ocasions xoca amb l'agenda exterior dels altres governs. Igualment, comença a impulsar relacions bilaterals amb d'altres ajuntaments propers que formen part del que ell considera la gran àrea d'influència de la ciutat de Barcelona, quelcom que és la base del seu futur projecte de país i que a més gran escala es formalitza a través del projecte de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània a partir de 2003.

Així, des de l'Ajuntament de Barcelona Maragall comença a desplegar d'una forma més pràctica que teòrica alguns elements propis del seu municipalisme, que afecten sobretot a la Barcelona metropolitana però que s'emmarquen en una proposta de país més àmplia, tot i que no del tot plantejada. Tal i com veurem en els propers capítols, aquesta proposta àmplia és recollida a partir de l'etapa de Maragall com a ex-alcalde, primer en la seva retirada a Roma, després com a cap de l'oposició i finalment com a President de la Generalitat.

4. La preparació d'un projecte de govern d'orientació municipalista

4.1. INTRODUCCIÓ

La segona etapa política de Maragall s'inicia l'any 1997 quan deixa l'alcaldia de la ciutat. Després d'un període de poc més d'un any en el qual prepara un curs per a la Universitat degli Studi Roma Tre, Maragall es postula com a candidat a la presidència de la Generalitat de Catalunya per a les eleccions de 1999. Com hem vist fins ara, fins aleshores Maragall ha defensat un projecte municipalista des d'un ajuntament, el més important de Catalunya i el segon d'Espanya, enfrontant-se al model de país impulsat des del govern català per Jordi Pujol. Des de l'Ajuntament de Barcelona proposa un model alternatiu al que s'està construint, un model on els ajuntaments siguin els principals actors en el disseny i implementació de polítiques i on els governs català i central siguin facilitadors de l'acció dels ajuntaments. A més, en aquest model, s'aspira a un règim especial per a Barcelona, que s'ha de gestionar a través d'una autoritat metropolitana que tingui competències pròpies.

Aquest capítol es centra en analitzar el paper del municipalisme en la preparació d'un govern de la Generalitat a les darreries dels anys noranta i en l'exercici de l'oposició al govern en el període 1999-2003. En primer lloc cal contextualitzar la proposta programàtica de Maragall per a Catalunya en el moment de canvi en la governança multi-nivell europea i de reformulació de les tesis de la social-democràcia en el marc de la consolidació de la transformació de les economies industrials i la globalització econòmica. Si es llegeix en aquesta clau, la proposta de Maragall s'entén com una proposta de regeneració política que passa per reformular les relacions entre administracions i garantir-ne la transparència en el marc d'una UE que s'acaba de consolidar a través del Tractat d'Àmsterdam, a la vegada que s'assumeixen els postulats del liberalisme econòmic i

un paper més rellevant per als mercats en la gestió de les polítiques públiques i en el creixement econòmic.

En segon lloc, cal preguntar-se com és possible articular una proposta municipalista des de la presidència d'un govern autonòmic que ha configurat, en els 23 anys anteriors, un model centralitzador de competències i recursos. En la seva etapa de reflexió, el mateix Maragall expressa dubtes sobre si el fet de presentar-se a unes eleccions a la Generalitat no es contradiu amb la seva creença en la subsidiarietat i el paper dels ens locals⁵⁹. Cal analitzar, doncs, com Maragall fa encaixar la seva creença en la subsidiarietat amb un projecte de govern català.

La tercera qüestió que cal abordar és si el municipalisme de Maragall és compatible amb la confecció d'un projecte catalanista que li permeti guanyar unes eleccions contra el nacionalisme conservador de CiU, cosa que ens porta als debats establerts en la primera part d'aquest treball. La reflexió teòrica de Maragall al voltant del federalisme i del model de país dins d'una Espanya federal cal entendre-la com un intent de sintetitzar tot el pensament catalanista que ha quedat a l'esquerra del nacionalisme conservador, i que ha estat d'arrel federal. No obstant, aquesta formulació pot presentar certs dubtes.

Duarte (2011) ha interpretat 1997 com un punt d'inflexió en la concepció de nació de Maragall. Per Duarte, des de que deixa l'alcaldia Maragall va abandonant la seva concepció de federalisme homogeni per una concepció de federalisme diferencial i alhora va abandonant el discurs de les xarxes urbanes i el paper del municipi per parlar de forma creixent de les nacions i el seu encaix dins l'Espanya federal. Des d'aquest punt de vista, Maragall hauria anat assumint progressivament les tesis del nacionalisme, en un procés que Duarte compara amb el de Valentí Almirall, que abandona les tesis piimargallanes per acostar-se al catalanisme. Per contra, Nel·lo defensa que el projecte de Maragall parteix d'entendre la subsidiarietat i el municipalisme com a instrumentals i no com a finalistes, i que per tant és adaptable a dife-

59 L'any 1998 Maragall escriu un llistat de raons per no presentar-se a les eleccions de l'any següent. La raó 24 fa referència a aquesta contradicció (Maragall, 2008 p.233)

rents escales geogràfiques. Així, el projecte per a Barcelona i la seva relació amb Catalunya i Espanya es pot aplicar també per a Catalunya i la seva relació amb Espanya i Europa.

Per analitzar quina d'aquestes hipòtesis és certa proposo centrar-nos no tan sols en els escrits i discursos de Maragall sinó també en l'acció política que proposa des de l'oposició i des del govern, analitzant el paper que juga el municipalisme en aquestes propostes. És cert que en els escrits i en els discursos de Maragall hi ha un èmfasi creixent, a partir de 1997 en les nacions i en el federalisme, deixant de banda el paper de les ciutats i les grans regions metropolitanes. Cal analitzar, però, si aquest èmfasi és compatible amb el municipalisme iniciat en l'etapa anterior, i si en la seva acció política el municipalisme continua, o no, jugant un paper central.

Com veurem al llarg del capítol, aquí proposo que la proposta programàtica per al govern de la Generalitat té una clara continuïtat amb l'obra de govern en l'etapa municipal, des d'on ja s'havien posat les bases per a un projecte de més llarg abast. Maragall ja ha anat treballant des de l'alcaldia en la formulació de moltes de les propostes que després posa en pràctica, agrupant a la societat civil i a pensadors de l'esquerra. L'any 1994 es crea l'Associació Catalunya segle XXI, que agrupa intel·lectuals de centre-esquerra, alguns vinculats al PSUC, d'altres independents, que reflexionen sobre el futur de Catalunya des del catalanisme progressista. A partir de 1997 l'associació promou una *Convenció cívica catalana per la renovació de la cultura política* que es du a terme durant el curs 1997-1998. Bona part de les reflexions de Catalunya segle XXI queden recollides en el llibre *La democràcia dels ciutadans* (1999) compilació o resum de les ponències i debats fets en el marc de la convenció cívica catalana, i que il·lustren bona part de les propostes de Maragall, o del conjunt d'idees amb què el catalanisme progressista afronta la necessitat d'un canvi polític a Catalunya. La creació d'aquesta corrent de pensament es trasllada en el camp de l'acció política amb la creació de la plataforma Ciutadans Pel Canvi, que participa com a soci electoral del PSC en la candidatura de 1999. La presència de Ciutadans pel Canvi significa l'impuls de bona part de

les idees recollides a través de Catalunya segle XXI i que els defensors de les mateixes tinguin un paper rellevant després de les eleccions.

En resum, aquesta segona etapa política de Maragall es caracteritza per la necessitat de forjar un projecte polític per a Catalunya capaç d'oferir una alternativa al model nacionalista conservador. Aquesta alternativa, a més, es vol que sigui de regeneració política i que proposi noves formes de mantenir una orientació progressista en les polítiques públiques en el marc de canvis econòmics profunds. La construcció d'aquesta alternativa passa per una reflexió sobre el catalanisme i l'encaix de Catalunya a Espanya i Europa diferent de la que fa el nacionalisme de Pujol, i per oferir també mesures de transparència i proximitat al ciutadà que permetin recuperar la fe en la política. En aquest segon apartat és on la subsidiarietat i el paper dels municipis segueix jugant un paper. Al llarg d'aquesta segona part analitzarem la configuració d'aquest programa i les seves realitzacions, centrant-nos especialment en el paper del municipalisme.

A diferència de l'estudi de l'etapa del Maragall alcalde, l'anàlisi de les propostes de Maragall com a candidat, cap de l'oposició i president de la Generalitat compta amb una certa literatura teòrica escrita pel mateix Maragall o pel *think tank* que representa Catalunya segle XXI i els seus membres. El llibre *Europa Pròxima*, publicat l'any 1999 com a resultat del curs que Maragall dona a Roma amb el mateix nom en el període 1997-1998, recull d'una forma acadèmica les concepcions federalistes de Maragall i la seva visió de la subsidiarietat. Tot i que no s'aprofundeix en els debats existents sobre federalisme i municipalisme, sí que exposa de forma clara la visió de Maragall i la situa dins els debats polítics sobre la integració europea. Igualment, a través d'altres autors afins, el llibre aprofundeix en el paper de les ciutats dins l'Europa integrada. D'altra banda, el llibre *La democràcia dels ciutadans*, editat per Catalunya segle XXI també il·lustra part d'aquest pensament.

El capítol presenta primer el context històric on Maragall desenvolupa les seves propostes i la seva acció de govern, incloent la situació de Catalunya en matèria de segregació urbana, una de les grans preocupacions de Maragall que havien quedat desateses pels successius

governos Pujol. En segon lloc, analitza el paper del municipalisme en el federalisme diferencial de Maragall, que en aquesta etapa es presenta ja més clarament formalitzat. Aquesta anàlisi serveix per veure l'encaix i la vigència de les idees municipalistes en la seva proposta de govern que es comença a concretar a partir de 1998 i que s'analitza en la segona secció del capítol. En tercer lloc s'analitza la formalització d'una proposta federalista i municipalista i la seva concreció en propostes polítiques concretes a partir del fracàs en arribar al poder en les eleccions catalanes de 1999.

4.2. GLOBALITZACIÓ I CANVIS EN LA GOVERNANÇA A PARTIR DE LA SEGONA MEITAT DELS ANYS NORANTA

La segona etapa de la vida política de Maragall s'ha de contextualitzar en un període històric que marca canvis polítics a diferents escales. A continuació analitzarem aquests canvis a Catalunya, Espanya i Europa, per tal d'entendre com aquest context influeix de forma profunda en les propostes polítiques de Maragall per al Govern de la Generalitat. A escala estatal, l'equilibri entre nivells de govern s'altera en les eleccions de 1996, moment clau en la història política espanyola. El març d'aquell any el Partit Popular guanya les eleccions per majoria simple, i forma govern amb el suport de Convergència i Unió, que ja havia donat suport a l'executiu socialista durant la legislatura anterior. El nou govern aposta per un retorn a una concepció centralista de l'estat, si bé l'acord amb CiU i la necessitat de desvincular-se del franquisme fa que es desenvolupi un programa autonomista que continua amb la transferència de competències. Una de les primeres competències que es traspassen dins d'aquest període, són les relatives a les polítiques actives d'ocupació. De forma pionera, Catalunya rep aquestes competències l'any 1997. En paral·lel a aquest traspàs, el desenvolupament de l'Estratègia Europea de l'Ocupació que s'inicia el mateix any i que es basa en la creació de Plans Nacionals d'Ocupació es desenvolupa en base a la negociació del govern central amb les comunitats autònomes en

matèria de polítiques d'ocupació, donant als governs autonòmics un paper rellevant en la lluita contra l'atur.

Des del punt de vista polític, els resultats de les eleccions de 1996 permeten a Pujol seguir desenvolupant el seu model de país, tot i que en les eleccions catalanes de 1995 havia patit una erosió fruit del creixement del Partit Popular a Catalunya sota el lideratge d'Aleix Vidal-Quadras⁶⁰, cosa que el fa dependre de forma creixent d'aquest partit durant la cinquena i sisena legislatures (1995-1999 i 1999-2003). Aquest model de país està basat en la centralització de competències a escala autonòmica i un protagonisme gran de les empreses privades en la provisió de polítiques públiques. Per exemple, tal i com veurem en el capítol següent, el traspàs de competències en polítiques d'ocupació fa que la Generalitat centralitzi l'oferta formativa en polítiques actives d'ocupació a la vegada que cedeix a empreses privades el desenvolupament de les activitats formatives.

En termes d'orientació econòmica, el nou govern del PP, recolzat per CiU, aprofundeix en la línia liberal iniciada pels governs de Felipe González en legislatures anteriors, amb dos processos que tenen conseqüències per a la governança de Catalunya i de Barcelona: la privatització de monopolis estatals i la liberalització del sòl. En primer lloc s'aprofundeix en el procés de privatització dels monopolis estatals que havia iniciat el govern anterior, incloent-hi els de telecomunicacions, gas i energia i infraestructures de transport, en el marc de les polítiques macroeconòmiques dictades per la integració a la Unió Econòmica i Monetària europea l'any 1999. Les empreses resultants d'aquestes privatitzacions s'expandeixen pel mercat llatinoamericà en sintonia amb l'estratègia de creixement econòmic del govern i aprofitant la conjuntura econòmica de liberalització dels països de l'Amèrica Llatina, cosa que dóna major rellevància a Madrid com a node de connexió amb els mercats internacionals en detriment de Barcelona, que connecta principalment amb els mercats europeus.

60 En aquestes eleccions CiU va perdre 10 escons, passant de 70 a 60 i perdent la majoria absoluta. El PP va passar de 7 a 17 representants, guanyant 10 escons.

En segon lloc, per tal de reactivar l'economia nacional i amb la intenció declarada de resoldre el problema de l'abastiment d'habitatge, l'any 1998 el govern promou una liberalització del sòl que permet noves vies de finançament per als ajuntaments i les comunitats autònomes i que fa créixer la bombolla especulativa al voltant de l'habitatge que s'havia començat a crear. S'inicia així una etapa de creixement econòmic accelerat que marca la naturalesa de les propostes polítiques durant el període 1998-2008. Si bé hi ha contradiccions entre CiU i el Partit Popular, ambdós partits tenen un grau d'acord elevat sobre aquestes mesures de caràcter liberal, que impulsen des del Congrés dels Diputats. Ambdós partits han format una coalició de govern tant al Congrés com al Parlament de Catalunya: com ja hem vist, des de 1995 CiU governa Catalunya en minoria, i a partir de 1999 ho fa amb el suport explícit del Partit Popular. Com a contrapartida, CiU dóna suport al govern del PP a partir de 1996. Maragall interpreta aquesta possibilitat d'acord entre les forces conservadores en els punts en comú que els dos projectes nacionalistes tenen entre si:

S'alien perquè [...] cap dels dos creu en una altra política espanyola i/o catalana que la que ells practiquen. S'alien doncs perquè tots dos són nacionalistes i solament creuen en un sentiment immarcescible de la pàtria com a fonament de la política. (MARAGALL, 2002: 90-91).

La voluntat de Maragall de presentar-se a les eleccions al govern de la Generalitat ve marcada per aquest context nacionalista i liberal, que condiona tota la reflexió política i el plantejament del seu model de país, i l'encaix de Catalunya a Espanya, i li permet proposar una alternativa al nacionalisme conservador de Jordi Pujol. A més, l'onada de creixement econòmic lligada a la bombolla especulativa de l'habitatge permet a Maragall proposar models que prioritzin la redistribució de la riquesa i un cert control sobre el creixement urbanístic que permeti evitar conseqüències socials no desitjades.

A escala europea el context internacional ve marcat, durant la segona meitat dels anys noranta, per la consolidació del procés d'in-

tegració europea i de la reintegració del bloc de l'est a l'economia capitalista, cosa que implica l'obertura de nous mercats i la relocalització de l'activitat industrial als països de l'Est, que s'aniran integrant progressivament a la UE al llarg dels primers anys del segle XXI. És un període d'imposició de les tesis neoliberals a escala global i un moment de recomposició de l'esquerra després de la fallida del bloc comunista. Per una banda sorgeix el que més tard s'anomenarà moviment antiglobalització, que convoca manifestacions davant les grans cimeres internacionals. L'any 1999 té lloc una cimera de l'organització mundial del comerç a Seattle que genera grans mobilitzacions i aconsegueix un gran ressò mediàtic, i dos anys més tard es convoca el Fòrum Social Mundial a Porto Alegre, Brasil. D'altra banda, la socialdemocràcia també s'ha anat reposicionant durant els anys noranta, i són partits social-demòcrates els que lideren en bona part el procés d'integració europea que es materialitza l'any 1997 amb la signatura del Tractat d'Àmsterdam. Aquest tractat consolida la governança europea i el pes de les diferents institucions en la presa de decisions, incloent el pes limitat (consultiu) del Comitè de les Regions.

En el moment que Maragall presenta la seva candidatura a la Generalitat l'any 1999, Itàlia, França, Alemanya i el Regne Unit compten amb governs de partits social-demòcrates encapçalats respectivament per Romano Prodi, Lionel Jospin, Gerhard Schroeder, i Tony Blair. Excepte en el cas del Regne Unit, aquests governs han de dur a terme també polítiques de contenció del dèficit a fi de preparar la integració econòmica en la moneda única prevista per l'any 2002. Donada la seva trajectòria Maragall està en sintonia amb aquesta socialdemocràcia de tall liberal, de la que rep influències directes i de la que sent part. Maragall se sent molt pròxim a alguns d'aquests personatges, especialment a Romano Prodi. La victòria del nou laborisme britànic encapçalat per Tony Blair l'any 1997 influeix en el conjunt de la socialdemocràcia europea, que assumeix l'orientació liberal de les propostes de Blair.

Els supòsits teòrics del nou laborisme anglès, que provenen d'Anthony Giddens (1994, 1998), encaixen en bona part amb l'ideari de

Maragall, ja que proposen la devolució i descentralització del poder polític així com la participació del sector privat en la provisió de serveis públics en règim de semi-competència tutelat per l'estat. Això porta a Maragall a afirmar que hi ha un procés generalitzat de descentralització que en bona mesura beu de l'experiència espanyola. De fet, durant aquest període tant Itàlia, com el Regne Unit com en menor mesura França posen en marxa mesures de descentralització de competències i recursos cap a les regions i les ciutats en el marc de la transformació global de la governança que impulsa la competitivitat regional. Pel que fa al paper dels actors privats, com hem vist anteriorment, durant els seus viatges als Estats Units Maragall ja havia abandonat les posicions marxistes en favor de posicions keynesianes, i durant la seva etapa d'alcaldia dóna importància al paper que han de tenir els actors privats dins la gestió pública. El nou laborisme proposa una combinació de mesures redistributives amb mesures liberals que encaixa en la concepció liberal que Maragall ha anat forjant en etapes anteriors.

Per últim, a escala global, durant la segona meitat dels anys noranta s'accelera el procés de globalització econòmica a través de la consolidació d'internet i l'establiment de grans acords comercials en el marc de l'Organització Mundial del Comerç. La caiguda del bloc comunista i la fi de la guerra freda accelera la liberalització econòmica i l'expansió de mercats a la vegada que es comencen a sorgir nous centres econòmics. Sociòlegs com Saskia Sassen i Manuel Castells analitzen el fenomen com el declivi de l'estat nacional en front a les xarxes globals de ciutats on hi ha una jerarquia i on les ciutats han d'estar connectades. Sassen analitza el paper de les grans ciutats globals en l'economia mundial, posant de relleu que hi ha una nova geografia marcada per les xarxes financeres internacionals (Sassen 2001). Castells analitza la consolidació de la societat informacional destacant el canvi de l'espai de llocs a l'espai de fluxos, és a dir, la consolidació d'espais socials basats en les possibilitats que dóna la tecnologia de mantenir vincles socials sense tenir proximitat espacial. Com ja s'ha vist a la introducció, en una línia similar però des d'una òptica postmoderna, Badie (1995) arriba a afirmar que això implica la dissolució dels territoris. Aquests

debats es donen en paral·lel a la descentralització dels estats que pren diferents formules però que es generalitza durant els anys noranta als països europeus sota la lògica de maximitzar la competitivitat de les ciutats i regions dins l'economia global.

Les propostes de Maragall responen a aquest context nacional, europeu i global, proposant noves formes d'articulació de l'estat per tal de fer front al fenomen de la globalització i a la vegada lligant aquesta necessitat amb els debats històrics sobre l'articulació de l'estat a Espanya i les propostes històriques del catalanisme progressista. La lectura de Maragall és que hi ha un allunyament progressiu del poder i que a la vegada hi ha un reforçament dels sentiments identitaris:

«De fet, tota la història de la humanitat ha consistit en successius canvis d'escala, en oscil·lacions entre el sentit universalista expansiu i l'introspectiu cap a la identitat. El feudalisme va rellevar l'Imperi Romà com un retorn a la proximitat i al localisme. Amb els alts i baixos de sempre, la tendència actual és l'allunyament dels centres de decisió, poder i de l'economia i alhora va cap al reforçament de les identitats» (MARAGALL 2002, p.124).

La proposta política de Maragall, teoritzada amb més profunditat a través del curs organitzat a Roma l'any 1998, es basa en aplicar la seva idea de «nou federalisme» que permet fer encaixar aquests dos elements a través de la unió voluntària de les diferents identitats i de la devolució de totes aquelles competències que sigui possible a l'administració més pròxima al ciutadà seguint el principi de subsidiarietat. No obstant, com veurem, Maragall té dues línies vermelles infranquejables en articular de forma pràctica aquestes propostes: el marc legal fixat per la Constitució Espanyola de 1978 i la doctrina de l'economia liberal emmarcada en la integració europea, que assegura la contenció del dèficit.

4.3. LA SITUACIÓ DE LES CIUTATS CATALANES: CREIXEMENT DE LA SEGREGACIÓ URBANA I LES DESIGUALTATS

A finals dels anys noranta, Pujol ha consolidat un model territorial conservador que es caracteritza per donar molt poder al govern central en detriment dels territoris en les decisions sobre creixement territorial, habitatge, i expansió urbana, i per desmuntar o debilitar dels mecanismes de coordinació entre municipis. A més, l'aproximació liberal del govern de la Generalitat fa que la planificació territorial sigui escassa, donant gran llibertat al mercat. Això fa créixer el model de ciutat dispersa i la segregació urbana. Les propostes de Maragall a partir de 1999 responen a aquesta realitat, i tenen la voluntat de lluitar des de diferents fronts contra la segregació urbana, que és la translació en l'espai físic de les desigualtats socials. Les polítiques que proposa en diferents camps tenen en comú que volen atacar el fenomen de la segregació, garantint l'equilibri territorial i la igualtat d'oportunitats entre els ciutadans.

Per segregació urbana entenem la concentració de problemes socials en determinats barris i àrees urbanes fruit de la segregació espacial de les diferents classes socials. La qüestió ha estat objecte d'anàlisi dels estudis urbans des de l'aparició de la ciutat industrial, i des de l'anàlisi pionera d'Engels ([1844] 2001), s'ha situat el seu origen en la lògica de creixement capitalista aplicada a la ciutat. Durant la segona meitat del segle vint la qüestió es converteix en central dins els programes polítics social-demòcrates redistributius de l'Europa democràtica, on es posen en marxa programes d'habitatge públic i de planificació territorial destinats a eradicar el fenomen. Durant aquest període es vol descongestionar la ciutat densa i dotar de major espai als seus habitants, a través de la ciutat dispersa. Es promou la creació de grans infraestructures de transport i l'aparició de nuclis residencials, sovint basats en l'habitatge públic que assegura la igualtat d'oportunitats en l'accés a aquest model de ciutat, independentment de les classes socials. No obstant, el model territorial promou la segregació urbana un cop els governs neoliberals que comencen a imposar-se a

finals dels setanta retiren les polítiques redistributives en favor d'una major llibertat dels actors de mercat.

Com hem vist, Maragall creix intel·lectualment en aquest context de canvi, i la segregació urbana tal i com s'està configurant es converteix en una preocupació política i acadèmica central. Poc després de prendre la responsabilitat com a número dos de l'alcaldia de Barcelona l'any 1979 ja havia anunciat els efectes perniciosos del model de ciutat dispersa combinat amb una gran llibertat de mercat, tal i com publica en l'article «La destrucción de la ciudad» publicat a La Vanguardia el 18 d'agost del 1979:

«En las metrópolis norteamericanas de la Costa Este se ha llegado al extremo de que las ciudades centrales pagan más impuestos para una peor calidad de vida, y con valores del suelo descendientes, frente a suburbios lujosos, caros y con bajos impuestos sobre la propiedad, donde duermen ciudadanos que durante el día consumen servicios -sin pagarlos- en el distrito comercial del centro».

Com ja hem vist, la solució que ofereix Maragall per al context barceloní és l'aposta pel govern metropolità. Amb tot, l'eliminació de la Corporació Metropolitana l'any 1987 i la manca de desenvolupament de planificació urbanística durant els 25 anys de mandat nacionalista al govern de la Generalitat reforcen la tendència a la suburbanització i al creixement de la ciutat dispersa que Maragall havia pronosticat com a problemàtics per a la cohesió social. D'altra banda, el diagnòstic de les ciutats de la costa est d'Estats Units no s'acompleix del tot degut, entre d'altres motius, a la seva pròpia acció des de l'alcaldia de Barcelona: el desenvolupament dels jocs i el model de ciutat que hem analitzat en el capítol tercer permet al centre urbà revaloritzar-se, donant-se una doble tendència a partir dels anys noranta, de ciutat dispersa i reforç de la ciutat central. Cristina López i Isabel Pujadas (2015, pp.81–82) han definit, seguint el treball d'altres geògrafs urbans (Hall 1971; Champion 2001), cinc etapes d'expansió urbana de la regió metropolitana de Barcelona:

- ◆ Etapa de suburbanització d'alta densitat (1950-1975)
- ◆ Etapa d'estancament i crisi, amb inici de la descentralització (1975-1986)
- ◆ Etapa de descentralització i suburbanització de baixa densitat (1986-1996)
- ◆ Etapa de reurbanització i creixement de la ciutat central gràcies a l'arribada de població estrangera (1996-2007)
- ◆ Crisi i explosió de la bombolla immobiliària (2008-)

Després d'una etapa marcada per la crisi econòmica i l'estancament del creixement poblacional, durant la segona meitat dels vuitanta es dona una descentralització de la població per la regió metropolitana en base a la suburbanització de baixa densitat. Aquest procés es correspon amb la consolidació del govern nacionalista conservador, que imposa una manca de planificació territorial i retira les eines per a que els ajuntaments reverteixin els efectes d'aquest creixement en termes de segregació urbana i creixement de les desigualtats socials entre territoris.

La preparació i el posterior èxit en la celebració dels Jocs Olímpics de 1992 impulsa la transformació econòmica de la regió metropolitana de Barcelona i la relocalització de les activitats econòmiques, fent sorgir també noves pautes residencials. Per una banda, ja des de la segona meitat dels anys vuitanta es comença a desplegar un model de ciutat dispersa que posa les bases per una segregació urbana que es fa evident durant els anys noranta. Aquest model de dispersió urbana es fomenta a través d'actuacions sobre les infraestructures de transport que permeten millorar les plusvàlues urbanes. Inicialment això dona lloc a l'aparició d'urbanitzacions de segona residència que posteriorment passen a ser de primera residència. Manuel Herce (2005) ha analitzat com el desenvolupament dels jocs olímpics genera el desenvolupament d'infraestructures viàries que permeten major accessibilitat a nous territoris, millorant les possibilitats de plusvàlua generades per la ciutat i creant nous espais de centralitat en els quals s'inverteix. Tot i això, durant aquest període les desigualtats territorials tendeixen a disminuir degut a la inversió pública i la millora en la dotació de

serveis i equipaments a molts municipis i la mateixa redistribució de les capes mitjanes cap a l'entorn metropolità que genera una major mescla social (Nel-lo 2008).

A partir de la segona meitat dels anys noranta la situació comença a canviar amb l'arribada de població estrangera. Sorgeixen noves pautes de segregació urbana marcades per l'accés al territori des de diferents infraestructures de transport. La construcció de xarxes privades de transport fomenta la segregació urbana i la concentració de la població estrangera pobra en determinats municipis. Herce (2005: 38) ha demostrat com entre 1985 i 2000 es construeixen 202 km d'autopistes i carreteres i 126 km de vies urbanes i interurbanes amb un pressupost de quasi dos mil milions d'euros, a la vegada que es construeixen tan sols 13,8 km de ferrocarril amb una inversió deu vegades inferior.

Aquest model de ciutat dispersa basat en les infraestructures de transport privat implica l'acceleració del procés d'urbanització. A tall d'exemple, l'any 1972 el sòl urbà de la regió metropolitana de Barcelona inclou 21.482 hectàrees, mentre que l'any 92 se n'han urbanitzat més de 45.000 (Muñoz, 2007: 55). Aquesta urbanització inclou la creació d'espais industrials i espais residencials, alterant profundament les pautes d'especialització territorial existents fins aleshores i redistribuint les diferents activitats en el territori en funció de l'accessibilitat als grans nodes de transport.

Així doncs, al llarg dels anys vuitanta i noranta augmenta l'edificació d'habitatge unifamiliar en el marc de l'expansió de la ciutat dispersa⁶¹. La majoria d'aquest habitatge residencial unifamiliar es construeix en petits municipis de la primera i sobretot segona corona metropolitana, però també en ciutats intermèdies d'entre 5.000 i 50.000 habitants (Muñoz 2007) (Muñoz 2008, p.172). Amb la transformació i revalorització dels centres urbans madurs, i en especial de la ciutat de Barcelona, augmenten els preus del sòl i les classes

61 Es calcula que entre 1985 i 2001 un 30 per cent del total d'habitatge construït a la regió metropolitana es correspon a habitatge unifamiliar (Muñoz, 2007).

TAULA 3: DISTRIBUCIÓ DE LA POBLACIÓ DE BARCELONA I RESTA DE LA RMB SOBRE EL TOTAL DE LA RMB (1960-2010)

ANY	BARCELONA	RESTA DE LA RMB
1960	60,4	39,6
1970	48,8	51,2
1975	43,6	56,4
1981	41,3	58,7
1986	40,2	59,8
1991	38,5	61,5
1996	35,6	64,3
2001	34,2	65,8
2006	33,2	66,8
2010	32,3	67,7

FONT: MUÑOZ, 2007

mitjanes abandonen la ciutat en favor de la suburbanització a través de l'habitatge unifamiliar, que es complementa amb el sorgiment de centres comercials ben connectats a les xarxes viàries. Aquest procés de migració és possible gràcies a un context d'accés al crèdit i afecta també als barris més degradats, on les poblacions amb més recursos es desplacen a millors zones⁶².

La taula 3 mostra l'evolució del pes de la població de Barcelona sobre el total de la població metropolitana des de 1960 a 2010. En aquest període la població de Barcelona passa de representar el 60 per cent de la població metropolitana a representar només el 30 per cent.

D'altra banda, aquest procés de creixement metropolità, que s'accelera als anys noranta, es sobreposa a l'anterior onada expansiva de la construcció metropolitana, corresponent a la creació de grans polígons d'habitatge durant els anys seixanta i setanta com a annexos de

62 És el cas, per exemple, del barri de Ciutat Meridiana a Barcelona, on durant la segona meitat dels noranta hi arriben nous residents d'origen estranger atrets pels baixos preus de l'habitatge en termes relatius fruit del procés de trasllat dels antics residents que busquen barris millor comunicats. Bona part d'aquests nous residents que adquireixen habitatge en aquest barri es veuen afectats a partir de 2008 pels desnonaments.

TAULA 4: CREIXEMENT POBLACIONAL I DE LLARS A LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA PER CORONES METROPOLITANES I MIDA DE LA POBLACIÓ (1991-2001)

CREIXEMENT (1991-2001)		
CORONES METROPOLITANES	POBLACIÓ	LLARS
Barcelona	-0,88	0,3
Àrea central	-0,75	0,9
Resta de la primera corona	1,48	3,02
Segona corona	1,94	3,56
MIDA DE LA POBLACIÓ	POBLACIÓ	LLARS
Barcelona	-0,88	0,30
Entre 100.000 i 300.000 habitants	-0,49	1,16
50.000-99.999	0,24	1,94
10.000-49-999	1,95	3,9
2.000-9.999	3,70	4,79
< 2.000	4,63	2,48

FONT: BAYONA, LOPEZ I PUJADES (2011)

la ciutat compacta. L'augment de la ciutat dispersa es combina a partir de la segona meitat dels noranta amb el repoblament de les ciutats centrals per part de la població estrangera que arriba amb l'augment de la bombolla especulativa de la construcció a partir de la segona meitat dels anys noranta. Les ciutats compactes viuen així un augment de la polarització social entre classes mitjanes i altes que tenen accés als preus del sòl en creixement i la població estrangera que es concentra en determinats barris pobres de la ciutat.

A la primera i segona corones metropolitanas, el model segrega no només en relació a la capacitat d'ús del vehicle privat en detriment del públic, sinó també sobre diferents usuaris del vehicle privat, en la mesura que el model de desenvolupament d'infraestructures es basa en el règim de peatge. El model que es desenvolupa presenta, doncs, problemes de caire ambiental i social, i està en gran mesura en fer créixer les rendes del sòl, cosa que contribueix a engreixar la bombolla especulativa a partir de la segona meitat dels anys noranta. Aquest model, segons Herce, ha fet créixer la especialització de l'espai segons el valor que li confereixen les xarxes de transport, debilitant el model

de ciutat-regió basada en una xarxa de ciutats i en el policentrisme (Herce, 2005).

Així doncs, quan Maragall prepara la seva candidatura per a les eleccions de 1999, les tendències que havia augurat com a economista urbà a finals dels anys setanta s'han aprofundit i han canviat la realitat metropolitana, que està més segregada i respon a un patró de ciutat dispersa. Donat que aquesta és una qüestió que ha preocupat a Maragall tant des del punt de vista teòric com des de la vessant de l'acció política, les accions proposades per a redreçar la situació des del futur govern de la Generalitat seran centrals en el programa electoral i en l'acció de cap de l'oposició de Maragall, que compta amb la col·laboració d'Oriol Nel·lo, geògraf responsable de l'IERMB creat per Maragall des d'on ja s'havia estat reflexionant i produint abundant material d'anàlisi sobre la qüestió de la segregació urbana.

4.4. LA CONCRECIÓ D'UN IDEARI: EL NOU FEDERALISME I EL PAPER DELS MUNICIPIS

Tot i la rellevància de la lluita contra la segregació urbana, el discurs de Maragall a l'hora de preparar la seva candidatura es basarà en la proposta d'un nou federalisme. A partir de la segona meitat dels anys noranta Maragall introdueix dues novetats en el discurs federalista que venia duent a terme. Per una banda comença a incloure la Unió Europea, que també serà analitzada com una xarxa de ciutats. Per l'altra, comença a fer un major èmfasi en un discurs catalanista alternatiu al discurs nacionalista conservador de CiU. A partir de la segona meitat dels noranta i en especial a partir de la seva dimissió com a alcalde, el discurs de Maragall es centra de forma creixent en les relacions entre Catalunya i Espanya, defensant un federalisme diferencial i fent menys èmfasi en el paper dels municipis. Aquest canvi en el discurs pot portar a pensar que Maragall ha derivat cap a posicions nacionalistes. Malgrat això cal destacar que el projecte per a Catalunya i Espanya no només inclou el municipalisme sinó que és coherent amb els seus posicionaments anteriors.

Com hem vist al capítol anterior, després dels Jocs Olímpics Maragall centra els seus esforços en participar en el procés d'integració europea per tal de garantir que els municipis i les regions tinguin un paper rellevant dins l'estructura europea. L'any 1991 és nomenat President del Consell de Municipis i Regions d'Europa (CMRE), i cinc anys més tard president del Comitè de Regions. Al marge de les seves iniciatives polítiques, durant aquest període va articulant les seves propostes federalistes dins el marc europeu. El llibre *l'Europa pròxima* (Maragall, 1999) recull gran part d'aquest aprenentatge, i dona pistes de l'estructura per a Europa, Espanya i Catalunya que proposa Maragall. En els capítols escrits per Maragall, fruit de les sessions en el curs del mateix títol impartides per ell mateix, sorgeixen dues grans qüestions: la primera és la qüestió de la subsidiarietat dins el marc de la Unió Europea i com aquesta és clau per a la legitimació i consolidació del projecte europeu. La segona té a veure amb les identitats europees i el marc d'oportunitats que genera la UE per a les nacionalitats europees que no han format un estat.

Respecte a la primera qüestió, Maragall posa de relleu la importància de l'experiència descentralitzadora desenvolupada a Espanya en el període entre 1975 i 1997 per al conjunt de la UE. Per Maragall, el procés de construcció europea s'està caracteritzant pel predomini de la subsidiarietat i la descentralització dels estats seguint el model desenvolupat a Espanya. Especialment es fixa en els casos d'Anglaterra, on el nou laborisme està desenvolupant la regionalització d'Anglaterra i la devolució a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord, i Itàlia, on també s'ha donat més pes a les regions (procés que viu de primera mà en la seva estada a Roma). En coherència amb els seus plantejaments, Maragall demana per al conjunt de la UE el predomini del principi de subsidiarietat a tots els nivells, i no només entre la Unió Europea i els estats membres. Per tant, la subsidiarietat és entesa en un sentit ampli, i el procés d'integració europea com un procés on els estats transfereixen competències cap a dalt i cap a baix, redefinint el seu paper com a facilitadors de l'acció de govern a l'escala més petita possible. El principi de subsidiarietat és el que legitimarà a la UE, doncs aproparà el poder al ciutadà.

Maragall assenyala que la peculiaritat del model espanyol de descentralització és que es construeix sobre un model centralitzat d'inspiració napoleònica, al qual transforma en un model federal *de facto*. Per Maragall aquest model de federalisme es contraposa al federalisme clàssic des de baix cap a dalt que tendeix al federalisme unitari. A la vegada, per Maragall aquest model de federalisme permet tenir en compte les particularitats històriques, lingüístiques i culturals de cada territori, permetent una descentralització diferencial que permet respectar les diferències culturals.

Aquesta concepció del model autonòmic espanyol com a federal mereix algunes consideracions. En efecte, tal i com afirmen Wollmann i Iglesias, Espanya va ser pionera en el trencament del model unitari napoleònic, establint regions i dotant-lo de competències i recursos, creant un sistema quasi-federal (Wollmann i Iglesias 2011). Ara bé, aquesta reestructuració es pot entendre més com una *devolution* que com una federació en el sentit clàssic, en donar-se un procés d'adquisició de competències des de dalt cap a baix (Fossas, 1999: 284). Igualment, aquest procés de devolució de competències i recursos presenta limitacions i defectes atribuïbles més al desplegament efectiu del model que es du a terme durant els anys vuitanta i noranta que no pas al seu disseny. D'altra banda, Requejo (2003), assenyalant la pluralitat de sistemes federals, posa de relleu que federalisme no implica necessàriament ni descentralització ni subsidiarietat, i que això té conseqüències a l'hora de presentar un model federal com la solució al pluralisme nacional, ja que hi ha la qüestió prèvia d'acceptar l'existència d'un o varis *demos* nacionals. Pel que fa a la subsidiarietat, que busca la màxima proximitat del poder al ciutadà, pot contradir el principi federal de distribució territorial del poder en la mesura que uniformitza als ciutadans de tot el territori federal a través d'aquest mecanisme. Ens trobem altra vegada amb la qüestió prèvia de si hi ha un *demos* unitari o varis *demos* nacionals dins l'estat federal (Requejo 2003, p.322).

Per tant, el projecte federal de Maragall presenta certa complexitat al voler combinar un model d'estat federal construït a partir de l'estat

de les autonomies amb un principi de subsidiarietat que garanteixi un paper rellevant per als ens locals dins d'aquest model federal. Per una banda, Maragall vol millorar l'eficiència de l'estat i acostar les administracions al ciutadà:

La propuesta federalista hecha por el Partit dels Socialistes de Catalunya se presenta como una discusión importante y difícil. Debemos ser capaces de entender que hay tres poderes – central, autonómico y local – y que los tres tienen que funcionar coordinadamente. Soy totalmente partidario de que las competencias sean compartidas y veo el Estado federal como aquel en el que todos los poderes han de compartir unos objetivos comunes y ser capaces de poner en marcha mecanismos para conseguir un mismo objetivo: la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos (MARAGALL 1987).

Per l'altra, l'objectiu de Maragall, seguint la tradició federalista del catalanisme progressista, és solucionar la qüestió nacional d'Espanya a través d'un federalisme diferencial. El marc de la integració europea dóna una nova oportunitat per a consolidar un model d'aquest tipus, en la mesura que permet dotar d'un paper rellevant a les regions dins la governança europea. Per Maragall, les identitats col·lectives que no van generar un estat propi al llarg de la història d'Europa poden jugar un paper cohesionador del projecte europeu, en la mesura que permet acostar el poder als ciutadans dins el marc de la UE i en el context d'una identitat europea en formació. Per Maragall s'ha de crear una identitat comuna europea que complementarà els sentiments nacionals de cadascú.

En reflexionar sobre aquesta qüestió Maragall planteja l'existència de dos models de nació, la 'nació amb principis civils' pròpia de països com França, i el concepte de nació propi d'Alemanya⁶³. L'existència d'aquests dos models és clau per a entendre els debats sobre estat i

63 La construcció nacional dels països europeus ha estat marcada per aquests dos models: el model francès, sorgit de la revolució de 1789, segons el qual la nació és la unió de ciutadans lliures i el model alemany, sorgit de la reacció romàntica al racionalisme francès, segons la qual existeix un *volksgeist* o esperit del poble que guia als individus i crea comunitats per damunt d'ells.

nació a Catalunya i a Espanya. El nacionalisme català teoritzat per Prat beu de la inspiració romàntica alemanya, assumint que existeix un esperit del poble català que era present des dels temps dels ibers. A la vegada, però, existeix una tradició liberal d'arrel napoleònica i vinculada a la modernització del país. L'obra de Prat de la Riba es pot entendre com una proposta de fusionar aquestes dues visions sobre Catalunya en un nacionalisme que permeti aglutinar un projecte polític (Solé-Tura 1974). La concepció romàntica de la nació catalana també és present a l'obra de Joan Maragall i en la tradició familiar maragalliana, i de retruc afecta al pensament polític de Maragall en la concepció de les particularitats de Catalunya. Així, en una carta a Jorge Semprún datada de 1995 i reproduïda a les seves memòries, Maragall afirma:

“L'esquerra va sacrificar els sentiments en benefici de la raó, els va menysprear. Des de Rousseau fins a Marx. Sentiments de pàtria, de compassió, d'esperança. La fraternitat era per a alguns un supòsit, igual que la llibertat i la igualtat, no un sentiment a construir lentament” (MARAGALL 2008, p.212).

Des del punt de vista intel·lectual aquesta visió l'acostarà als grans poetes catalans, inclòs el seu avi, que reflexionen sobre aquestes qüestions des del romanticisme. Des de la perspectiva política, aquesta visió l'acosta al particularisme defensat per Valentí Almirall i el converteix en defensor d'un projecte de federalisme diferencial com a mecanisme de superació de l'encaix de les nacionalitats a Espanya.

Resumint, el plantejament de Maragall té dues particularitats: en primer lloc que combina un federalisme diferencial amb la idea de subsidiarietat, de forma que es proposa un 'nou federalisme' que es recolzi en la identitat com a factor de cohesió social i que permet un pacte per a construir el poder llunyà que representa la UE. Aquest nou federalisme es planteja com a alternativa al federalisme històric, que prioritza la unió dels ciutadans i la defensa davant dels particularismes territorials, però no renega del principi de subsidiarietat, és a dir, l'acostament del poder al ciutadà i dotar de competències i re-

cursos als municipis, un principi que és a la base del pensament de Pi i Margall. La segona particularitat és que vol desenvolupar aquest nou federalisme de forma incremental sobre les bases del model autonòmic vigent. Les propostes maragallianes de reforma del país no persegueixen crear un nou marc constitucional sinó adaptar l'existent a les particularitats del país. L'argument principal per a aquesta transformació «des de dins» és que el sistema autonòmic espanyol ja és *de facto* un sistema federal i que només cal adequar-lo a aquesta realitat per a millorar el seu funcionament. D'aquesta manera es proposa la reforma del Senat, la millora del sistema de finançament en un model més distribuït (primer 50-25-25, després 40-30-30) i la millor coordinació entre administracions enllloc de dinàmiques de competència, entre d'altres. No obstant, aquest projecte de reforma incremental es topa amb el fet que la Constitució recull, de forma inequívoca, que existeix un sol *demos*, la nació espanyola, cosa que dificulta el desplegament d'un projecte de caràcter federal i plurinacional.

4.5. PREPARACIÓ D'UN PROJECTE DE GOVERN FEDERALISTA

Com ja s'ha apuntat, des dels anys noranta Maragall ha anat impulsant el catalanisme progressista i el desenvolupament de noves idees, aglutinant a professionals i intel·lectuals al voltant d'institucions i associacions que promouen noves perspectives sobre la política. A la vegada, Maragall va impulsant una sèrie de moviments en el si del seu partit a fi de refermar el seu projecte polític. Això el du a un enfrontament amb part del seu partit i a batalles internes que acaben duent-lo a dimitir del càrrec d'alcalde i a marxar a Roma per a donar-se un any sabàtic i impartir docència com a professor convidat. Maragall té un primer gran enfrontament amb el seu partit l'any 1987, quan vol interposar un recurs al Tribunal Constitucional contra la decisió del govern de la Generalitat d'abolir la Corporació metropolitana. El partit s'oposa a aquesta decisió per diversos motius, entre ells no tensar més l'ambient després de les denúncies del cas Banca Catalana, però

també per l'escàs interès dels alcaldes de l'àrea metropolitana de tenir un govern metropolità fort. D'altra banda, la pugna interna del PSC entre els primers secretaris de les federacions territorials del partit i la direcció, encapçalada per Raimon Obiols, havia significat la incapacitat de Maragall de controlar el partit, i havia deixat una vacant en la candidatura a la presidència de la Generalitat des de 1993, moment en què Obiols va anunciar que no es tornaria a presentar a les eleccions catalanes. L'alcalde de Girona Joaquim Nadal és escollit com a candidat a la presidència de la Generalitat per a les eleccions de 1995, però la seva candidatura és una solució temporal per al partit.

L'any 1996 el PSOE perd les eleccions generals a Espanya i es trenca l'equilibri de poder entre els partits que governen els diferents nivells de govern. A Roma, Maragall rep la visita de nombroses figures del partit socialista que li demanen que sigui el cap de llista a les eleccions de 1999. També el va a veure Felipe González, recentment descavalcat del poder, per demanar-li que es presenti a les eleccions. El partit socialista ja no controla el govern central, raó per la qual és desitjable una candidatura socialista forta a la presidència de la Generalitat. Segons explica el mateix Maragall en les seves memòries, la condició que posa per a presentar-se com a cap de llista, davant la sorpresa de González, és l'acceptació d'una agenda política federal basada en un federalisme diferencial que permeti respectar les particularitats de Catalunya.

4.5.1. Un decàleg federal

El juny de 1998 Maragall fa pública la seva intenció de presentar-se com a cap de llista a les eleccions autonòmiques de l'any següent i comença a treballar en la candidatura i en el programa. Per a la primera, es recolza en les xarxes d'intel·lectuals i activistes que havia impulsat en moments anteriors, a la vegada que busca nous suports dins el PSOE per impulsar les seves idees. Pel que fa als continguts del programa, comença a definir de forma més precisa què entén per federalisme diferencial. Maragall resumeix les seves propostes en un

decàleg federal que formarà la base de les seves negociacions amb el seu partit i amb d'altres partits de cara a assolir el Govern de la Generalitat. Aquest decàleg inclou cinc mesures de caire fiscal, dues de culturals, una de judicial, una de política i una d'institucional:

FISCALS

1. Igualar en vint anys els resultats del règim foral amb els del règim comú, a igualtat de competències
2. Arribar al 2005 amb una distribució de la despesa pública en la proporció 40-30-30 per cent entre govern central, governs autonòmics i governs locals
3. Igualar la inversió de l'Estat per habitant entre les àrees metropolitaniques de més d'un milió d'habitants
4. Pagar per renda i rebre per població (per exemple Catalunya pagaria el 20 per cent d'impostos i rebria el 16 per cent de les despeses del govern central)
5. Concedir un període de deu anys a les comunitats autònomes amb endarreriments estructurals per resoldre'ls mitjançant despeses per habitant superiors a les restants.

CULTURALS

6. Enfocar l'ensenyament de les humanitats al voltant de la història comuna dels pobles d'Espanya, no la història única o les disset versions autonòmiques de la mateixa
7. Protegir les quatre llengües oficials des de l'Estat i protegir el castellà des de les comunitats autònomes

JUDICIAL

8. Convertir els Tribunals Superiors de Justícia de les comunitats autònomes en màxim òrgan de cassació, amb una sola excepció: el recurs d'unificació de doctrina davant del Tribunal Suprem d'Espanya, a l'abast d'aquells ciutadans que considerin que la jurisprudència d'un o diversos dels tribunals superiors d'altres comunitats els és més favorable. Amb això es garanteix l'homogeneïtzació en

última instància de la jurisprudència sense renunciar a la proximitat i la diligència de la justícia

POLÍTICA

9. Reformar el Senat per convertir-lo en la cambra territorial de les comunitats autònomes, tal com preveu l'article 69.I de la Constitució, i integrar els municipis a la representació senatorial de cadascuna de les autonomies

INSTITUCIONAL

10. Ubicar les seus de les institucions i òrgans de l'Estat seguint el criteri que no s'han de circumscriure exclusivament a la capital de l'Estat.

En aquestes deu mesures no hi ha una referència explícita al projecte municipalista, excepte en la mesura fiscal del repartiment 40-30-30 que es correspon amb les proporcions que preveu per a l'Estat, les comunitats autònomes i els ens locals, i la integració dels municipis en la representació senatorial de les Comunitats Autònomes. No obstant, en paral·lel al decàleg federal, Maragall desenvolupa la «carta autonòmica», document que porta el subtítol “Per una administració més pròxima i més lleugera. Condicions polítiques d'un sistema d'autonomies competitiu i coherent”. El document té interès perquè mostra clarament la combinació de mesures de caire federal amb el principi de subsidiarietat i el paper dels municipis. El punt de partida és que cal “una nova fase de devolució de poders i recursos a la societat i als poders propers, especialment al poder local, que ha quedat endarrerit”.

En aquest document es desenvolupen amb major profunditat les mesures fiscals i culturals del decàleg federal de Maragall, però també s'hi inclou un epígraf titulat “municipalisme interior”, on s'estableixen algunes de les línies d'actuació del futur govern tripartit en matèria de municipalisme. Es preveu la creació de set grans províncies catalanes que permetin la descentralització homogènia de Catalunya, així com la cessió d'una sèrie de competències als municipis: ensenyament primari, polítiques actives d'ocupació i habitatge, i els recursos

corresponents a aquestes competències. Igualment es preveu el desenvolupament de la justícia local per a les grans ciutats i la reducció de les funcions i la complexitat burocràtica dels consells comarcals.

Pel què fa a la fiscalitat Maragall recupera una vella idea defensada en la seva etapa d'alcalde: l'establiment de criteris compensatoris per a les grans regions metropolitanas, que fixa en més d'un milió d'habitants: Barcelona, Madrid i València. La proposta es basa en igualar la despesa per habitant de les tres grans ciutats. Aquesta proposta s'interpreta com un primer pas cap a l'establiment de mecanismes compensatoris per a les set grans ciutats espanyoles.

El document també estableix una sèrie de principis a través dels quals es concreta la idea de subsidiarietat i que en part són inspiració de la reforma constitucional que s'està duent a terme a Itàlia cap a un major pes de les regions durant el temps que Maragall és a Roma. Al document s'afirma: "tot allò que pugui fer la societat no ho farà l'administració pública. Tot allò que pugui fer una administració més propera no ho farà una altra de més llunyana⁶⁴". El principi de subsidiarietat, tal i com també es recull a *Europa pròxima*, té com a límits l'eficiència i l'equitat: el primer fa referència a la voluntat de mantenir la presa de decisions lluny dels ciutadans per a garantir l'eficiència de la política i el segon, per a garantir la redistribució i la equitat entre ciutadans. Maragall preveu que sigui el Senat reformat el qui decideixi sobre aquestes qüestions.

4.5.2. Una nova plataforma electoral: la Convenció cívica catalana i Ciutadans pel Canvi

Aquest conjunt de plantejaments són el punt de partida de Maragall per a començar a treballar en una candidatura per al Govern de la Generalitat de Catalunya. Com es pot veure, les reflexions recullen posicionaments de Maragall durant la seva etapa d'alcalde i s'amplien per a articular de forma més clara una proposta federal que

64 Al document no es defineix a què es fa referència concretament amb "la societat".

es projecta cap al conjunt d'Espanya però també cap a l'interior de Catalunya. Com ja s'ha assenyalat, el punt de partida d'aquest posicionament és que Catalunya és una nació i que el poble català és sobirà per a decidir el seu futur, però que aquest passa per realitzar l'Espanya desitjable en el marc d'una Europa integrada. Per arribar a aquest punt, Maragall ha estat treballant en el reforç del seu ideari a través de fomentar el debat i promocionar fòrums i espais de pensament i diàleg per a l'intercanvi d'idees al voltant del federalisme, el municipalisme i la regeneració democràtica.

La creació de *think tanks* i institucions de reflexió és una constant en la carrera política de Maragall. Als anys vuitanta havia promogut l'Institut d'Estudis Metropolitans, amb participació de l'Ajuntament de Barcelona, per tal de refermar l'aposta metropolitana, generant dades i anàlisis que serveixin per a la realització de polítiques. La creació de l'IERMB es basa en el *Center for metropolitan planning and research* de Baltimore, que Maragall havia conegut en la seva estada als Estats Units de l'any 1978. Des de l'IERMB es debatrà sobre municipalisme i sobre el paper de l'àrea metropolitana dins de Catalunya, creant un cos doctrinal sobre metropolitanisme⁶⁵.

Ja en la seva etapa com a alcalde Maragall mostra preocupació per la desafecció política i la necessitat d'acostar la política als ciutadans. Aleshores, Maragall proposarà com a solucions el principi de subsidiarietat, així com una agenda política urbana que reculli les principals preocupacions dels ciutadans. Dins aquestes preocupacions l'any 1994 Maragall impulsarà un fòrum de reflexió sobre la política i la societat civil: Catalunya Segle XXI. Com ja hem dit, aquesta associació reuneix intel·lectuals i pensadors progressistes no necessàriament vinculats al PSC, amb l'objectiu d'impulsar la reflexió des del catalanisme progressista. Des d'aquesta institució es llança una iniciativa de reflexió organitzada per Josep Maria Vallès:

65 L'IERMB també servirà per a formar un dels membres del futur govern a l'ombra i artífex de la reordenació territorial de Catalunya, Oriol Nel·lo, que en serà director.

Vaig proposar al mateix Maragall i a la junta de Catalunya segle XXI d'organitzar una trobada oberta a sectors amplis de l'esquerra i del centreesquerra intel·lectual i polític, centrada en temes concrets i amb un calendari tancat. El resultat final hauria de ser l'elaboració d'un llibre sobre els canvis convenients en la política institucional i en les polítiques socials quan la societat catalana estava a punt d'entrar al segle XXI. (VALLÈS 2008, p.26)

La celebració de la *Convenció cívica catalana per la renovació de la cultura política* s'inicia l'any 1997 i coincideix amb l'estada de Maragall a Roma. El llibre resultant, *La democràcia dels ciutadans*, recull les conclusions d'aquesta convenció cívica i estableix els eixos bàsics de «l'agenda del canvi» que es marca el programa polític de Maragall. El punt de partida de la reflexió que proposa el llibre és que el model d'Estat-nació sobirà està esgotat i que cal replantejar-lo després de la caiguda del bloc soviètic i l'inici de la globalització. Aquesta reformulació passa per donar un major protagonisme als ciutadans en la presa de decisions, i entre les mesures que es proposen per fer-ho, es proposa una nova forma de municipalisme al costat dels ciutadans (Catalunya segle XXI 1999, p.30). Pensant en Catalunya es proposen una sèrie de canvis:

- ◆ Nova delimitació del govern local que superi l'esquema municipi-comarca-província que és previ a l'etapa industrial
- ◆ Ampliació de l'autonomia local en la qual els ciutadans assumeixin la responsabilitat de gestió dels interessos col·lectius
- ◆ Reconeixement de la diversitat de les unitats locals i acceptació de formes plurals i flexibles d'organització i finançament
- ◆ Multiplicació dels espais de debat polític i de decisió directa en l'àmbit local
- ◆ Interacció permanent entre actors públics i privats, socioeconòmics i culturals locals
- ◆ Rendiment de comptes efectiu i periòdic de les institucions de govern local a través de la reforma administrativa
- ◆ Reforçament dels vincles entre comunitats locals a través d'associacions i xarxes de ciutats per assegurar la seva capacitat d'inter-

venció en altres nivells de govern.

Igualment, el llibre presenta recomanacions en relació a Catalunya, orientades a reafirmar el fet nacional català però també a acceptar la diversitat dins del país i la necessitat de fomentar la solidaritat col·lectiva «per eliminar o disminuir les desigualtats socials i per distribuir més equitativament els recursos i les oportunitats de desenvolupament personal i col·lectiu» (Catalunya segle XXI 1999, p.33). En matèria legal es proposa una relectura i si és precís una reforma de l'Estatut català i de la Constitució Espanyola per tal de convertir-la en una constitució que accepti una capacitat total d'autogovern de Catalunya, en d'altres paraules, que reconegui la *demos* del poble català i que l'integri dins del conjunt de la Constitució Espanyola. En matèria de l'àmbit local, es proposa una devolució d'algunes competències actuals de la Generalitat cap a les comunitats locals, en virtut de la dinàmica de subsidiarietat i en coherència amb la reforma del món local que s'ha descrit anteriorment. Per últim, en línia amb el pensament de Maragall, el llibre presenta un model d'estat com a intermediari entre la ciutadania i el món global, on es construeixi un model d'estat plurinacional d'orientació federal que permeti la redistribució de recursos i oportunitats vitals.

En síntesi, el llibre fruit d'una convenció cívica on participa bona part del pensament progressista català, recull el projecte de reforma estatal de Maragall en una orientació federal i dóna un major pes a l'àmbit local en el marc d'una proposta de reformulació dels estats en el context de la globalització. L'interès de l'obra rau en que mostra com el pensament de Maragall galvanitza en gran mesura el conjunt de les idees del catalanisme progressista⁶⁶, que queden recollides en

66 Tot i que hi participen persones de perfil ideològic i polític molt diferents, el projecte polític resultant aglutina aquell catalanisme progressista que accepta com a vàlides certes tesis liberals i de mercat. Ja hem explicat anteriorment que Maragall accepta un paper rellevant, tot i que controlat, dels mercats en la gestió pública, i se sentirà pròxim al nou laborisme de Tony Blair.

una proposta programàtica a *La democràcia dels ciutadans*⁶⁷. L'associació Catalunya segle XXI té el seu paral·lel en l'esfera política amb la creació de Ciutadans pel Canvi, una entitat de la societat civil que es presenta en coalició amb el PSC i que està integrada per dones i homes del catalanisme progressista així com ciutadans anònims que volen donar suport a la candidatura de Pasqual Maragall.

Tots aquests esforços fan que les eleccions de 1999 siguin les primeres on hi ha una alternativa proposada des del catalanisme progressista que agrupa un espectre ampli del pensament progressista sota la figura de Maragall. Tant l'existència de Ciutadans pel Canvi, que té els seus propis candidats i que es presenta en coalició amb el PSC, com el pacte electoral amb Iniciativa per Catalunya a les províncies de Girona, Tarragona i Lleida enforteixen aquesta imatge⁶⁸. A més, la intenció declarada de formar govern amb la resta de forces d'esquerres i catalanistes deixa clar que Maragall lidera el conjunt del catalanisme progressista.

4.6. LA DERROTA ELECTORAL I EL GOVERN ALTERNATIU (1999-2003)

A les eleccions de 1999, tot i que la coalició PSC-CpC obté 18 escons més que el PSC en les eleccions de 1995 i CiU en perd 4, els resultats no permeten formar govern a les tres forces d'esquerra del parlament. La derrota electoral parlamentària de 1999, que es dona tot i la majoria de vots que rep Maragall, obliga a postposar un possible govern catalanista i d'esquerres i a reformular la proposta:

⁶⁷ És interessant, tot i que queda fora de l'abast d'aquest estudi, analitzar com i per què molts dels pensadors participants en la Convenció Cívica Catalana han derivat en posicions independentistes a partir dels anys deu del segle XXI. En part, aquesta recerca és abordada per Jordi Amat a *El llarg procés*, ja citat en aquesta recerca.

⁶⁸ Segueix existint una esquerra que no participa d'aquest pacte electoral, representada per EUiA, l'escissió d'ICV afí al PCE, i molt significativament per Esquerra Republicana de Catalunya. Després de la derrota electoral es genera una polèmica sobre el paper d'EUiA en els resultats electorals. A les eleccions de 2003 l'escissió entre ICV i EUiA es resol amb una candidatura de coalició.

[...] en tot cas era obligat revisar plantejaments. Calia intentar convertir la necessitat en virtut. O el fracàs en oportunitat. Aquesta adaptació afectava tot el projecte, la relació entre els grups que el sustentaven i els individus que en formàvem part (VALLÈS 2008, p.37).

Davant la tasca d'oposició, Maragall decideix organitzar un govern alternatiu format per membres del PSC i de Ciutadans pel Canvi que durant la darrera legislatura de Pujol va articulant propostes de govern i fiscalitza l'acció del govern conservador⁶⁹. Mentre que els membres del PSC aporten experiència política, els membres de CpC tenen una gran especialització professional i uns coneixements, que posen a la disposició del projecte de canvi⁷⁰. Aquest govern alternatiu genera una abundant documentació amb propostes sobre finançament autonòmic, escoles bressol, infraestructures de mobilitat, política territorial, benestar social, rehabilitació de barris, tractament del paisatge, política penitenciària, seguretat alimentària, recerca i universitats, política energètica, entre d'altres (Vallès 2008, p.163). De tota aquesta producció en sortirà bona part del programa del govern catalanista i d'esquerres que es forma a partir de 2003, així com del govern Montilla entre 2006 i 2010. Així, la tasca del govern alternatiu fa que durant la darrera legislatura 1999-2003 es vagin articulant propostes de govern molt precises que permeten una gran agilitat a partir de la entrada de Pasqual Maragall al Govern de la Generalitat, com veurem en el capítol següent.

Les propostes del govern alternatiu es centren en dur a terme una gran reforma administrativa que desconcentri el govern de la Generalitat i creï mecanismes de co-gestió per als ajuntaments. A la vegada, es preveu que moltes de les polítiques socials que es volen fer les executin els ajuntaments i que la Generalitat en sigui només impulsora.

⁶⁹ Maragall convida també a ICV-EUiA i ERC a participar d'aquest govern alternatiu, però l'oferiment és rebutjat pels dos partits. (Vallès 2008, p.160)

⁷⁰ No obstant, la relació entre els membres del Partit dels Socialistes de Catalunya i Ciutadans pel Canvi també va tenir moments de conflicte i tensions, en els quals Maragall exercia d'àrbitre. Per una anàlisi a fons d'aquesta relació vegeu *Una agenda imperfecta*, de Josep Maria Vallès.

Tot aquest projecte va acompanyat d'una tasca de coneixement del territori per part de Maragall i dels consellers a l'ombra:

Jo conec molt bé Catalunya, gairebé tots els municipis, no tots, però ja t'asseguro que gairebé tots els conec [...] és que passejàvem a matar. Tant durant el govern alternatiu com en l'oficial. En Nadal i jo teníem un radar de quilòmetres. (ENTREVISTA A MARINA GELI)

Aquesta gran reforma administrativa va lligada a l'estructuració d'una descentralització també dels poders centralitzats de l'estat que també participaran de la desconcentració territorial a Catalunya en els àmbits on tinguin competències. Un àmbit rellevant on es formulen aquestes propostes és l'àmbit de la justícia, molt centralitzada. La proposta que es farà des del govern alternatiu, i que quedarà posteriorment recollida a l'Estatut, és la desconcentració del poder judicial per fer-lo més proper al ciutadà.

Per tal de fer visibles aquestes propostes a la ciutadania, Maragall posa en marxa una moció de censura l'any 2001 contra el govern Pujol que li permet explicar a la ciutadania el conjunt d'aquestes propostes. En parlar de la moció de censura Maragall descriu les tasques i el funcionament del govern alternatiu:

La moció em va permetre exposar l'octubre de 2001 el programa polític que ja havia defensat a la campanya electoral del 1999, però ara amb l'experiència afegida dels dos últims anys de govern alternatiu a l'ombra que havia format el PSC-Ciutadans pel canvi a partir de setembre del 2000 amb els seus diputats electes distribuïts per especialitzacions i dedicats al seguiment de l'obra de govern i a la formulació de propostes alternatives més eficaces. Aquelles propostes havien estat debatudes en conferències nacionals i sectorials convocades arreu de Catalunya per les forces mobilitzades pel PSC-Ciutadans pel Canvi (MARAGALL 2008, p.255).

No obstant, la tasca queda parcialment desaprofitada per la forma en què es constitueix el govern catalanista i d'esquerres l'any 2003: el

TAULA 5: COMPOSICIÓ DEL GOVERN ALTERNATIU (1999-2003)
I CONTINUÏTAT EN EL GOVERN TRIPARTIT (2003-2006)

CONSELLERIA	NOM	AFILIACIÓ	PARTIT QUE TÉ LA CARTERA A PARTIR DE 2003	
Economia i portaveu	Joaquim Nadal	PSC	PSC	Antoni Castells
Presidència i Justícia	Josep M. Vallès	Ciutadans pel Canvi	Ciutadans pel Canvi	Josep M. Vallès
Governació i interior	Antoni Siurana	PSC	ERC (Governació i administracions públiques) PSC (Interior)	Joan Carretero (ERC) Montserrat Tura (PSC)
Ensenyament	Montserrat Duch	PSC	ERC	Josep Bargalló / Marta Cid
Salut i benestar social	Marina Geli	PSC	PSC (Salut)	Marina Geli
			ERC (Benestar social)	Anna Simó
Treball	Josep M. Rañé	PSC	PSC	Josep M. Rañé
Universitats, Indústria i Societat de la Informació	Miquel Barceló	Ciutadans pel Canvi	ERC	Carles Solà
Cultura i Audiovisual	Josep M. Carbonell	PSC	PSC	Caterina Mieras
Agricultura, Turisme i Comerç	Ramon Vilalta	PSC	PSC (agricultura)	Antoni Siurana
			ERC (Comerç, turisme i consum)	Pere Esteve / Josep Huguet
Medi Ambient	Montserrat Tura	PSC	ICV (Medi ambient i habitatge)	Salvador Milà
Política Territorial i Portaveu adjunt:	Oriol Nel·lo	Ciutadans pel Canvi	PSC (Política territorial i obres públiques)	Joaquim Nadal (Oriol Nel·lo és secretari per a la Planificació Territorial)
Infraestructures	Manel Nadal	PSC		

Cal tenir present que els titulars del govern alternatiu no sempre van esdevenir consellers a partir de 2003, tot i que es van mantenir amb responsabilitats polítiques.

Al 2003 es creen la figura de Conseller primer (ERC) i el departament de relacions institucionals i participació (ICV)

repartiment de responsabilitats fa que no es pugui acomplir l'objectiu de fer poques conselleries i a la vegada que moltes carteres rellevants caiguin fora de la responsabilitat del PSC-CpC. La taula 5 recull la composició del govern alternatiu entre 1999 i 2003, i la composició del govern a partir de 2003, amb el repartiment de carteres entre els tres partits participants, més la plataforma Ciutadans pel Canvi. L'experiència del govern alternatiu és potencialment útil només en la mesura en que les propostes d'aquest govern troben una continuïtat en el govern del 2003, cosa que passa només en el cas de les conselleries que després de les negociacions de l'Acord del Tinell cauen sota la responsabilitat del PSC-Ciutadans pel Canvi. A la taula s'han assenyalat en gris les conselleries que es mantenen sota aquesta condició. Com veurem més endavant, el desenvolupament de polítiques de caire municipalista es dona precisament en aquestes conselleries: justícia, treball, salut i política territorial.

En síntesi, el fracàs en les eleccions al govern de la Generalitat l'any 1999 es pot interpretar com el fracàs d'un projecte de canvi del país al voltant de la figura de Maragall, i dona pas a un projecte on un segon partit, ERC i el seu líder, Josep Lluís Carod Rovira, guanyen protagonisme. No obstant, el fracàs de 1999 permet acostar posicions amb els partits d'esquerres i fer més fàcil el camí cap al govern tripartit que s'inicia el 2003, i permet al PSC-Ciutadans pel Canvi concretar un programa polític que proposa la reordenació territorial de Catalunya, la descentralització de la salut, l'educació, i les polítiques actives d'ocupació amb implicació dels municipis en el seu plantejament i execució, i la creació d'una justícia de proximitat. Només una part petita d'aquest programa s'acomplirà durant la legislatura 2003-2006, tot i que es continuarà desenvolupant en la legislatura 2006-2010 ja sense Maragall.

4.7. CONCLUSIONS

Aquest capítol ha començat preguntant-se què en queda de la idea de Catalunya com a xarxa de ciutats un cop Maragall decideix participar en les eleccions catalanes de 1999. La seva candidatura l'obliga a proposar un model alternatiu de relacions entre Catalunya i Espanya, formalitzant un pensament que ja havia anat articulant des dels anys vuitanta i que beu, com hem vist al capítol segon, del primer catalanisme, simbolitzat en l'imaginari de Maragall per la correspondència entre el seu avi Joan Maragall i Miguel de Unamuno. No obstant, aquesta redefinició en clau federal de les relacions entre Catalunya i Espanya es proposa dins el marc constitucional i inclou en el seu sí l'impuls de Catalunya entesa com una xarxa de ciutats que cal articular de forma més eficient i equilibrada. Per tant, no és certa la tesi que Maragall es converteixi en un nacionalista o que abandoni la seva preocupació pels municipis, si bé sí que és cert que posa èmfasi en un aspecte molt determinat del seu projecte amb l'impuls del model federal diferencial, que es pot interpretar com l'aplicació a una escala més gran del que havia estat defensant des de l'àmbit local per a Barcelona i l'Àrea Metropolitana.

Així, Maragall decideix fer el salt a la política autonòmica per tal d'implementar una visió federal de Catalunya dins d'Espanya, però també per impulsar la idea de Catalunya com a xarxa de ciutats, proposant una forma alternativa d'articular el govern de la Generalitat fent-lo col·laborar molt més amb els ajuntaments. La proposta és, en el fons, un model de redistribució dels recursos cap al territori, assumint que l'acció dels municipis és clau perquè les inversions arribin als ciutadans. L'articulació d'aquestes propostes Maragall la fa a través d'acordar amb els partits d'esquerres una sèrie de punts de consens que inclou propostes federalistes en relació a Catalunya i Espanya, però també propostes sobre la municipalització (la distribució de recursos 40-30-30). En segon lloc, Maragall posa en marxa una plataforma ciutadana per tal d'impulsar aquest conjunt d'idees des de fora de les estructures del seu propi partit, aconseguint així un moviment

molt més transversal que agrupa a intel·lectuals i professionals de diferents sensibilitats dins el pensament progressista.

Aquesta plataforma ciutadana li permet articular també un programa creïble de renovació democràtica i major transparència de les institucions, on es fa èmfasi en el paper de la subsidiarietat i la proximitat de la política al ciutadà, i una nova aproximació a la política que durà a la candidatura del PSC-Ciutadans pel Canvi a una victòria electoral en vots, però que li fa impossible governar amb el suport dels partits d'esquerra. Davant d'aquesta derrota, Maragall organitza un govern alternatiu on les propostes ja recollides en la preparació de la campanya es concreten i es formulen de forma més específica, de manera que algunes de les quals ja es formulen com a projectes de llei per a tramitar-les quan s'arribi al govern.

Així doncs, bona part del programa amb el que Maragall arriba a les eleccions de 2003 sorgeix del treball conjunt de membres del seu partit amb membres de la plataforma de pensament que ha contribuït a crear en anys anteriors, i per tant, recull i concreta en gran mesura el seu projecte polític que havia estat anunciat en etapes anteriors. Tanmateix, la necessitat de negociar el govern amb ERC i ICV-EUiA en condicions menys favorables fa que aquest programa quedi difuminat per les necessitats d'acord i les diferents maneres de fer.

5. El municipalisme en el govern tripartit (2003-2006)

5.1. INTRODUCCIÓ

La creació d'un govern tripartit d'esquerres format pel PSC, ICV-EUiA i ERC a partir de les eleccions de novembre de 2003 va significar un fet sense precedents a la política catalana i espanyola des del retorn de la democràcia. El partit que havia traçat el disseny de la comunitat autònoma, Convergència i Unió, perdia el poder a la vegada que el seu líder, Jordi Pujol es retirava de la carrera política. Pocs mesos més tard, el març de 2004, arribaria a la presidència del govern espanyol José Luís Rodríguez Zapatero, de forma que tant a la Generalitat com al govern central hi havia un govern liderat per un socialista. No obstant, Zapatero arriba al govern de forma inesperada i amb una majoria simple, cosa que el va dur a buscar el recolzament d'ERC, soci del PSC en el govern tripartit català. Aquesta correlació de forces condiona l'obra de govern del tripartit i també fa creure a Maragall en la possibilitat de desenvolupar el seu projecte federal a través de la reforma estatutària.

L'anàlisi de l'obra de govern del tripartit s'ha centrat sobretot en parar atenció en els conflictes entre els partits en el govern, el conflicte del mateix Maragall amb el seu partit i en el fracàs del projecte federalista, truncat amb el complex procés de reforma de l'Estatut: retallat a les Corts espanyoles pel mateix govern i impugnat al Tribunal Constitucional pel Partit Popular. Una primera línia d'anàlisi s'ha centrat en la novetat que significava el projecte, amb la inclusió de tres partits dins el govern, seguint el model dels governs de països del nord d'Europa com Dinamarca i les dificultats que això comportava. Les desavinences programàtiques i la manca de comunicació entre els tres partits van sorgir al llarg de la legislatura i contrastaven amb els anys de lideratge monolític de Jordi Pujol. Tal i com analitza Maragall a les seves memòries, aquestes anàlisis són pertinents en tant que es volia crear una nova cultura política que no va acabar d'arrelar:

El primer tripartit va ser un esclat d'il·lusió i de contradiccions. Les diferències de criteri sobre el túnel de Bracons, l'Oficina Antifrau, la Xarxa Natura 2000, el Quart Cinturó i la interconnexió elèctrica amb França van asflorar amb total llibertat, al preu d'ofegar l'actuació diària del govern i d'entrebancar a vegades les relacions internes dels membres del consell executiu. Tot plegat no va passar perquè no tinguéssim consciència que podia passar, sinó perquè la pròpia empresa portava implícits els riscos. [...] Però mai no havia pensat que el clima dins del mateix govern i entre els partits que li donaven suport pogués arribar a ser tan poc propici, tan tibant (MARAGALL, 2008: 265).

A les desavinences programàtiques s'hi suma la llibertat d'acció que s'atorguen els partits sobre el Govern de la Generalitat, cosa que es visualitza poc després d'iniciar-se el govern amb la reunió de Carrod-Rovira a Perpinyà amb membres d'ETA.

Tot això ha comportat l'anàlisi del primer govern catalanista i d'esquerres com l'intent frustrat de Maragall de materialitzar les seves propostes d'encaix de Catalunya dins d'Espanya que havia estat avançant al llarg de les dècades anteriors⁷¹. Paradoxalment, tal i com assenyala J.M. Vallès, conseller de justícia durant el primer tripartit, la negociació i aprovació de l'Estatut va recaure principalment sobre el Parlament i no sobre el Govern, que es va dedicar a posar en marxa d'altres iniciatives. No obstant, a l'hora d'analitzar aquest període, tant Maragall en les seves memòries com d'altres anàlisis sobre el seu paper s'han centrat en analitzar les estratègies polítiques dels diferents líders i els seus partits que duen a la caiguda de tripartit després de l'aprovació de l'Estatut, parant molta menys atenció a l'obra de govern que es duïa a terme mentre es produïen aquests fets.

Es pot entendre aquesta atenció si es té en compte el grau de complexitat del joc polític durant el període 2003-2006 i la centralitat de Maragall en el mateix: entrada d'un govern tripartit a Catalunya que es

71 Anàlisis posteriors han posat de relleu que el fracàs d'aquest intent és l'origen de l'esclat independentista de 2010, de forma que aquest tipus de valoracions han tornat a sortir a la llum recentment. També des de posicions contràries a la independència s'ha acusat a Maragall de ser el generador de tot el moviment a l'arrossegat al PSC cap a posicions nacionalistes.

proposa una reforma de l'Estatut que és *de facto* una reforma constitucional, arribada d'un candidat a la presidència del govern espanyol que es compromet a acceptar aquest Estatut i que, de forma inesperada guanya, i uns partits conservadors, tant al Parlament com al Congrés dels diputats, disposats a utilitzar la carta nacionalista per a desestabilitzar els governs progressistes i que s'implicaran, cadascun a la seva manera, en obstaculitzar, per tal de tornar al poder, el projecte inicial de reforma estatutària.

Els esdeveniments, doncs, no han permès una anàlisi de l'obra de govern de Maragall en termes de desenvolupament de polítiques i de transformació de la realitat catalana. Aquesta anàlisi, que restava pendent, s'intenta abordar parcialment en aquest capítol. El període analitzat és el de la setena legislatura (2003-2006) tot i que per força ens haurem de referir també a polítiques desenvolupades en la vuitena legislatura (2006-2010), on un segon tripartit, ja sense Maragall, desenvolupa i consolida (i en alguns casos tira enrere) gran part de les mesures desenvolupades en el període anterior.

El punt de partida d'aquesta anàlisi és que el govern tripartit es pot entendre com l'aplicació a una escala territorial més gran dels principis i pràctiques polítiques que Maragall havia experimentat a escala municipal. En primer lloc, Maragall havia conviscut durant tots els seus mandats amb la realitat d'una majoria insuficient per a governar en solitari, i la necessitat d'establir acords de govern amb d'altres partits d'esquerres, cosa que li fa albirar aquesta possibilitat per al conjunt de Catalunya. De fet, al seu discurs d'investidura com a President de la Generalitat, Maragall posa de relleu l'experiència d'acords municipals entre les forces d'esquerres com un precedent que ha fet possible el govern tripartit. En segon lloc, el govern tripartit permet començar a aplicar polítiques concretes per tal d'articular Catalunya com a xarxa de ciutats, idea que havia teoritzat des de l'Ajuntament de Barcelona i que havia plantejat com a alternativa al model nacionalista de Jordi Pujol. Si durant l'etapa a l'Ajuntament es centra en definir el paper de Barcelona com a capital metropolitana i a articular la xarxa de municipis de l'àrea metropolitana, durant el govern tripartit es co-

mencen a crear les infraestructures físiques i polítiques per estendre aquest model al conjunt de Catalunya, a la vegada que s'intenten tirar endavant les institucions i acords que no s'havien pogut aprovar des de l'Ajuntament: la refundació d'una autoritat metropolitana per una banda i l'aprovació d'una carta municipal per l'altra. Per últim, de la mateixa manera que com a alcalde de Barcelona persegueix l'aprovació d'un marc jurídic que garanteixi la condició de la ciutat dins l'Estat, com a president de la Generalitat buscarà una reformulació de l'Estatut d'Autonomia que creï el marc legal per al conjunt de canvis que vol impulsar.

Amb voluntat d'analitzar aquesta continuïtat dins el pensament de Maragall, en aquest capítol es para atenció a aquests dos darreres aspectes del govern tripartit, analitzant fins a quin punt des del govern de la Generalitat es desenvolupa un model territorial i de governança que fonamenta l'autonomia local i genera un marc de relacions diferent entre nivells de govern. Per tant, es vol analitzar l'acció de govern encaminada a la reorientació de la governança de Catalunya cap a la descentralització de competències i recursos cap als municipis per al desenvolupament de polítiques, amb l'objectiu de garantir una millor redistribució. S'analitza, així, el paper del govern tripartit en l'organització territorial de Catalunya, la redefinició del paper dels municipis i l'impuls de polítiques que facilitessin la seva participació en el plantejament i desenvolupament de polítiques públiques. No es tracta, per tant, de presentar un balanç positiu o negatiu de l'obra del govern, sinó de demostrar el contingut municipalista d'aquest projecte en coherència amb el pensament de Maragall, i el model alternatiu de país que el projecte representa. Sí que es valoren, no obstant, les dificultats amb les que es va trobar el govern per a implementar aquestes mesures. D'altra banda, atesa la curta durada del govern tripartit encapçalat per Maragall, algunes de les mesures que es plantegen en el període 2003-2006 acaben de desenvolupar-se en el següent govern (2006-2010) si bé ja sense la influència directa de Maragall.

La formació del govern implica que es posin en marxa part de les iniciatives plantejades des del govern alternatiu i que s'endegui tam-

bé la negociació per a la reforma de l'Estatut a través de la qual es vol definir una nova estructura territorial. Com veurem al llarg del capítol, les propostes de transformació de la governança de Catalunya es donen a diferents nivells, incloent des de la promulgació de lleis que garanteixen la participació dels ens locals en la seva aplicació fins a l'establiment d'elements clau de la nova governança a través de l'articulat del nou Estatut. Per una banda hi ha l'acostament de l'administració de la Generalitat al territori a través de la descentralització de l'actuació dels departaments, creant delegacions territorials basades en les vegueries i creant també delegacions locals en les grans ciutats. Aquestes administracions descentralitzades creen vincles de cooperació amb els municipis per a implementar les seves polítiques. Com veurem, la Generalitat posa en marxa una descentralització de la sanitat i la justícia seguint aquestes directrius. Per altra banda, trobem l'elaboració de polítiques concretes que preveuen la participació dels ajuntaments en el seu desenvolupament i implementació. És el cas, per exemple, de la Llei de Barris, que preveu la centralitat dels ajuntaments i un marc on la Generalitat fa de facilitadora de recursos materials i tècnics i de supervisió de les actuacions. La llei de barris, però, s'emmarca en una transformació més profunda del model territorial que es du a terme a través de les lleis d'urbanisme i de planificació i que també signifiquen un paper més rellevant per a les administracions locals. Per últim, el govern tripartit promou una reforma estatutària que consagra el paper dels municipis com a part de l'administració de la Generalitat, els dota de competències i d'òrgans de representació davant del Parlament i el Govern de la Generalitat.

En aquest capítol analitzarem les propostes descentralitzadores del govern tripartit parant atenció a dues grans dimensions. Per una banda, l'articulació del model territorial i la planificació urbanística, així com les polítiques d'habitatge que pateixen un canvi profund a través de l'obra de govern tripartit. En segon lloc s'analitzarà la descentralització de les polítiques en tres grans eixos de l'estat del benestar: les polítiques de salut, d'educació, i d'ocupació, la provisió de les quals assoleix graus diferents de descentralització.

5.2. LA PROPOSTA DE REFORMA DEL GOVERN CATALANISTA I D'ESQUERRES

Com hem vist al capítol anterior, durant la legislatura 1999-2003 el govern alternatiu de Maragall havia dut a terme una tasca de documentació i realització de propostes de cara a una futura reforma de l'administració de la Generalitat i la seva organització territorial. El resultat de les eleccions de 2003 permetien formar un govern i posar en pràctica aquest conjunt de propostes, però la seva aplicació estava condicionada a la correlació de forces sorgida de les urnes. Una forma d'analitzar fins a quin punt les propostes de reforma es fixen com un objectiu del govern és parant atenció als compromisos programàtics adquirits entre els tres partits participants en el govern. El 14 de desembre de 2003 els partits d'esquerres amb representació al Parlament de Catalunya signen un document d'acord per posar en marxa un govern catalanista i d'esquerres. El document, signat per Pasqual Maragall en representació del Partit dels Socialistes de Catalunya i Ciutadans pel Canvi, Josep Lluís Carod Rovira en representació d'Esquerra Republicana de Catalunya i Joan Saura en nom d'Iniciativa per Catalunya-Verds i Esquerra Unida i Alternativa, recull les propostes del nou govern pel que fa al desenvolupament de polítiques, però també, i sobretot, pel que fa a canvis profunds en la governança de Catalunya.

El pacte ordena els objectius programàtics del futur govern en quatre eixos: a) l'autogovern b) l'estratègia econòmica, c) les polítiques de benestar i d) la política territorial i ambiental. La reforma administrativa apareix al llarg de l'Acord ja sigui explícitament dins l'eix d'autogovern o implícitament en el plantejament de polítiques econòmiques, de benestar i territorials, on es proposen mesures per a implicar als ajuntaments i al territori en el desenvolupament de les polítiques públiques.

L'objectiu d'autogovern es proposa redefinir les relacions entre Catalunya i Espanya a través d'una reforma de l'Estatut que posi les bases del projecte federalista que Maragall ha anat definint al llarg de la seva carrera política. Es preveu així el reconeixement de la plurinacionalitat d'Espanya i la consideració de la Generalitat com a part de

L'Estat a través de la seva participació en la designació de membres de l'aparell de l'Estat i de les institucions que en depenen, la reformulació del paper del Senat, la reforma del sistema judicial per tal d'adaptar-lo a la realitat d'un model federal de l'estat i l'assignació del President de la Generalitat com a representant ordinari de l'Estat a Catalunya, entre d'altres. També es recull un programa per garantir i ampliar les competències de la Generalitat. És destacable que bona part de les mesures proposades escapen a la possibilitat d'acció del Govern de la Generalitat i es corresponen a l'acció parlamentària en el marc del Congrés dels Diputats. En segon lloc, dins d'aquest eix s'aposta per millorar la qualitat democràtica a través de diferents mesures: el desenvolupament d'una llei electoral catalana, l'establiment de la limitació de mandats, la fiscalització dels pressupostos dels partits, l'augment de les possibilitats per al desenvolupament d'iniciatives legislatives populars, el desenvolupament de mecanismes de consultes a la ciutadania i de referèndums, l'eliminació de les sessions secretes al Parlament, la fiscalització dels candidats a càrrecs públics per part del Parlament, entre d'altres. També s'inclouen mesures contra la corrupció. En tercer lloc es contempla, dins la visió federalitzant del conjunt del pacte que entén la Generalitat com a part de l'Estat, la promoció de la Generalitat de Catalunya com a participant en els organismes supraestatsals per exemple el Consell d'Europa o la UNESCO.

El quart punt de l'eix sobre l'autogovern de Catalunya és d'especial interès per a aquesta recerca, ja que fa referència a la col·laboració entre el govern de la Generalitat i l'administració local. El pacte destaca que «la importància del govern local en la Catalunya actual i la seva tradició municipalista obliguen a fixar unes bases sòlides de col·laboració entre la Generalitat i els ens locals en benefici dels ciutadans, la protecció dels seus drets i la satisfacció de les seves necessitats. Per aquesta raó és objectiu del Govern adoptar les mesures que acabin amb anys de malafiança, facilitin una col·laboració lleial entre nivells de govern, millorin l'eficàcia i l'eficiència de les seves actuacions i portin al reconeixement ciutadà del paper positiu que tenen totes les administracions» (Acord per un govern catalanista i d'esquerres, p.14).

Així, el programa crida a acabar amb la competència entre Generalitat i ajuntaments pròpia del període anterior i busca fomentar un major protagonisme dels municipis a través de l'acció concertada amb la Generalitat. Les mesures concretes que el govern catalanista i d'esquerres vol dur a terme queden resumits en les següents:

- ◆ Traspasar als ajuntaments determinades competències en matèria d'educació, habitatge, immigració, benestar social, atenció sanitària primària i polítiques d'ocupació actives, amb les condicions i amb el finançament necessaris per exercir-les adequadament.
- ◆ Augmentar el Fons de Cooperació Local de Catalunya per millorar el finançament municipal.
- ◆ Aprovar iniciatives legislatives i mesures de govern que incentivin la cooperació i prestació conjunta de serveis entre els municipis, amb la formació de mancomunitats i comunitats de municipis, especialment entre els de menor dimensió.
- ◆ Impulsar mesures per aconseguir uns consells comarcals més municipalistes, amb un tractament heterogeni en l'exercici de funcions de suplència, assistència i cooperació.
- ◆ Aplegar en un únic organisme prestador de serveis els diversos instruments d'intervenció pública que actuen sobre la conurbació metropolitana de Barcelona.
- ◆ Reconèixer els alcaldes com a representants ordinaris de la Generalitat en els seus respectius municipis.
- ◆ Atorgar als alcaldes el comandament únic de les forces de seguretat en els seus territoris.
- ◆ Afavorir les condicions que facin possible la fusió de l'ACM i la FMC en una gran entitat municipalista catalana.
- ◆ Impulsar la culminació del procés d'aprovació de la Carta Municipal de Barcelona, instant el Govern i les Corts de l'Estat a procedir a la seva tramitació immediata.

En síntesi, les principals mesures que es proposen són el traspàs de competències en matèria social, el foment del finançament dels municipis

pis i la seva col·laboració entre ells, reformar els consells comarcals per donar més pes als ajuntaments, desenvolupar un govern metropolità i la carta municipal de Barcelona, i donar major pes als alcaldes com a representats de la Generalitat dins el seu territori. Tots aquests elements signifiquen el desplegament del programa que Maragall ja havia començat a desplegar des de l'alcaldia de Barcelona i revertir el model centralitzador de Pujol.

En els eixos referents al model econòmic i a les polítiques de benestar social, l'acord planteja una major territorialització de les polítiques a través de dues vies: la planificació atenent a les necessitats de cada territori, per exemple fent plans territorialitzats, i la implicació dels ajuntaments i altres actors locals en la planificació i gestió d'aquestes polítiques. L'estratègia econòmica aposta pel desenvolupament del Pla Territorial de Turisme de Catalunya, la creació de plans estratègics territorials i sectorials de desenvolupament econòmic i la descentralització de les polítiques actives d'ocupació a través de la reforma del Servei d'Ocupació de Catalunya, que treballarà amb agents socials i administracions territorials. Pel que fa a les polítiques de benestar social, l'Acord recull la necessitat de planificar d'acord amb les necessitats de cada territori les polítiques educatives, de benestar social i de salut, proposant diferents fòrmules d'implicació dels actors locals en la presa de decisions. Allà on l'Acord és més ambiciós és en l'àrea de salut, on es preveu la creació d'una agència de salut pública amb descentralització als territoris i la potenciació dels centres d'atenció primària, d'escala local, com el centre del sistema sanitari.

El darrer eix, sobre model territorial i ambiental, explicita com es vol dur a terme de forma efectiva la col·laboració entre ajuntaments i municipis, així com la col·laboració entre municipis, donant a les vegueries un paper central. Des d'aquest punt de vista el document explicita en quatre punts la reforma del model territorial que es proposa:

- ◆ «Reformar les administracions públiques a partir de quatre principis: l'aproximació de la gestió dels serveis a la ciutadania (subsidiarietat), la simplificació de les instàncies administratives (raciona-

litat), l'optimització en l'aplicació dels recursos (eficiència) i el fet que els gestors públics hagin de retre comptes de manera clara i permanent (responsabilitat).

- ◆ Ordenar les administracions catalanes basant-se en tres nivells territorials: les vegueries o regions, les comarques i els municipis.
- ◆ Convertir les vegueries o regions en el lloc de trobada entre totes les administracions: àmbit territorial per a la descentralització de la Generalitat (amb la reordenació de les actuals delegacions dels departaments del Govern), àmbit per a la cooperació local (amb la revisió i reorganització de les funcions de les diputacions) i àmbit per a la reorganització de l'administració estatal a Catalunya (en substitució gradual de les demarcacions provincials actuals).
- ◆ Descentralitzar i flexibilitzar el repartiment de les competències, de manera que cada territori assumeixi les que corresponen a les seves característiques i capacitats».

El darrer punt fa referència a les diferències territorials a l'hora de descentralitzar les competències, degudes a la gran diferència en la mida dels municipis i la seva magnitud econòmica. La descentralització no es planteja cap als municipis sinó cap als territoris que formin unitats més o menys comparables. En territoris amb municipis petits es preveu la formació de mancomunitats de municipis que substituiran la participació municipal, mentre que en grans ciutats és possible fins i tot la descentralització a escala de districte o barri.

La transversalitat del paper dels municipis en el pacte de govern s'explica perquè el conjunt d'aquest programa vol portar a terme les potencialitats que Maragall veu en la concepció de Catalunya com una xarxa de ciutats que hem analitzat al capítol anterior. En una entrevista a la Revista Econòmica de Catalunya duta a terme per Joan Trullén l'any 1997, Maragall explicita clarament aquesta visió sobre Catalunya que guiarà la seva proposta política:

Catalunya és una antiga i eficient xarxa de ciutats i pobles dins el sistema europeu de ciutats. Disposa de bones economies d'aglomeració agregades (la Catalunya-ciutats més que la Catalunya-ciutat, en efecte) tot i que la manca

*d'infraestructures al dia és en alguns aspectes incomprensible a hores d'ara.*⁷²

En la mateixa entrevista ja avança també algunes de les mesures clau per a desenvolupar aquest model que, com veurem, després queden recollides en l'Acord per un govern catalanista i de progrés de 2003 amb la resta de forces d'esquerra:

No hi haurà Catalunya com la volem al segle XXI sense una política barcelonina forta, sense un municipalisme català fort, a l'alçada del que va fer la llei republicana de 1934 a la sortida del magnífic I Congrés municipalista de Catalunya. Ja és hora de rellegir Carles Pi i Sunyer. És important, per ser competitiu a Europa i en el món, disposar d'una bateria adequada d'actors territorials interns, robustos i identificables; d'una bona divisió territorial interior que reconegui el fet metropolità tal com demana l'Estatut i que doni cos a l'Ebre, el Pirineu i les comarques interiors (el Bages, Osona i Anoia) i que no anirà en demèrit de la unitat de Catalunya, contra el que es diu més per mandra que per una altra cosa, sinó que ben al contrari mobilitzarà les energies més genuïnes sobre el territori.

Per tant, no es tracta tan sols de dur a terme un simple programa de descentralització de polítiques sinó de materialitzar una concepció de Catalunya basada en la xarxa de ciutats. Necessàriament aquest projecte implica revertir la concepció adoptada pels governs de Pujol en els seus successius mandats.

5.3. EL DESENVOLUPAMENT DEL PROGRAMA

Fins a quin punt es va dur a terme la reforma compromesa en el pacte del Tinell? L'anàlisi d'aquesta qüestió és complexa perquè la reforma té una part visible en la creació de noves institucions i una part més oculta en la transformació de processos de presa de decisions on s'hi

72 Trullen, J. (1997) Entrevista a Pasqual Maragall, president del comitè de les Regions i Ciutats d'Europa Revista econòmica de Catalunya, 34, pp.73-81

involucren els ajuntaments. A més, donada la seva ambició, la reforma de la governança impulsada des del govern no arriba a completar-se, i avança de forma desigual en diferents camps de les polítiques.

Una de les qüestions de partida que el nou govern havia d'afrontar davant d'un projecte de tal magnitud era el de quines mesures prioritzar i quin calendari de reformes establir. Aquesta tasca era difícil per la mateixa naturalesa del govern, on cada departament tenia autonomia de gestió davant dels demés i fins a cert punt podia imposar la seva pròpia agenda. A aquesta dificultat se li sumava la del govern de coalició, que fa que cada departament tingui autonomia de gestió davant dels demés i imposi la seva pròpia agenda. Tot i la coherència del pacte per un govern catalanista i d'esquerres pel que fa al model territorial i a la concepció de Catalunya, no tots els partits firmants el van assumir amb la mateixa convicció. Els seus departaments corresponents no tenien perquè seguir l'agenda marcada pel govern alternatiu durant el període 1999-2003 o per les reflexions fetes al voltant de Catalunya segle XXI amb anterioritat. La voluntat d'avenç en el desenvolupament d'un nou model de governança difereix així d'un departament a l'altre. En tercer lloc, hi havia punts importants de desacord entre els partits firmants del pacte que feia difícil avançar en una reforma profunda de l'administració. Un d'aquests elements era l'elaboració d'una llei electoral, on ERC i PSC estaven enfrontats. El model de descentralització proposat per Maragall, d'altra banda, no va ser ben rebut per la conselleria de Governació, liderada per Joan Carretero, que considerava que era una competència de la seva titularitat.

En termes de municipalisme, la governació va caure en mans d'ERC. [...] Per ells, això no era cap prioritat. La seva prioritat era repartir subvencions als ajuntaments amics. Va ser una política nul·la d'acció municipal. Perquè no van acceptar tampoc la reforma territorial de la Generalitat.

(ENTREVISTA A JOSEP MARIA VALLÈS).

Davant d'aquesta situació, el govern comença a desenvolupar polítiques des dels diferents departaments a la vegada que des del

TAULA 6: INTERVENCIÓNS PER A LA DESCENTRALITZACIÓ EN DIFERENTS ESCALES GEOGRÀFIQUES

ESCALA D'INTERVENCIÓ	DEFINICIÓ	INTERVENCIÓNS I PROGRAMES
Municipal	Mesures destinades a dotar de pressupost i competències als ajuntaments	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Llei de barris ◆ Programa de creació d'escoles bressol ◆ Augment del fons municipals ◆ Major autonomia pels municipis en matèria d'urbanisme
Supramunicipal	Mesures destinades a crear formes de gestió que combinen ajuntaments i Generalitat	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Impuls dels plans directors urbanístics ◆ Governos territorials de salut ◆ Consorcis per l'ocupació
Vegueria	Mesures destinades a organitzar territorialment la gestió del govern de la Generalitat	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Delegacions territorials dels departaments ◆ Reorganització equipaments i infraestructures segons necessitats del territori ◆ Regions sanitàries ◆ Plans directors parcials
Catalunya	Mesures destinades a fomentar la connectivitat entre municipis i trencar la lògica radial de Catalunya	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Pla d'infraestructures de transport ◆ Pla territorial general de Catalunya ◆ Impuls de l'Euroregió

FONT: ELABORACIÓ PRÒPIA

Parlament els partits polítics posen en marxa la reforma de l'Estatut d'Autonomia, que ha de recollir jurídicament el conjunt de canvis que es volen dur a terme en la governança del país. Aquells departaments amb consellers més pròxims a Maragall i que ja havien estat presents durant el govern alternatiu són els més preparats per a dur a terme les reformes que estaven previstes. La conselleria de Política Territorial i Obres públiques, encapçalada per Joaquim Nadal, posa en marxa una bateria d'iniciatives orientades a revertir la situació de segregació urbana i a fomentar un creixement urbà més ordenat basat en la planificació territorial on es promogui la xarxa densa de ciutats i la participació dels municipis en aquesta planificació. El Departament de Salut, amb la consellera Marina Geli al capdavant, impulsa un model de gestió territorial que impliqui als ajuntaments i als actors locals en la gestió de la salut pública, mentre que el Departament de Treball impulsa la descentralització de les polítiques

d'ocupació. Tot i que les polítiques d'educació no es municipalitzen (quelcom que està entre els objectius de Maragall) sí que s'apliquen programes per a donar suport als ajuntaments en les seves competències educatives, especialment en la creació d'escoles bressol.

A la vegada, els departaments de la Generalitat s'organitzen de forma progressiva a través de delegacions territorials basades en les futures vegueries que s'han d'aprovar a través de la reforma de l'Estatut. Els diferents departaments creen delegacions territorials que han de servir per a desconcentrar la gestió. Per últim, es comencen a augmentar les partides d'ajuda als municipis de què disposa la Generalitat. A través del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya i del Fons de Cooperació Local s'augmenten els fons de suport als ajuntaments i consells comarcals dels prop de 125 milions d'euros de 2003 a 251 milions l'any 2006, i es crea un nou fons per als municipis amb més dificultats financeres⁷³.

El conjunt d'aquestes iniciatives topa amb una sèrie de dificultats, entre elles el desenvolupament en paral·lel del nou Estatut, que ha de recollir la nova estructura organitzativa de Catalunya i el paper que hi han de jugar els municipis. La incapacitat de posar en marxa les vegueries com a base de l'organització territorial és clau en aquestes dificultats, ja que el programa de govern les considera com l'element central per a la descentralització. L'aprovació de l'Estatut de 2006 significa l'intent de consagrar aquestes transformacions a través d'una sèrie de canvis destinats a reforçar el paper dels municipis i crear formes més descentralitzades de gestió de les polítiques de benestar.

La taula 6 recull de forma esquemàtica les intervencions a diferents escales que es duen a terme durant els dos governs tripartits. Durant la legislatura 2003-2006 aquest tipus d'intervencions s'inicien, i sovint es consoliden amb el segon govern a partir de 2006. Tal i com recull la taula, l'acció del govern contempla intervencions a escala municipal, supramunicipal, a nivell de vegueria i a nivell català per tal de

73 L'any 2003 la inversió en el món local per part del govern de la Generalitat és de 125.785.691 Euros, mentre que el 2006 és de 251.100.000 Euros, un increment del 100 % que es produeix de forma gradual (Departament de Presidència 2006).

fomentar un model amb major pes dels municipis en la presa de decisions. A escala municipal es duen a terme programes per tal de dotar de pressupost accions dutes a terme pels governs locals, i s'atorguen majors competències en alguns aspectes concrets. L'escala supramunicipal, però inferior a la vegueria, és una peça clau en el projecte de descentralització de polítiques, ja que es considera que és l'escala ideal per a la implicació dels ajuntaments petits en el desenvolupament de polítiques a través de la mancomunació. Aquestes iniciatives passen per crear formes de col·laboració que incloguin a la Generalitat i als ajuntaments en la gestió de polítiques. Aquestes formes de mancomunació permeten una gran flexibilitat en l'organització territorial ja que depenent de cada sector es pot organitzar d'una forma o una altra.

El municipi no el volem desmuntar per raons identitàries, però les mancomunitats de municipis? Son els nostres actors, de fet. Ara bé, és veritat que això no és tan simple però per algunes coses sí que les mides han de ser diferents.

(ENTREVISTA A MARINA GELI)

Cal posar de relleu que l'esforç per a descentralitzar la gestió pública va acompanyat d'un augment de la inversió pública en els diferents camps en un context de creixement generalitzat de la població. Entre 1998 i 2010 la població de Catalunya creix en més d'un milió degut a l'arribada de població estrangera, cosa que implica una pressió important per al món local en termes de cobertura de necessitats socials⁷⁴. Igualment, el país, igual que el conjunt d'Espanya, pateix un *boom* econòmic lligat al sector de la construcció que implica un augment de l'expansió urbana, cosa que pot tenir conseqüències importants sobre la cohesió social. El model que reflecteix l'Acord per un govern catalanista i d'esquerres vol fer front a aquests problemes assegurant una major inversió pública i millorant les condicions de vida dels ciutadans, però alhora vol proposar formes més eficients de gestió basades

⁷⁴ Segons dades de l'Idescat, entre 1998 i 2010 la població de Catalunya creix amb l'arribada o naixement de 1.364.711 nous habitants.

en el principi de subsidiarietat que Maragall sempre havia defensat.

Les següents seccions volen analitzar amb major profunditat aquest conjunt de transformacions, centrant-se en els casos concrets de la columna de la dreta. L'objectiu és analitzar no només fins a quin punt es desplega el programa de descentralització i amb quines dificultats topa sinó també veure com s'imposa o no una nova concepció de Catalunya com a xarxa de ciutats. Per a fer-ho, s'analitza el desenvolupament de les propostes programàtiques del govern posant l'atenció a tres grans blocs: la transformació del model territorial, la descentralització de les polítiques socials i l'elaboració del marc jurídic per a la descentralització que significa l'Estatut.

5.4. UN NOU MODEL D'ORDENACIÓ TERRITORIAL

Al capítol anterior hem vist com el govern alternatiu de la legislatura 1999-2003 projecta, amb Nel·lo al capdavant, una sèrie de mesures legislatives dirigides no només a desplegar una legislació sobre planificació territorial d'acord amb els principis de l'autonomia local i que tingui en compte la necessitat de reordenació metropolitana, sinó que a més corregeixi les tendències a la segregació urbana que s'han vingut produint de forma creixent des de mitjans dels anys vuitanta. L'acció del govern en aquesta línia es correspon amb la creació de nous marcs legislatius i nous instruments polítics per a revertir la situació de segregació urbana i crear un nou model de planificació territorial que involucri als governs locals. Ja no es tracta només d'ordenar la realitat metropolitana barcelonina sinó d'articular territorialment la Catalunya-Xarxa de ciutats que havia teoritzat en dècades anteriors. Donat que des de l'IERMB ja s'havia produït molta reflexió teòrica anteriorment, hi ha un ràpid desenvolupament legislatiu des del govern alternatiu (1999-2003) que s'aprova un cop s'estableix un govern catalanista i d'esquerres:

[...] En el cas del departament de política territorial arribem amb els projectes sota el braç. Tant és així que nosaltres arribem al govern els últims dies de desembre de l'any 2003, després de Nadal, i el dia 19 de gener nosaltres vam

treure a informació pública el projecte de Llei de Barris. Que això és una percussió molt forta perquè això vol dir que amb vint dies que governeu heu tret un projecte de llei. (ENTREVISTA A ORIOL NEL·LO).

L'estratègia per a lluitar contra la segregació urbana del govern es basa en posar les bases per a una nova política d'habitatge que permeti obtenir sòl per a habitatge protegit, socialitzar les plusvàlues generades per l'activitat immobiliària vinculada a les grans infraestructures i evitar situacions de monopoli o oligopoli sobre el sòl (Nel·lo 2008). Per tal de dur a terme aquesta estratègia es fan tres grans actuacions en l'àmbit legislatiu:

- ◆ La reforma de la llei d'urbanisme aprovada el 2002, dotant de major protagonisme a l'administració en la matèria, reforçant el paper de l'administració local en matèria d'habitatge, i revisant els instruments d'ordenació territorial.
- ◆ L'aprovació de la llei de barris, destinada a millorar els barris i viles més degradats de forma urgent a través d'una intervenció integral en varis camps.
- ◆ La creació d'un Programa de Planejament Territorial que inclou la creació de plans territorials parcials i plans directors urbanístics a fi d'establir criteris de creixement territorial i urbanístic, en el marc de la modificació de la llei d'urbanisme abans esmentada.

Aquestes tres grans actuacions es complementen amb lleis de protecció i ordenació del paisatge i lleis d'informació geogràfica i geològica i al 2007 es completarà amb l'aprovació de la Llei d'habitatge de Catalunya, que dóna més eines als ajuntaments per a garantir l'habitatge com a dret bàsic. El conjunt de l'obra legislativa aprovada en la matèria està resumida en la taula 7.

TAULA 7: NORMATIVA APROVADA EN MATÈRIA D'ORDENACIÓ TERRITORIAL (2004-2006)

- ◆ Llei 2/2004 de 4 de juny de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen atenció especial
- ◆ Decret 369/2004 de 7 de setembre, pel qual es desplega la Llei 2/2004 de 4 de juny de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen atenció especial
- ◆ Llei 10/2004 de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002 d'urbanisme, per a l'habitatge assequible, la sostenibilitat territorial i l'autonomia local
- ◆ Decret legislatiu 1/2005 pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme

- ◆ Llei 8/2005 de 8 de juny de protecció, gestió i ordenació del paisatge

- ◆ Decret pel qual es desplega la Llei 8/2005

- ◆ Llei 16/2005 de 27 de desembre de la informació geogràfica i de l'Institut Cartogràfic de Catalunya
- ◆ Decret pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la Llei 16/2005 de la informació geogràfica i de l'Institut Cartogràfic de Catalunya pel que fa a les relacions interadministratives, la planificació, l'oficialitat i ús dels serveis cartogràfics.
- ◆ Llei 19/2005 de 27 de desembre de l'Institut Geològic de Catalunya

- ◆ Decret 142/2006 de 12 de juliol d'aprovació del reglament pel qual es regula el procediment d'elaboració, tramitació i aprovació dels plans territorials parcials
- ◆ Decret 305/2006 de 18 de juliol pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'Urbanisme

FONT: ELABORACIÓ PRÒPIA

5.4.1. La llei de barris com a exemple de polítiques de suport als municipis

La llei de barris és la primera eina que el nou govern catalanista i d'esquerres posa en marxa per tal de fer front al fenomen de la segregació urbana a partir de 2004. És la primera llei que aprova el govern, i aconsegueix un gran consens polític amb l'acord de tots els grups parlamentaris a excepció de CiU, que n'esmena la forma de finançament. La raó de la celeritat en la seva aprovació és que la llei ja havia estat proposada en la legislatura anterior pel govern alternatiu i rebutjada pel Govern. Des del punt de vista acadèmic ha estat analitzada com una experiència innovadora en el camp de les polítiques públiques. Aquí ens interessa

posar l'èmfasi en el paper que juga la llei en la configuració d'un nou model de relacions entre ajuntaments i Generalitat, ja que aquesta és una de les seves característiques clau. De fet, el model de la llei s'inspira en el programa *Urban* de la Comissió Europea, que per definició estipulava la participació de diferents nivells de govern:

En el moment en què s'entra al Parlament hi ha molts alcaldes que diuen: necessitariem de manera immediata mesures per enfortir (amb taxes del govern) uns barris que se'ns queden darrere. I que necessitarien algun instrument d'intervenció més potent del que tenien. Aquí l'experiència que havíem tingut era el programa URBAN de la Unió Europea i aleshores per un costat hi ha la percussió d'un seguit d'alcaldes que no només són alcaldes són també entitats veïnals que van proposant programes de rehabilitació integral de barris, i aquells que deien que necessitarien intervenir i fer programes de barris en què s'intervingueren tots els aspectes de la vida del barri. I per altra banda hi ha l'experiència aquesta del programa URBAN que és un programa del que n'hem tret una sèrie de coses, la seva aplicació —pels que el coneixíem— ens ha ensenyat varies coses. La necessitat de transversalitat, la necessitat de cooperació, implicació del veïns, etc. I d'això en surt de dir: “i per què no fem un “URBAN català”?” (ENTREVISTA A ORIOL NEL·LO)

La «Llei de millora de barris i viles que requereixen una atenció especial» parteix de garantir inversions urbanístiques i socials als barris més desafavorits per tal d'evitar que la població més acomodada d'aquests barris emigri i que es generin dinàmiques de concentració de població pobra amb serveis i equipaments insuficients. L'objectiu és, doncs, millorar la qualitat de vida en aquests barris. La llei té per objectiu facilitar la «intervenció integral» sobre barris degradats, incloent tres grans tipologies de barris susceptibles de participar en el programa: els nuclis antics de les ciutats, els grans polígons d'habitatge dels anys seixanta i setanta i les àrees que van tenir l'origen en processos d'urbanització marginal (Nel·lo 2008). Per intervenció integral el programa es refereix a l'execució d'un paquet de mesures en els àmbits de l'habitatge, la salut, l'urbanisme i l'ocupació, liderat pels ajuntaments i amb col·laboració

amb els departaments corresponents de la Generalitat, que posen en marxa els seus plans de barri sectorials.

El sistema d'ajudes parteix d'un fons financer de la Generalitat destinat a la rehabilitació i la promoció específica dels barris que els ajuntaments poden sol·licitar, en un funcionament molt similar al del programa de la Comissió Europea *Urban*, en el qual s'inspira. El programa disposa d'un fons per a subvencionar actuacions en barris degradats que han de proposar i cofinançar els ajuntaments. Les propostes d'intervenció recollides són avaluades per una comissió formada per 16 membres dels diferents departaments de la Generalitat, 12 representants de les dues associacions de municipis de Catalunya (La Federació de Municipis i l'Associació de Municipis) i dos representants dels col·legis d'arquitectes (Brugué et al. 2013). Per tant, la llei es projecta com clarament multinivell i de col·laboració entre administracions:

La llei té la voluntat, no tant de descentralitzar, sinó de govern multinivell. És a dir, hi ha uns municipis que es van especialitzant en la residència de gent amb rendes més baixes. Per què? Perquè la segregació urbana va portant i va expulsant i concentrant a la gent amb menor nivell de renda. Quan això passava entre els barris d'un mateix municipi, o els carrers d'un mateix barri, sempre hi havia la possibilitat d'agafar recursos que venien de l'altra part del municipi i abocar-los allà. Però en el moment en què, a través del procés de metropolitanització i d'un mercat d'habitatge a escala metropolitana que s'ha unificat, municipis sencers es veuen especialitzats, d'on trauràs el recursos per intervenir-hi? Allò que va fer el Bobigas a Barcelona, agafar recursos i portar-los cap a Nou Barris o cap al Raval, d'on els treus a L'Hospitalet? Com es fa això? Els recursos s'agafen d'una alçada més alta, que és la Generalitat. Això en diríem una transferència material de recursos. [La Generalitat] té els recursos, però no té la capacitat d'intervenir. Per què? Perquè està lluny del problema. Tu ets l'alcalde, tens el problema; jo sóc la Generalitat, tinc el recursos. (ENTREVISTA A ORIOL NEL·LO).

Donat que l'objectiu és la rehabilitació urbana, les principals actuacions que cobreixen les intervencions són de caire urbanístic i de

creació d'equipaments, més que no pas en polítiques de caire social. Les principals partides del programa van anar dirigides a la millora de l'espai públic i dotació d'espais verds, rehabilitació, creació de nous equipaments col·lectius i rehabilitació i equipament dels elements col·lectius dels edificis (tals com teulades, façanes, baixants, ascensors, etc.). Aquestes tres partides sumen el 79 per cent de la inversió total del programa, mentre que el 21 per cent restant inclou mesures per a la millora de l'accessibilitat, la incorporació de tecnologies de la informació dels edificis, foment de l'eficiència energètica, mesures per a l'equitat de gènere en l'ús de l'espai urbà i els equipaments, i programes de millora social i econòmica dels barris. De cara a garantir que el programa inclou una intervenció integral sobre el barri s'inclouen accions complementàries en els camps de la salut i de l'ocupació amb els programes 'Salut als barris' i 'Treball als barris' que es desenvolupen als barris que participen en el programa de la Llei de barris, i l'acció de la Direcció general de participació ciutadana en l'organització de processos participatius per a elaborar els plans de barri.

El programa 'Salut als barris' es posa en marxa a partir de 2005 amb l'objectiu de reduir les desigualtats socials en salut d'aquests barris i intentar millorar les seves condicions fent-les similars a les del conjunt de Catalunya. En el programa hi participen la Generalitat de Catalunya a través del Departament de Salut, els ajuntaments i entitats locals, com les associacions veïnals i entitats del tercer sector, i hi tenen un paper central els equips d'atenció primària dels centres de salut, que col·laboren en diagnosticar la situació del barri i detectar col·lectius d'acció preferent. A partir d'aquest diagnòstic es posen en marxa iniciatives per a la salut. Alguns exemples són la promoció de l'activitat física, promoció de la bona alimentació i prevenció de l'obesitat infantil, la promoció dels hàbits saludables per a la gent gran, la lluita contra el tabaquisme o el desenvolupament d'accions contra la violència de gènere. El programa 'Treball als barris' funciona de forma similar, preveient intervencions en matèries d'ocupació i promoció econòmica als barris participants en la llei de barris a través d'oficines locals on es promou l'adquisició de competències i recursos

per part de la població local per tal que estiguin en millor situació d'entrada al mercat laboral. El programa s'articula al voltant d'un catàleg de serveis en matèria d'ocupació i promoció econòmica que els ajuntaments dels barris participants en el programa poden sol·licitar.

Cal afegir que es preveu que aquest conjunt d'intervencions comporta l'augment de l'interès per part del sector privat, que du a terme inversions en aquests barris degradats. El programa, que està en aplicació entre 2004 i 2010 ha significat una inversió de 1.200 milions d'Euros, (la meitat dels quals aportats pels ajuntaments) en 117 barris diferents, molts d'ells concentrats en la regió metropolitana de Barcelona (Báguena 2010). Des del punt de vista de la governança, la posada en marxa de la Llei de barris implica la creació de formes de participació entre Generalitat i municipis a diferents nivells. En primer lloc, l'elecció de barris no depèn exclusivament de la Generalitat sinó que s'hi inclouen representants del món local a través de les associacions de municipis. En segon lloc, tot i que la Generalitat finança el projecte, és l'ajuntament qui el pensa, el proposa i el cofinança, de forma que es vol donar suport a l'acció dels municipis més que incentivar la simple captació de fons per part d'aquests. En tercer lloc, s'estableixen formes de col·laboració sectorials entre municipis i departaments com els de treball i salut a través dels plans sectorials.

5.4.2. La planificació territorial multi-escalar

El desenvolupament d'un programa de planificació territorial respon a la voluntat de regular el creixement urbanístic i territorial que està experimentant Catalunya en el marc de l'onada de creixement econòmic iniciada amb la liberalització del sòl de 1998, generant eines per a la planificació i gestió territorial supramunicipal amb la implicació de municipis i Generalitat. Així, es desenvolupen una sèrie de plans a diferents escales que són, a més, instruments de concertació i gestió on s'hi impliquen municipis i govern català. Abans d'entrar en detall en aquestes qüestions, cal aprofundir breument en la naturalesa de la planificació territorial a Catalunya.

La llei de política territorial aprovada l'any 1983 preveia la creació d'un pla general de Catalunya així com l'elaboració de plans territorials (englobant varis municipis) i sectorials (englobant diferents aspectes clau com la indústria). No obstant, durant les diferents administracions Pujol no es va desenvolupar de forma significativa aquesta planificació desenvolupant-se tan sols el Pla territorial general de Catalunya l'any 1995, on es preveu l'elaboració de set plans territorials parcials que no s'arriben a desenvolupar durant aquest període⁷⁵. Aquesta tasca és entomada pel nou govern com un element important de cara a ordenar el creixement territorial en un context de creixement urbanístic continuat. A més de desenvolupar els plans parcials, a través de la reforma de la llei d'urbanisme, el govern crea un nou instrument de planificació: el Pla Director Urbanístic (PDU).

Per a dur a terme aquesta tasca de planificació es crea el Programa de Planejament Territorial, dirigit per Juli Esteban. La nova legislació que s'aprova permet el desenvolupament de plans a diferents escales territorials incloent:

PLA TERRITORIAL GENERAL DE CATALUNYA

- ◆ 7 plans territorials parcials que es corresponen amb les futures vegueries: Terres de l'Ebre, Camp de Tarragona, Ponent, Alt Pirineu i Aran, Catalunya Central, Comarques gironines i Àmbit metropolità. Tenen per objectiu establir el sistema d'espais oberts (agraris, naturals, forestals etc.) els sistema d'assentaments (incloent nuclis urbans, urbanitzacions, polígons industrials...), i el sistema d'infraestructures de mobilitat.
- ◆ Plans directores territorials: figura creada l'any 2002 per a permetre la planificació d'àrees supramunicipals on encara no hi ha un pla territorial parcial aprovat i davant la dificultat de l'aprovació d'aquests darrers. Sovint s'han desenvolupat plantejant-los com «separates avançades d'un pla territorial parcial al

⁷⁵ Sí que s'aproven el pla director de les activitats industrials i turístiques del camp de Tarragona (2003) i el pla director de coordinació el Delta de l'Ebre (1999) (Nel-lo 2006).

qual finalment quedaran integrats» (Esteban 2006).

- ◆ Plans directors urbanístics (PDUs): plans dirigits a ordenar l'espai urbà a escala supramunicipal que estableixen les reserves de sòl per a infraestructures de transport, hidràuliques, energètiques, portuàries i aeroportuàries, sanejament, abastiment d'aigua, etc. Aquest tipus de pla inclou també mesures per a la protecció del sòl no urbanitzable i les directrius per a la coordinació de l'ordenació urbanística d'un territori d'abast supramunicipal. Finalment, els plans directors inclouen mesures per a la concertació dels ajuntaments per a dur a terme polítiques supramunicipals de sòl i habitatge que facilitin al conjunt dels municipis fer efectiu el dret a l'habitatge.

Tal i com assenyalen Esteban (2006) i Nel·lo (2006), el programa de planejament territorial parteix del desenvolupament dels plans a escales més petites abans que a la revisió del pla territorial general de Catalunya, que es considera insuficient i molt limitat. El desenvolupament dels plans directors urbanístics i dels plans territorials parcials havia de permetre dotar d'elements i informació per a la reformulació del pla territorial general de Catalunya. No obstant, el pla estableix una sèrie de criteris generals per a dotar de coherència els plans territorials parcials de cara a una futura reforma del pla territorial general de Catalunya.

Aquests criteris busquen afavorir la preservació del medi ambient, afavorir la cohesió social del territori a través d'evitar la segregació espacial de les àrees urbanes, la racionalització de la implantació de polígons industrials i terciaris i el foment d'una política d'habitatge eficaç, i la millora de la connexió de la xarxa urbana a través del foment de la ciutat compacta i l'ús del transport públic.

Durant el govern catalanista i d'esquerres es posen en marxa tots els plans territorials parcials, dels quals s'aprovaran el Pla territorial de l'Alt Pirineu i l'Aran i es deixaran en tràmit d'aprovació els plans de la Catalunya central i de les Terres de Ponent. Els altres tres plans quedaran en fase d'elaboració en finalitzar la legislatura, l'any 2006 de forma precipitada, però s'aprovaran durant la legislatura 2006-2010

(Nel·lo, 2010). També s'aproven alguns plans directores territorials en algunes comarques. Finalment, hi ha un desplegament molt important de plans directores urbanístics al llarg de la legislatura que són d'interès aquí pel component de concertació i col·laboració entre municipis que representen. Al llarg de la legislatura 2003-2006 es van aprovar 20 plans directores urbanístics, mentre que en la següent legislatura (2006-2010) se n'aprovarien 7 més, tot i que se'n van posar en marxa molts més. Oriol Nel·lo explicita les principals característiques dels Plans Directores Urbanístics a través de cinc punts:

- ◆ Fomenten un model d'urbanització que afavoreixi la cohesió social a través del foment d'una xarxa urbana integrada on els diferents pobles i ciutats siguin compactes i amb una gran diversitat de funcions. Per aquesta raó es contempla la reserva de sòl no urbanitzable i l'enfortiment de la mobilitat interna
- ◆ Parteixen d'àmbits territorials marcats per problemàtiques que requereixen solucions de conjunt més enllà de les unitats administratives existents. Per tant, la delimitació de l'abast territorial de cada PDU ha depès de criteris marcats per cada cas específic
- ◆ Parteixen d'un caràcter comprensiu, és a dir, intentant donar una resposta integral al territori incloent actuacions sobre els espais oberts, els assentaments i les infraestructures seguint la lògica dels plans territorials parcials.
- ◆ Es basen en un ús innovador de la normativa urbanística consistent en respectar l'autonomia local fixant criteris urbanístics supramunicipals però establint que l'execució i la concreció de moltes actuacions sigui desenvolupada pels governs locals
- ◆ Es basen en la concertació entre la Generalitat i els municipis afectats i donen eines per a la concertació entre els diferents nivells de l'administració pública, les entitats i els agents econòmics i socials de cada un dels àmbits del planejament.

Els tres primers punts ressaltats per Nel·lo posen de relleu la voluntat d'enfortir la xarxa urbana a través d'una actuació integral que

doni resposta a les problemàtiques de cada territori i que permeti l'establiment d'una xarxa integrada de ciutats i pobles on l'expansió d'espais especialitzats en una única funció (polígons industrials, centres comercials etc.) quedi restringida i s'actui sobre els espais d'aquest tipus ja existents⁷⁶. Els dos darrers punts connecten aquests objectius amb el paper dels municipis ja que fixen les seves responsabilitats en la planificació, gestió i aplicació dels plans oferint una combinació de col·laboració i manteniment de l'autonomia local. Així doncs, tot i l'establiment d'uns criteris generals i el paper central de la Generalitat a través de la conselleria de Política Territorial i Obres Públiques, els municipis tenen un paper en la definició dels PDU i en la seva gestió.

5.5. LA DESCENTRALITZACIÓ DE LES POLÍTIQUES DE BENESTAR SOCIAL

En paral·lel al desenvolupament de la política territorial, el govern catalanista i d'esquerres posa en marxa diferents iniciatives orientades a la descentralització de polítiques en el marc de la gran reforma administrativa que s'havia planificat durant el govern alternatiu. Aquesta gran reforma s'aborda tan sols de forma parcial, a través de l'establiment de mecanismes de desconcentració de l'administració i descentralització de polítiques, en alguns casos. Per una banda, es duen a terme iniciatives de desconcentració basades en l'establiment de governs territorials que permetin una millor gestió de la Generalitat. Es tracta de distribuir territorialment l'administració per tal que les decisions d'una part del país no s'hagin de prendre a Barcelona, de forma que els departaments tinguin més proximitat al territori, tot i ser els únics responsables de la matèria que els competeix.

Aquesta desconcentració es basa principalment en la creació de governs territorials seguint la lògica de les vegueries. En molts àmbits

⁷⁶ No és possible dur a terme aquí una anàlisi a fons d'aquesta qüestió, ja que ens desviaria de l'objectiu principal d'aquesta recerca. No obstant, per entendre la lògica de la planificació territorial convé revisar les nombroses anàlisis sobre la qüestió que s'han dut a terme, per exemple per Oriol Nel·lo, amb responsabilitats polítiques durant el govern catalanista i d'esquerres.

es creen governs territorials per a les demarcacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, a les que s'hi afegeixen governs territorials per l'Alt Pirineu i Aran, la Catalunya central i les Terres de l'Ebre. Aquestes delegacions territorials són les que poden fer d'interlocutors de la Generalitat davant dels municipis del territori i coordinar polítiques conjuntes, com veurem que sí que es fa en el cas de les polítiques de salut.

D'altra banda, es posen en marxa una sèrie d'iniciatives destinades a dotar de major pes als ajuntaments en el desenvolupament de polítiques de benestar, però garantint alhora que preval el principi d'equitat a través d'un paper destacat de la Generalitat. Això comporta la creació de mecanismes conjunts de col·laboració entre Generalitat i ajuntaments. Seguint els plantejaments que Clusa i Casassas havien plantejat en la reflexió sobre la gestió metropolitana i que hem analitzat al capítol tercer, aquests mecanismes de col·laboració parteixen de la mancomunació de municipis de forma que els diferents departaments de la Generalitat es relacionin amb agrupacions de municipis amb problemes similars en aquella matèria. Així, les unitats administratives pre-establertes, com les comarques, perden rellevància en favor de les necessitats en les diferents matèries dels municipis, que poden mancomunarse de forma diferent segons la matèria i la problemàtica a la que hagin de fer front. D'altra banda, a Barcelona la mateixa lògica comporta la implicació dels districtes en el desenvolupament d'algunes polítiques.

[...] no s'havia d'oblidar que [Maragall] impulsa de manera molt decidida una reforma de l'administració local de Catalunya. Que és una reforma que, per un costat, tracta de donar més poder als ajuntaments (és subsidiarista) i que per altra banda tracta de reformar l'administració territorial de la Generalitat [...] en el sentit de concebre les comarques com uns òrgans de cooperació municipal, i no com el que havien acabat essent, com una segona instància; unes petites diputacions. (ENTREVISTA A ORIOL NEL·LO)

Com ja s'ha apuntat, el desenvolupament d'aquest model de gestió de les polítiques de benestar és desigual. A l'«Acord per a un go-

vern catalanista i d'esquerres» s'estableix el traspàs de competències en matèria d'educació, habitatge, immigració, benestar social, atenció social primària i polítiques actives d'ocupació. En matèria d'habitatge els ajuntaments guanyen autonomia en el marc de la nova llei d'urbanisme i de la llei d'habitatge que s'aprova l'any 2007. En matèria d'educació no es dona la municipalització de l'educació primària, que Maragall desitjava, però sí que es posa en marxa un programa d'ajudes als municipis per tal de poder crear escoles bressol, que ja són responsabilitat dels ajuntaments. Igualment, s'impulsa el Pacte Nacional per l'Educació que inclou mesures de coresponsabilització dels ajuntaments en l'educació a través de l'impuls de les Oficines Municipals d'Escolarització, la inversió en programes de transició escola-treball, l'impuls dels plans educatius d'entorn i el foment d'activitats extraescolars, entre d'altres. No obstant, de les polítiques en les que es vol implicar als ajuntaments, on hi haurà una avenç més significatiu és en matèria d'ocupació, tot i que l'intent de descentralitzar les polítiques actives d'ocupació no s'arriba a desenvolupar.

5.5.1. La descentralització del sistema de salut: els governs territorials de salut

La descentralització del sistema català de salut que impulsa el govern catalanista i d'esquerres entre 2003 i 2006 consisteix més aviat en una reordenació i racionalització d'un sistema que ja estava parcialment descentralitzat. Tot i que les competències en sanitat són exclusives del govern de la Generalitat, la llei d'ordenació del sistema de salut de 1990 atorga als ajuntaments responsabilitats en la governança del sistema de salut. Aquesta llei «té per objecte l'ordenació del sistema sanitari públic de Catalunya, d'acord amb els principis d'universalització, d'integració de serveis, de simplificació, racionalització, eficàcia i eficiència de l'organització sanitària, concepció integral de la salut, descentralització i desconcentració de la gestió, sectorització de l'atenció sanitària i participació comunitària» (Llei 15/1990 d'Ordenació

Sanitària de Catalunya). Així, la descentralització ja es preveu en la llei implicant als ajuntaments en la gestió sanitària.

Aquesta descentralització respon al protagonisme que històricament han jugat els ajuntaments en la provisió de salut a Catalunya, cosa que els ha permès ser integrats dins el sistema de salut modern. En alguns municipis, com el de Barcelona, la participació dels ajuntaments en els equipaments sanitaris es pot traçar des del segle XV, quan van començar a col·laborar amb l'església en aquests equipaments. A això se li ha de sumar la implicació al llarg de la modernització del país, dels ajuntaments en fundacions sanitàries privades que acaben garantint la seva participació en aquestes fundacions, cosa que dona lloc a la participació actual dels ajuntaments en els hospitals comarcals. La Mancomunitat de Catalunya i la Generalitat republicana ja van ordenar el sistema de salut tenint en compte el paper dels ajuntaments i amb el retorn de la democràcia es dona una aproximació similar. Tal i com explica Marina Geli,

«Als anys setanta la Generalitat de Tarradellas, curiosament el Ramon Espasa, fa el primer mapa sanitari de Catalunya i això no ho canvia. No nacionalitza el sistema sanitari català sinó que diu: és públic tot allò que està pagat amb diners públics, hi ha algunes coses que són de la Generalitat, n'hi ha d'altres que són presidides per alcaldes a través de fundacions, i n'hi ha que són directament dels ajuntaments, com l'Hospital del Mar...»

(ENTREVISTA A MARINA GELI)

No obstant, amb la llei de 1990, la participació dels ajuntaments en la governança del sistema català de salut es limita a la participació de les federacions de municipis en la gestió del sistema, que segueix recaient sota la responsabilitat de la Generalitat. El nou govern catalanista i d'esquerres, seguint la lògica del conjunt del projecte de Maragall, vol anar un pas més enllà creant mecanismes de coordinació entre ens locals i generalitat que tinguin un caràcter territorial i que serveixin per a millorar la gestió del sistema de salut i per a apropar-lo a la ciutadania.

El model de descentralització de la salut, que ja havia estat plantejat durant el govern alternatiu en la legislatura anterior, segueix la lògica de la proposta de reforma del conjunt de les polítiques de la Generalitat: es proposa la potenciació de les regions sanitàries i la seva adequació amb les futures vegueries i la creació de governs territorials de salut que englobin un gran municipi o varis municipis menors. Les regions sanitàries ja s'havien establert amb la llei de 1990 i amb decrets dels anys 1994 i 2003. El nou govern establirà una modificació de les regions sanitàries amb un nou decret l'any 2005 segons el qual es creen set regions sanitàries equivalents a les vegueries: Alt Piri-neu i Aran, Barcelona, Catalunya Central, Girona, Lleida, Tarragona i Terres de l'Ebre⁷⁷. Les regions sanitàries responen a la necessitat de desconcentrar la gestió de la sanitat atenent a les necessitats molt diferents de cada territori i distribuint a través d'aquestes regions els recursos en matèria d'atenció primària i especialitzada. Segons Marina Geli aquesta reorganització és també una prova pilot pel nou model territorial que es vol donar a Catalunya:

Jo li vaig dir en el president Maragall: deixa-m'ho provar a mi, deixa-m'ho provar a Salut perquè el model sanitari de Catalunya, de la República i de la Mancomunitat, ja tenia una mena d'organització així. És el departament més descentralitzat.

No obstant, el model proposat no es basa tan sols en fomentar una descentralització territorial sinó també en fomentar una visió integral de la salut. Així, la gran innovació en la gestió de la salut és la promoció d'una visió integral de les polítiques de salut i la creació de governs territorials de salut, que són l'eina per a la descentralització de les polítiques de salut a Catalunya i el marc per a la col·laboració entre actors. La visió integral es centra en entendre que el Departament de Salut va més enllà de gestionar la sanitat pública i que ha de

⁷⁷ Decret 105/2005 aprovat el 13 de maig de modificació parcial de l'annex 1 del Decret 114/1994, de 3 de maig, de delimitació de les regions sanitàries i dels sectors sanitaris del Servei Català de la Salut.

fer polítiques integrals que incloguin la salut ambiental, la mobilitat, etc. juntament amb d'altres departaments, els ajuntaments i d'altres actors socials rellevants.

La configuració dels governs territorials de salut respon a aquesta necessitat i té en compte la participació dels ajuntaments. El decret 38/2006 aprovat el 14 de març de 2006 preveu la formació de governs territorials de salut compostos per Generalitat i Ajuntaments al 50 per cent de participació, i que tenen per objectiu «contribuir a millorar la salut de la població de referència a través de la ordenació, la prioritza-ció i la coordinació dels recursos del seus territoris de referència per garantir la prestació efectiva de la cartera de serveis del sistema de salut» (decret 38/2006 de 14 de març del parlament de Catalunya). Els governs territorials de salut vénen a complementar el model sanitari català a través d'una gestió territorial que permeti desenvolupar un pla territorial de salut. L'organització del sistema de salut inclou:

- a) Àrea bàsica de salut: la unitat territorial bàsica de la gestió sanitària
- b) Sector sanitari: agrupa diferents àrees bàsiques de salut i es correspon en general amb un hospital que comparteixen
- c) Regió sanitària: corresponents a les vegueries, contenen hospitals de referència per a tota la regió especialitzats en tractaments que els altres hospitals no poden donar.

Els governs territorials de salut es corresponen al sector sanitari i es basen en la participació dels ajuntaments també en aquest nivell. Des dels governs territorials es posa en marxa un pla territorial de salut que té en compte els condicionants socials sobre la salut. És en aquest punt que els ajuntaments poden jugar un paper rellevant en la mesura que poden actuar sobre causes socials que empitjoren la salut dels habitants del seu municipi. Aquesta aproximació es considera útil, per exemple, per detectar casos de depressió i fer caure la taxa de suïcidis, o per lluitar contra la malnutrició. A més, els governs territorials compten amb un Consell de Salut, un organisme de parti-

cipació ciutadana en el govern territorial de salut on estan representades entitats rellevants del territori que poden col·laborar en la gestió de la salut. La constitució dels Consells de Salut es du a terme en col·laboració amb el Departament de Participació i Relacions institucionals que posa en marxa processos participatius per tal d'establir aquests consells de salut.

Ja durant el segon govern tripartit, però sota la mateixa consellera, es crea l'Agència de Salut Pública de Catalunya, també participada al 50 per cent per Generalitat i ajuntaments, que són representats per les dues federacions municipalistes. Aquesta agència s'encarrega de vetllar per la salut pública i pot cobrir necessitats als ajuntaments petits:

«Amb el minifundisme municipal que tenim, si et cau una planta industrial de jo que coi sé en un municipi petit, com s'inspeccionarà, encara que tingui la competència l'alcalde? Ja ho fa l'agència, no té cap problema, que signi un conveni amb l'agència i enviem a l'agència» (ENTREVISTA A MARINA GELI)

Cal destacar que darrera d'aquesta proposta de descentralització que impulsa el govern hi ha una visió integral de la provisió de salut que ha d'anar lligada a la provisió de polítiques de benestar social i a les polítiques educatives. Des d'aquest punt de vista, es parla d'una intervenció integral on els professionals del món de la salut interactuïn amb els professionals d'altres àmbits per tal d'atacar a les causes de les desigualtats territorials en salut. Per aquesta raó el Departament de Salut posa en marxa també una tasca important en modernització de l'ús de les dades a través de la informatització dels historials mèdics i la implantació de la recepta electrònica, elements que permeten una millor diagnosi de la realitat territorial en matèria de salut. La creació dels governs territorials de salut respon a la voluntat de dur a terme intervencions més integrals en el camp de la salut amb la col·laboració dels ajuntaments i també a fomentar la distribució equilibrada de recursos assistencials al territori.

5.52. Una descentralització fallida: les polítiques actives d'ocupació

Com s'ha apuntat al capítol quatre, les competències en polítiques actives d'ocupació van ser traspassades a la Generalitat de Catalunya l'any 1997, que les va començar a implementar a través del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC). La provisió d'aquestes noves polítiques es donava de forma altament centralitzada: el SOC oferia un catàleg formatiu per als treballadors aturats, així com un catàleg de formació continuada per a treballadors en actiu. La Generalitat no crea centres públics de formació de treballadors sinó que dóna suport a una àmplia xarxa d'uns 1500 centres col·laboradors on participen empreses privades i del tercer sector (Alós Moner 1999, pp.80–81) (Pradel 2012, p.111). Aquest model centralitzat i amb un paper fort dels actors no públics és durament criticat pels partits de l'oposició i pels sindicats, que posen de relleu la falta de transparència en les adjudicacions, la manca d'agilitat en la provisió de polítiques i l'efecte limitat que aquestes tenen en els mercats de treball locals.

Com en d'altres camps, en contraposició al model centralitzat promogut per la Generalitat, els municipis, especialment els grans municipis metropolitans, havien desenvolupat una tasca de provisió de polítiques locals d'ocupació durant els anys vuitanta. Amb la restauració del sistema democràtic, els nous ajuntaments comencen a impulsar polítiques de desenvolupament local i de foment de l'ocupació, dins les competències limitades que els permet la llei de bases del règim local i dins la seva capacitat pressupostària. L'enfocament d'aquestes polítiques locals d'ocupació es basen en la implicació dels agents socials locals (patronals i sindicats) en la posada en marxa d'iniciatives formatives i de capacitació. No obstant, aquests programes tenen una capacitat d'influència molt limitada i sovint es veuen frenats per la manca de col·laboració dels sectors empresarials i per la recessió econòmica dels vuitanta (Rosetti et al. 2002, p.7). A Barcelona i d'altres grans ciutats es van posar en marxa institucions per a la provisió de polítiques actives d'ocupació. Així, l'any 1986 es crea

Barcelona Activa, amb participació dels dos grans sindicats i de la patronal Foment del Treball en la seva gestió, amb iniciatives similars a d'altres grans ciutats com Sabadell (Vapor Llonch, 1989). A la província de Barcelona, aquests esforços locals rebien el suport de la Diputació, que posava en marxa iniciatives i programes per ajudar a finançar aquestes iniciatives.

Davant d'aquesta experiència acumulada i del model del SOC desplegat pel govern Pujol des de 1998, el govern tripartit es proposa implantar un model alternatiu on siguin els ajuntaments qui tinguin la centralitat en la presa de decisions de les polítiques actives d'ocupació. Aquesta decisió es recolza en les principals visions en el moment sobre com resoldre la qüestió de l'atur. El procés d'integració europea comporta una atenció creixent per part dels estats membres de la UE cap a l'entrada dels aturats dins el mercat de treball com a principal mesura per a lluitar contra l'exclusió social, de forma que siguin menys dependents dels subsidis públics.

Així, durant la segona meitat dels anys noranta la UE llança una sèrie de mesures per a coordinar les accions contra l'atur dins la Unió, incloent mecanismes de coordinació de les polítiques socials i la posada en marxa de proves pilot i recomanacions per als estats membres. Totes aquestes mesures posen de relleu la necessitat d'implicar a l'àmbit local en la lluita contra l'atur i en la creació d'ocupació. Seguint les perspectives de l'economia institucionalista, es considera que el creixement econòmic i la generació d'ocupació estan vinculats als territoris i que cal implicar als actors locals rellevants en aquest tipus de polítiques, ja que són els que millor coneixen les necessitats i problemes de les empreses així com les possibles solucions que fomentin la competitivitat. Aquesta lògica encaixa en el context general favorable a la descentralització que es dona durant la segona meitat dels noranta a Europa i que s'aplica a les polítiques de competitivitat territorial, atès que la qüestió de l'atur es llegeix com una derivada de la manca de creixement econòmic. Així, les recomanacions de la UE van orientades a implicar a governs locals, patronals, sindicats i altres actors locals arrelats en el territori per tal de detectar la formació necessària que han de rebre els treballadors aturats

per a cobrir les necessitats de les empreses, en el marc d'una política de desenvolupament econòmic global.

Aquestes recomanacions i la disponibilitat de fons per al desenvolupament d'aquest tipus de polítiques porten als ajuntaments a fomentar la creació de pactes locals per l'ocupació amb d'altres actors, i a la creació de programes de pactes locals per l'ocupació, com l'impulsat per la Diputació de Barcelona. Això vol dir que hi ha certa experiència per part de sindicats, patronals, ajuntaments i diputació en la creació de pactes per a gestionar localment polítiques d'ocupació, tot i que el gruix dels recursos i les competències recau en el govern català.

A partir d'aquestes experiències als municipis i a la Diputació de Barcelona, el nou govern catalanista i d'esquerres afronta una reestructuració de les polítiques actives d'ocupació que es centri en donar més protagonisme als municipis. El nou conseller de treball, Josep Maria Rañé, dirigent sindical de la UGT durant 8 anys, n'és l'impulsor, i el nou director del SOC, Francesc Castellana, havia estat impulsant els pactes territorials i la concertació local des de la Diputació de Barcelona. A partir de les experiències de concertació que s'havien dut a terme a la Diputació, el nou equip del SOC concreta un model basat en la creació de consorcis comarcals o supramunicipals a partir dels quals els ajuntaments i els agents locals, conjuntament amb el SOC, decidirien les polítiques d'ocupació de cada territori. Així, no hi hauria un únic catàleg de formació i d'actuacions del SOC per a tota Catalunya, sinó que aquest es confeccionaria territorialment per a cada comarca, que tindria el seu pressupost. Els consorcis tindrien personalitat jurídica pròpia, de forma que serien els responsables darrers de les polítiques d'ocupació al territori. La presència del SOC en aquests consorcis territorials asseguraria la coordinació del conjunt del sistema.

La proposta de descentralització es va llançar el febrer del 2005. El SOC va presentar unes bases per a un nou model de gestió descentralitzada de les Polítiques Actives d'Ocupació que es centraven en quatre punts: a) la descentralització de les polítiques b) la concertació públicoprivada, c) l'èmfasi en la dimensió local i territorial de les polítiques en el marc d'una estratègia global per a Catalunya i d) la segure-

tat jurídica per a les persones i empreses usuàries. La direcció general del SOC va optar pels consorcis com la fòrmula per a la implantació del model. No obstant aquest nou model de gestió va tenir poc recorregut per a desenvolupar-se, degut a que la legislatura va acabar de forma precipitada i a que un dels principals impulsors de la iniciativa, el conseller Rañé, va ser cessat del càrrec en la reforma del govern que va tenir lloc a l'abril de 2006. D'altra banda, els ajuntaments i els actors locals tampoc tenien clar el model a seguir. Tal i com explica un tècnic comarcal de promoció econòmica:

El 2005, el SOC fa una proposta de descentralització de les polítiques actives d'ocupació [...] Això va ser una proposta que van llançar a l'aire i això va tenir un impacte sobre tots els territoris. [...] va arribar una documentació, un sobre, que deia que totes les convocatòries que treia el SOC es gestionarien directament sobre el territori.

El model de consorci es basava en una distribució del poder en la presa de decisions que fomentava l'acord entre agents socials i ajuntaments: el SOC hi era l'actor amb més presència (40 per cent del pes) però els ajuntaments i els agents socials tenien un pes combinat més important (30 per cent cada grup). Això requeria d'una negociació entre els actors locals sobre quins eren els agents socials locals rellevants i com es repartien la representació entre ells, així com una negociació dels diferents municipis participants en la seva representació a cada consorci, donades les grans diferències en dimensions i rellevància que hi ha entre ells.

Els únics territoris que van respondre ràpidament a la iniciativa van ser la comarca del Vallès Occidental i la ciutat de L'Hospitalet de Llobregat, que van donar lloc a dos consorcis formats el juliol de 2006: el Consorci per l'Ocupació i la Promoció Econòmica del Vallès Occidental i el Consorci per a la descentralització de les polítiques d'ocupació de L'Hospitalet, sent els dos únics consorcis que es posarien en marxa. El primer està format pels 23 ajuntaments de la comarca del Vallès Occidental, les patronals comarcals CECOT i

CIESC, la patronal PIMEC, i els sindicats CCOO i UGT, mentre que el segon comptava amb la participació de L'Associació empresarial de L'Hospitalet i el Baix Llobregat, CCOO, UGT i l'Ajuntament de L'Hospitalet. En tots dos consorcis el SOC estava implicat.

En el cas del Vallès Occidental la negociació entre els actors locals per a la formació del consorci no va ser senzilla, i el seu èxit es pot situar en el fet que, des de 1998, la comarca havia estat participant un projecte pilot de la Comissió Europea per a impulsar els Pactes territorials per l'ocupació, cosa que havia donat un bagatge als diferents actors implicats i havia generat una voluntat de col·laboració (Pradel 2012). Pel que fa a L'Hospitalet, el consorci requeria de menys negociació al tractar-se d'un consorci local i no comarcal, i va dependre en gran mesura de la iniciativa de l'ajuntament.

L'aprovació d'aquests dos consorcis es va dur a terme al juliol de 2006, ja sense Rañé a la conselleria, i els pressupostos de cadascun d'ells s'aproven al novembre del mateix any, ja sota la consellera Mar Serna. Durant el segon govern tripartit no s'aprovarien més consorcis per l'ocupació i la proposta de descentralització d'aquestes polítiques quedaria aturada. Les causes d'aquest fre són diverses. Per una banda, les resistències institucionals de l'aparell administratiu de la Generalitat va dificultar la descentralització de les polítiques, cosa que va dificultar la tasca des de la conselleria per tal d'impulsar els consorcis. Per una altra, la voluntat de descentralització mateixa no estava clara entre els polítics responsables de la conselleria: sense Rañé i el seu equip -i sense Maragall a la presidència- el projecte va quedar aparcat. Una tècnica de la diputació responsable dels pactes per l'ocupació de la diputació durant aquell període explicava l'any 2009 les dificultats del director general del SOC per a descentralitzar el servei:

Quan canvia el color polític, pugen els socialistes al Departament de Treball [...] el director del SOC era el diputat que nosaltres havíem tingut aquí [es refereix a Francesc Castellana], i quan va arribar allà jo li deia: és impossible que estiguis fent el que estàs fent. Però com és possible si tu sempre ho havies criticat... I ell em deia: és que no puc fer res més, això és una maquinària tan

gran que no puc fer una altra cosa que el que estic fent. És a dir que ara els critiquem i ells continuen dient que no poden manegar el que tenen entre mans.

(ENTREVISTA A TÈCNICA DE LA DIPUTACIÓ DE BARCELONA)

Com ja hem apuntat, l'equip impulsor d'aquestes polítiques encapçalat pel conseller Rañé i per Francesc Castellana com a cap del SOC, és cessat la primavera de 2006. El Consorci del Vallès continuaria la seva tasca amb el pressupost assignat fins a 2013, moment en que ha quedat congelat, tot i seguir existint. D'altra banda, el Consorci de Descentralització de les Polítiques d'Ocupació de L'Hospitalet va ser dissolt el 2010 com a part de les mesures de racionalització impulsades pel nou govern conservador de la Generalitat.

5.6. EL PAPER DEL MUNICIPALISME EN L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA: LA REFORMA DE L'ESTATUT

La reforma administrativa de Catalunya que Maragall havia plantejat des de l'any 1998 com el principal element d'un govern catalanista i d'esquerres es formalitza a través de la reforma de l'Estatut d'Autonomia. Aquesta reforma permet afrontar a la vegada les principals preocupacions de Maragall en matèria de governança multi-nivell i fomentar el model d'organització territorial basat en la xarxa de ciutats, ja que per una banda l'Estatut estipula l'encaix de Catalunya dins el marc constitucional espanyol i les seves competències, mentre que per l'altra estableix el model d'organització territorial. L'aprovació de l'Estatut genera turbulències dins el govern, en les relacions entre govern de la Generalitat i govern central, i també en les relacions entre govern i oposició, turbulències que comporten la caiguda del govern mateix l'any 2006 i la convocatòria d'eleccions. En el seu moment, aquestes turbulències van ser analitzades en profunditat des de la crònica política, parant atenció a les discrepàncies que va ocasionar dins el govern, i a les maniobres polítiques per a la seva aprovació. El soroll mediàtic i l'interès polític de la qüestió va portar a que es posés menys atenció als canvis que comportava la reforma, sobretot en matèria

d'ordenació territorial⁷⁸.

Aquí pararem atenció a l'impuls de reforma administrativa que s'impulsa des del nou Estatut, que dona un paper més rellevant als municipis, elimina la comarca com a element bàsic de l'estructura territorial de la Generalitat i promou la creació de vegueries com a unitat territorial bàsica. Amb aquests canvis, el nou Estatut dona les eines per al desplegament d'una nova forma de fer polítiques co-participades entre Generalitat i municipis, formalitzant en gran mesura canvis que Maragall vol aportar a l'organització administrativa i política de Catalunya. Aquest èmfasi és present ja des del preàmbul, on a diferència de l'Estatut de 1979, el nou estatut dona un paper central als municipis definint-los com a part de l'aparell institucional de la Generalitat.

Mentre que el redactat de 1979 preveu, en el seu títol preliminar, que

La Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarcales. (Article 5.1)

L'estatut de 2006 preveu que

Els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia (ARTICLE 2.2)

Això es concreta en l'article 83, segons el qual «Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries», deixant a un segon pla les comarques, que es considera com l'àmbit supramunicipal. La introducció de les vegueries representa una novetat important que parteix de les recomanacions de l'informe Roca presentat al desembre del 2000 i que connecta simbòlicament amb

⁷⁸ Aquest desconeixement fa sorprendre la indignació generada per la retallada de l'Estatut patida durant el mateix procés i posteriorment a la seva aprovació, fruit de la sentència del Tribunal Constitucional, atès que la mateixa aprovació de l'Estatut i els seus continguts van tenir un interès relatiu entre la ciutadania en el moment de la seva redacció.

L'organització territorial de la Catalunya republicana. L'article 90 defineix el funcionament de la Vegueria, que té personalitat jurídica pròpia. S'estableix com a àmbit per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i com a divisió territorial que serà adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis. En tant que govern local, la Vegueria té, a més, autonomia per a la gestió i defensa dels seus interessos. L'article 91 estipula el funcionament dels Consells de Vegueria, remarcant en el punt tres que «els consells de vegueria substitueixen a les diputacions».

Aquesta proposta recull la vella aspiració del catalanisme polític de crear la seva pròpia divisió administrativa davant la divisió provincial de 1833, tot i que proposa fer-ho dins el marc constitucional, equiparant les vegueries a les províncies a través d'una possible reforma dels límits provincials recollida en la constitució. No obstant, l'aprovació de les vegueries és tombada per la sentència del Tribunal Constitucional del 2010, poc després que s'aprovi la llei que ha de regular-les. Pel Tribunal Constitucional només hi ha dues formes d'encaix de les vegueries en el marc constitucional:

Hi ha una interpretació del tribunal constitucional que diu: les vegueries en l'ordenament constitucional espanyol només poden ser dues coses: o és un simple canvi de nom de les províncies (i en aquest cas la delimitació és indisponible al legislador autonòmic, perquè l'han de fer Les Corts a través de Llei Orgànica) o pot ser que vostès creïn una altra administració, diversa de les províncies i diversa de les comarques i vostès n'hi diuen vegueria que ve a sumar-se a les anteriors. (ENTREVISTA A ORIOL NEL·LÓ)

El fracàs en el desplegament formal de les vegueries significa una alteració profunda del projecte de Maragall, en tant que aquestes es consideraven l'àmbit de cooperació intermunicipal i de desplegament territorial de la Generalitat. Com ja hem vist, el desplegament de delegacions territorials seguint l'esquema de les vegueries sí que s'ha produït, ja que depenia només de la voluntat dels diferents departaments de la Generalitat, i també hi ha hagut una ordenació del sistema esta-

TAULA 8: COMPETÈNCIES DELS ENS LOCALS SEGONS L'ART. 84 DE L'ESTATUT DE CATALUNYA (2006)

- ◆ Ordenació i gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i manteniment dels béns de domini públic local
- ◆ La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació del sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial
- ◆ L'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat
- ◆ La regulació i la gestió dels equipaments municipals
- ◆ La regulació de les condicions de seguretat en les activitats organitzades en espais públics i en locals de concurrència pública. La coordinació mitjançant la Junta de Seguretat dels diversos cossos i forces presents al municipi
- ◆ La protecció civil i la prevenció d'incendis
- ◆ La planificació, l'ordenació i la gestió de l'educació infantil i la participació en el procés de matriculació en els centres públics i concertats del terme municipal, el manteniment i l'aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics i el calendari escolar
- ◆ La circulació i els serveis de mobilitat i la gestió del transport de viatgers municipal
- ◆ La regulació de l'establiment d'autoritacions i promocions de tot tipus d'activitats econòmiques, especialment les de caràcter comercial, artesanal i turístic i foment de l'ocupació
- ◆ La formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible
- ◆ La regulació i la gestió dels equipaments esportius i de lleure i promoció d'activitats
- ◆ La regulació de l'establiment d'infraestructures de telecomunicacions i prestació de serveis de telecomunicacions
- ◆ La regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acolliment d'immigrants
- ◆ La regulació, la gestió i la vigilància de les activitats i els usos que es porten a terme a les platges, als rius, als llacs i a la muntanya

FONT: ESTATUT DE CATALUNYA (GENERALITAT DE CATALUNYA 2006)

dístic en aquest sentit, però no s'han pogut formalitzar les vegueries com a institucions amb personalitat jurídica pròpia tal i com estava previst, i s'han mantingut les diputacions.

Un segon canvi rellevant que recull l'Estatut en matèria d'administració local és que dóna a municipis, comarques i vegueries un paper

de subjectes i no d'objectes de l'ordenació territorial: no és la Generalitat la que s'organitza en municipis i comarques sinó que són els municipis els que formen part de la Generalitat. Aquest canvi en el redactat reforça l'autonomia local i anuncia reformes més profundes en l'articulat del text. En el títol II (de les institucions) s'inclou un capítol cinquè referent al govern local, en el qual es preveu una sèrie de competències locals (art.84). Aquesta qüestió no estava recollida en l'anterior Estatut, de manera que les competències locals estaven regulades per la legislació estatal. Es preveuen 14 àmbits competencials no exclusius que queden recollits a la taula 8.

L'establiment del marc competencial inclou polítiques que els ajuntaments ja estaven duent a terme, per exemple en relació a l'urbanisme, la promoció econòmica, la seguretat o el benestar social, però se'ls dona reconeixement i se'n garanteix el finançament. D'aquesta manera, l'Estatut preveu, en l'article 84.4:

La Generalitat ha de determinar i fixar els mecanismes per al finançament dels nous serveis derivats de l'ampliació de l'espai competencial dels governs locals.

Igualment, l'article 85 preveu la creació del Consell de Governos Locals, un òrgan consultiu que representa a municipis i vegueries que ha de ser escoltat en la tramitació parlamentària de lleis. La proposta de Consell de Govern locals és similar al paper del Comitè de les Regions de la Unió Europea i a una iniciativa similar que s'aprova amb la reforma de la constitució italiana de l'any 1998. Per últim, l'Estatut recull la possibilitat de la mancomunació de municipis així com la creació d'àrees metropolitanes, de forma que s'explicita l'encaix de l'Àrea Metropolitana de Barcelona dins l'organització territorial de Catalunya. Tot i això, les disposicions sobre govern local recollides a l'Estatut requereixen un desenvolupament legislatiu posterior per part del Govern de la Generalitat que no s'ha desplegat en la seva totalitat.

Una vella aspiració de Maragall era apropar la justícia a la ciutadania descentralitzant-la igual que s'havia dut a terme amb el poder

executiu i legislatiu. No obstant, les propostes de justícia local o de federalisme judicial requerien d'una reforma en profunditat de l'aparell de l'Estat, atès que la Generalitat no té competències en matèria judicial, tret de la de garantir els equipaments i el personal necessari per a l'administració de la justícia. Per aquesta raó, l'Estatut recull al seu capítol III una sèrie de disposicions sobre el poder judicial orientades a fomentar la desconcentració del poder judicial i la justícia de proximitat. No obstant, la majoria d'aquest títol va ser retallat pel Tribunal Constitucional en la seva sentència del 2010, ja que l'estament judicial és molt contrari a descentralitzar l'administració de la justícia.

Quan Maragall arriba al govern, i proposa la reforma de l'Estatut, des del Departament de Justícia s'assessoren en matèria d'això de la descentralització. No de federalització en sentit estricte perquè la federalització no era l'horitzó de la reforma de l'Estatut, però sí que l'Estatut impliqués alguns canvis d'acostar el territori a l'administració de justícia. [...] Ja sabíem des del començament que aquesta part de la justícia seria de les més impugnades perquè la mentalitat dominant, el poder dominant en aquesta matèria és radicalment centralista. Per això ja va patir unes retallades importants al Congrés dels Diputats i per descomptat van ser dels 15 o 16 articles que el Tribunal Constitucional va declarar no constitucionals.

(ENTREVISTA A JOSEP MARIA VALLÈS).

5.7. CONCLUSIONS

En aquest capítol s'ha analitzat com el projecte del govern catalanista i d'esquerres format l'any 2003 respon als plantejaments de Maragall sobre Catalunya com a xarxa de ciutats que havia anat configurant durant els vint-i-cinc anys anteriors: establir la Generalitat com un facilitador de l'acció dels ajuntaments, que són els qui han de desenvolupar polítiques de benestar, i crear mecanismes de col·laboració entre nivells de govern no només a través de la descentralització sinó també amb propostes de desconcentració dels àmbits de govern que es mantinguin centralitzats, per tal d'acostar la presa de decisions als

ciutadans i que aquestes institucions centralitzades tinguin un major coneixement del territori.

No obstant, el desenvolupament d'aquest programa es veu limitat per raons polítiques. La lògica d'un govern de coalició fa que el President de la Generalitat perdi poder de decisió en el desenvolupament de la política de cada departament. Si bé això és habitual en els governs de coalició, tal i com demostren els governs del nord d'Europa, la correlació de forces entre els tres partits tampoc ajuda a Maragall. A això li hem de sumar els problemes de confiança de Maragall amb el seu propi partit, que en ocasions juga a la contra de la imposició de les seves idees, i de la debilitat institucional de Ciutadans pel Canvi, l'única plataforma que dóna suport ple a la visió de Maragall sobre Catalunya.

Els avenços en matèria d'aplicació d'aquest programa són molt variables entre departaments, depenent del color polític dels mateixos i de la capacitat d'incidència dins el departament, però es pot concloure que no es dóna la gran reforma que estava projectada:

La gran reforma no la vam fer. I jo els deia que això està pendent i necessita governs forts. I nosaltres érem un govern fort però políticament no. Em sap greu pel Pasqual. (Entrevista a Marina Geli).

No obstant, no només hi ha resistències polítiques sinó també de caràcter institucional. Allà on hi havia establert una cultura de descentralització i concertació, com és el cas del sistema de salut, l'establiment d'un sistema descentralitzat organitzat al voltant de governs territorials es produeix de forma més o menys ràpida. En d'altres casos, com el de les polítiques d'ocupació, les resistències institucionals per part del cos administratiu de la Generalitat, la incomprensió i la falta de preparació dels ajuntaments fa impossible que es doni aquesta descentralització. Josep Maria Vallès atribueix aquestes resistències institucionals a la poca professionalitat de l'administració catalana:

Cap dels govern que ha tingut la Generalitat des de Tarradellas fins l'últim ha tingut la prioritat estratègica d'una visió professional de govern de l'administració. Això sí que ho tenia Prat de la Riba en el seu moment, per això va crear l'Escola d'Administració Pública, però aquí no ha sigut una prioritat. El que se li ha acostat, sempre ha estat força dèbil, o la presidència de la Generalitat no se n'ha ocupat gaire. Aquí Maragall es va trobar amb aquest dèficit. Aleshores havia de posar a gent de fora, que no és el mateix que tenir-los ja de la casa, que coneix la casa, i per tant és vist com intrús i al mateix temps peca de treballar a la casa.

En l'àmbit de la política territorial, es desplega una legislació pendent i es creen instruments innovadors que permeten regular el creixement urbanístic. Es dona una actuació des de dalt cap a baix on es garanteix major autonomia als ajuntaments a la vegada que augmenta el paper de la planificació supramunicipal i, per tant, es dona als ajuntaments un marc específic des del qual desenvolupar el seu creixement.

També cal tenir present, tal i com s'ha apuntat al capítol anterior, la importància de la continuïtat dels membres del govern alternatiu en el desenvolupament d'un projecte que havia estat pensat en gran mesura durant aquell període. En els casos analitzats, tant Marina Geli com Josep Maria Rañé formaven part d'aquell govern, mentre que figures clau per al desenvolupament d'una reforma descentralitzadora recauen sota l'òrbita d'ERC. Segons diferents persones entrevistades, l'actitud dels membres d'aquest partit van des de la voluntat de col·laborar que mostra el líder Carod-Rovira a actituds poc afavoridores d'aquesta reforma, especialment pel que fa al Departament de Governació dirigit per Joan Carretero. D'altra banda, la lògica de repartiment del poder en departaments també frena en ocasions la col·laboració interdepartamental de cara a crear un sistema de polítiques descentralitzades, com en el cas de les polítiques socio-sanitàries, tot i que en d'altres ocasions hi ha una forta col·laboració interdepartamental, com és el cas del Departament de Relacions Institucionals i Participació i participació, que col·labora amb diferents departaments per implantar processos participatius (hem vist aquí el cas de la llei de barris i dels consells de salut).

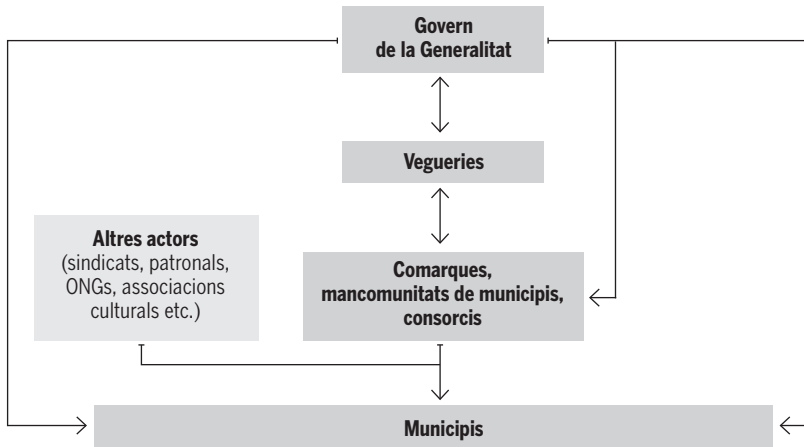
En paral·lel a aquests avenços en aspectes concrets, l'elaboració del nou Estatut permet crear un nou marc legal per tal de consolidar-los. En el nou Estatut es reconeix el paper dels municipis i es preveu la creació d'una sèrie d'organismes per a la seva implicació en la gestió de les polítiques públiques: la delimitació de les seves competències, la creació de les vegueries com a organisme de coordinació territorial i d'enllaç entre municipis i Generalitat, o la creació del Consell de governs locals en són exemples. No obstant, el desplegament d'aquest model queda poc resolt per la impossibilitat de desenvolupar alguns aspectes clau del model, com les vegueries, i per la falta de consens sobre el desenvolupament de lleis que facin efectius els articles de l'Estatut.

En termes de governança, el govern catalanista i d'esquerres posa les bases per al desenvolupament de grans projectes que havien quedat aturats durant l'alcaldia de Maragall, com són la restitució de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i l'aprovació definitiva de la Carta Municipal de Barcelona, tot i que molt retallada respecte a la voluntat original de fer una carta amb poders amplis per a la ciutat. Aquests elements no només queden en vies de ser aprovats de forma definitiva sinó que queden recollits també en l'Estatut d'Autonomia.

Tot i que el projecte queda abastament incomplet, observant les fites aconseguides sí que es pot entreveure un model de governança de Catalunya força concret que vol revertir la tendència centralitzadora de l'administració Pujol, que queda recollit en la figura 2. En el model, els municipis es coordinen entre ells i amb la Generalitat per desenvolupar polítiques socials i la gestió del territori, i es faciliten diferents formes de dur-ho a terme. A més, alguns elements del model s'inspiren en institucions i experiències que Maragall ha conegut bé en la seva etapa com a alcalde i president del Comitè de les Regions de la Unió Europea. El consells locals o la llei de barris en són dos exemples. A grans trets, aquest model queda codificat, sense ser desenvolupat, en l'Estatut de Catalunya de 2006.

No obstant, tot aquest seguit de canvis i la codificació del projecte en un Estatut, Maragall i el seu govern no aconsegueixen transformar la visió hegemònica sobre el poder de la Generalitat ni produir un

FIGURA 2: MODEL DE GOVERNANÇA IMPULSAT PEL GOVERN MARAGALL



FONT: ELABORACIÓ PRÒPIA

canvi profund en les institucions. Si per una banda les crítiques que rep el govern tripartit sobre la manca de coordinació són degudes a la falta d'una cultura de governs de coalició a Espanya, per l'altra els continguts de les polítiques de molts departaments són incompreses per la mateixa administració, que mostra resistències institucionals a la descentralització i desconcentració del poder; pels municipis, que sovint reben instruccions que després no es concreten o no saben concretar; i per la ciutadania mateixa, que veu aquests intents com una desorganització del govern autonòmic i una manca de coordinació.

El segon tripartit, amb major estabilitat i una legislatura completa, desenvolupa i consolida alguns dels canvis que s'havien proposat en el període 2003-2006: s'aproven els plans territorials parcials que havien quedat pendents, es continua amb la Llei de barris, molts departaments despleguen els seus governs territorials, es tramita l'aprovació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i es progressa en el desplegament dels governs territorials de salut. No obstant, segons alguns participants en els dos governs, l'interès per la descentralització va decaure una mica amb la segon legislatura, com demostra l'aturada

de la descentralització de les polítiques actives d'ocupació que s'ha analitzat anteriorment.

Tot i això, les sentències contra l'Estatut, l'arribada de la crisi i la victòria de partits conservadors entre 2010 i 2015 han posat en un segon pla el projecte municipalista, fent-lo retrocedir: els governs locals han vist reduïts els seus pressupostos i la seva capacitat d'actuació, a la vegada que es retallaven polítiques socials a escala autonòmica que feien empitjorar les condicions de vida dels seus ciutadans. El desenvolupament de les anomenades «lleis òmnibus», entre 2010 i 2015 va significar un retrocés en mesures d'autonomia local aprovades en els set anys anteriors en nom de la racionalització i la simplificació administrativa. El 2013 el govern central aprova la llei «*de racionalización y sostenibilidad de la administración local*» (LRSAL) que preveu una pèrdua d'autonomia dels municipis en nom de l'estalvi pressupostari, a través d'una modificació de la llei de bases del règim local que preveu la fusió voluntària de municipis, la cessió de competències dels municipis petits a les diputacions provincials en cas que no hi hagi una gestió de qualitat, i la limitació del principi de mancomunació de municipis. L'any 2014 la LRSAL és recorreguda al Tribunal Constitucional per part dels ens locals de l'Estat, liderats per Barcelona. Els municipis entenen que vulnera l'autonomia local reconeguda a la constitució. En paral·lel, el Govern de la Generalitat anuncia la creació d'una llei de govern local pròpia tal i com reconeix l'Estatut. No obstant, aquesta llei es troba amb l'oposició dels partits d'esquerra que la veuen com una llei que, tot i ajustar-se al que proposa l'Estatut, en essència també redueix l'autonomia local en una línia similar a la LRSAL. El Parlament no ha arribat a un consens sobre la llei i no s'ha aprovat en la darrera legislatura (2012-2015).

6. Conclusions

L'objectiu d'aquesta recerca era posar de relleu el pensament de Pasqual Maragall al voltant del municipalisme, veure com aquest ideari articula la seva carrera política al llarg de tres dècades i quin impacte té sobre la governança de Catalunya. El recorregut que s'ha presentat ha intentat donar resposta a tres hipòtesis de partida. La primera es basava en entendre Maragall com un modernitzador de les idees municipalistes. La segona partia d'entendre el programa polític de Maragall per a la Generalitat com una adaptació de la seva tasca municipal. La tercera assumeix que hi ha un canvi d'escala en el projecte de Maragall, de Barcelona a Catalunya i d'Espanya a Europa, però que aquest es segueix basant en la xarxa de ciutats.

En els primers capítols he tractat de demostrar com Maragall modernitza i actualitza les propostes del catalanisme progressista, i les aglutina al voltant de la seva figura. Per Maragall el municipalisme és una peça central per al desenvolupament d'un projecte polític progressista de país. Aquest projecte polític, formulat en el marc del retorn de la democràcia a Espanya, s'ha d'entendre en el seu context històric: la nova legalitat democràtica permet el desplegament de noves institucions i redefinir la relació entre Catalunya i Espanya, i en aquest context reemergeixen velles propostes sobre la qüestió, reformulades i actualitzades per al moment. Maragall sintetitza el pensament del catalanisme progressista al voltant d'un projecte de caràcter municipalista que es va concretant al llarg dels anys. Davant seu, Jordi Pujol es converteix en el gran reformulador i modernitzador de les tesis nacionalistes.

Tal i com hem vist al primer capítol, el municipalisme juga un paper fonamental en el pensament polític progressista i republicà de la segona meitat del segle dinou, i està present als partits republicans i obreristes i als sindicats de treballadors com un element de vertebració de la societat futura. El sorgiment del catalanisme polític

a principis del segle vint impulsa la creació de moviments i partits catalanistes i d'esquerres, incloent una branca de caràcter més republicà i una altra de socialista. Totes dues admeten l'autodeterminació dels pobles i busquen la república federal impulsada des de les classes populars. Aquests partits s'enfronten per una banda amb el republicanisme federal unitari, que no admet l'existència de nacions, i amb el nacionalisme conservador, que proposa l'autonomia com a forma d'articular els interessos col·lectius de la nació catalana i que busca formes de incorporació per tal de mantenir l'ordre social. Aquests dos models enfrontats xoquen en la Setmana Tràgica de 1909 i posteriorment a la Guerra Civil espanyola, i inclouen una concepció territorial de Catalunya prou precisa: mentre que el catalanisme progressista veu Barcelona com una possibilitat per a la millora de la vida dels catalans, el nacionalisme conservador la veu com una amenaça, en tant que desnaturalitza el fet català i que és el planter de l'amenaça revolucionària. Això comporta la formulació d'un model de país que vol limitar i desconcentrar Barcelona.

Maragall i Pujol són els protagonistes de la represa d'aquests dos models i del conflicte que comporten, en un moment de consolidació del sistema democràtic espanyol on hi ha un ventall de possibilitats limitat però suficient com per que hi hagi propostes contradictòries. Maragall reprèn els postulats del catalanisme progressista i els actualitza en clau social-demòcrata amb una certa orientació liberal. Com a economista urbà, és capaç d'entendre el procés de globalització econòmica que s'està iniciant i el paper que jugaran les ciutats en el nou context, i vol preparar Barcelona i en segon terme les ciutats catalanes i espanyoles per a aquesta tessitura. El principi de subsidiarietat reivindicat per Maragall parteix de la tradició municipalista de l'esquerra catalana, però també de la lectura dels temps que fa, especialment després dels seus viatges als Estats Units, d'on percep que és indispensable establir mecanismes de col·laboració entre municipis a més de dotar-los d'autonomia. Una de les preocupacions clau des d'aquesta òptica és la segregació urbana, fenomen que des del punt de vista teòric fa incompatible l'autonomia local amb l'equitat i la justícia social.

El capítol tres s'ha centrat en analitzar l'etapa de l'alcaldia de Maragall analitzant la transformació de les relacions intergovernamentals i el projecte polític de fons que Maragall defensa des de l'alcaldia. Al llarg de la seva trajectòria com a alcalde, Maragall va concretant el seu projecte de país a la vegada que transforma radicalment la ciutat i el seu model de creixement econòmic i cohesió social. Des de l'Ajuntament de Barcelona, Maragall posa en marxa un programa redistributiu per a la ciutat a la vegada que impulsa la competitivitat urbana a través de la promoció dels Jocs Olímpics com a gran esdeveniment. Per a poder dur a terme aquesta combinació d'actuacions, Maragall estableix mecanismes temporals de coordinació amb els governs central i autonòmic que li permeten obtenir un bon finançament per a les grans obres de la ciutat, a la vegada que pugna per aconseguir mecanismes més definitius tant pel que fa a les competències com als recursos.

Seguint el conflicte secular sobre el model de país, aquests intents topen amb l'oposició del Govern de la Generalitat presidit per Pujol, que veu en la potència de Barcelona un perill per a Catalunya, considerant que una Catalunya hanseàtica és una Catalunya feble. Com a conseqüència d'aquest conflicte es dona la dissolució de la Corporació Metropolitana de Barcelona i la reordenació del mapa administratiu de Catalunya amb l'aprovació dels consells comarcals. L'oposició de Maragall a aquesta dissolució no té el suport de la resta del seu propi partit, en part per la voluntat dels municipis de l'àrea metropolitana de mantenir la seva autonomia. Aquest enfrontament intern significa la primera decepció de Maragall amb el seu propi partit pel que fa al model territorial i al municipalisme, posant les bases per al posterior distanciament. Tot i aquesta derrota política, l'èxit dels Jocs Olímpics permet a Maragall gaudir d'un enorme capital polític i d'haver establert per raons de convenció o costum, una gran rellevància de Barcelona en la relació amb la resta d'administracions. A més, l'organització dels Jocs té una àmplia base territorial, amb l'establiment de subseus olímpiques per tot Catalunya, cosa que més tard servirà de base per a l'establiment d'un projecte de país.

Als capítols quatre i cinc he analitzat com el programa municipalista de Maragall es converteix en un programa de govern per a la Generalitat que intenta aprofitar el conjunt d'idees i el bagatge de l'etapa anterior. En efecte, la proposta programàtica de Maragall a les eleccions catalanes de 1999 es basa en transposar les seves idees municipalistes a escala catalana, tot i que l'operació requereix d'una major concreció i estudi. Maragall es proposa articular un model federalista que impulsi al govern central a organitzar-se de forma federal i que federalitzi el govern de Catalunya a través de donar un major pes als municipis en la gestió de les polítiques públiques. Aquesta articulació en xarxa, a més, ha de servir per a millorar i treure major profit del procés d'integració europea que s'està duent a terme durant els anys noranta. Assolir la presidència de la Generalitat significa la possibilitat de revertir el model centralista i conservador i establir un model de caire municipalista, que permeti competències i recursos per a les ciutats i a la vegada modernitzar l'administració. No obstant, tot i que des del punt de vista territorial Maragall defensa un model arrelat al catalanisme progressista, es troba proper a les tesis social-liberals segons les quals els mercats han de jugar un paper rellevant en el desenvolupament local, cosa que un cop al govern a partir de 2003, comportarà conflictes amb ICV-EUiA. Així, la vinculació amb el catalanisme progressista és de caràcter simbòlic i el segueix pel que fa a les propostes d'ordenació territorial, però hi ha una connexió menys evident en matèria de política econòmica.

Després del fracàs en les eleccions de 1999, l'etapa del govern alternatiu (1999-2003) serveix per a transformar en propostes concretes les idees de país que té Maragall i el seu equip, que està format no només per persones del seu propi partit sinó per un nombrós grup de pensadors progressistes que s'articulen al voltant de la plataforma Catalunya segle XXI i de Ciutadans pel Canvi. És en aquest període que es produeix una documentació abundant sobre les diferents línies del govern i les reformes administratives necessàries, només part de les quals es duen a terme amb l'entrada en el govern a partir de 2003. La correlació de forces dins del govern i l'elaboració de l'Estatut no

permeten un desplegament més substantiu d'aquestes propostes per part de Maragall que, no obstant, aconsegueix establir la descentralització d'algunes polítiques, com és el cas de les de salut.

També es manté la legislació en planificació territorial i la llei de barris, tot i que els nous governs la paralitzaran al no dotar-la d'assignació pressupostària. El projecte de Maragall queda, en gran mesura, a mig desenvolupar. La caiguda del govern l'any 2006 precipita el final de la carrera política de Maragall i la seva desvinculació del Partit dels Socialistes de Catalunya. Cal remarcar que, tot i les polèmiques generades, Maragall es retira de la política havent estat el candidat més votat en totes les eleccions en les que s'ha presentat com a cap de llista, ja siguin a l'alcaldia de Barcelona o a la Generalitat. No obstant, no ha aconseguit el lideratge del seu partit i els conflictes han anat en augment. Bona part de l'obra iniciada pel primer tripartit es consolida durant el segon tripartit liderat per José Montilla, que governa tota una legislatura en un clima sensiblement menys crispat que en el govern anterior i amb menys aspiracions de transformació del conjunt de l'Estat. Com ja hem vist, l'ordenació territorial, la llei de barris i la descentralització de la salut es consoliden durant el govern Montilla, cosa que no passa amb la descentralització de les polítiques d'ocupació.

El recorregut per l'obra de govern de Maragall mostra que la seva principal característica és la de ser un sintetitzador de les diferents idees del catalanisme progressista, les idees de la social-democràcia d'orientació liberal i dels estudis urbans, en un projecte que combina elements al voltant del concepte de 'xarxa de ciutats'. La vella aspiració republicana de la federació de municipis com a eix vertebrador de la república es combina amb l'organització econòmica moderna a través de grans ciutats i regions metropolitanes, i a això s'hi afegeix una voluntat redistribuidora i de guia de les forces del mercat per tal d'evitar el creixement de les desigualtats. Aquest projecte sintetitzador, es combina, a més, amb la voluntat de Maragall de reivindicar simbòlicament el catalanisme progressista i posar als seus pensadors i a les seves idees a l'alçada dels prohoms i intel·lectuals del nacionalisme conservador. Maragall reivindica així la transversalitat del catala-

nisme a la vegada que proposa un model alternatiu, sorgit parcialment de l'ideari que el nacionalisme rebutja. Des d'aquesta òptica Maragall reprèn l'esperit del seu avi poeta que havia perseguit la reconciliació del catalanisme a *La ciutat del perdó*. La seva proposta d'encaix de Catalunya a Espanya s'ha d'entendre també en aquesta línia i indissolublement lligada al conjunt de la seva visió, que entén Catalunya, Espanya i Europa com una xarxa de ciutats. Des d'aquest punt de vista és tan rellevant la reforma de l'Estatut com l'aprovació de la Llei de Barris.

Ens podem preguntar, a mode de balanç, quin és el llegat de Maragall sobre el model territorial de Catalunya. Com hem vist al capítol cinc, aquest model no es desplega de forma completa i no es du a terme la gran reforma administrativa que Maragall havia plantejat. A partir de 2010, la tornada del nacionalisme conservador al govern de la Generalitat implica la imposició de polítiques d'austeritat i un retrocés en la nova ordenació territorial de Catalunya. El nou govern conservador, encapçalat per CiU i amb el suport del PP, inicia un procés de retirada de part de les polítiques redistributives i de retallada dels pressupostos de les administracions en nom de l'eficiència econòmica, però també amb la promesa d'un relleu del país en l'àrea econòmica. L'aprovació de les lleis òmnibus, lleis que inclouen una gran bateria de mesures per tal de potenciar l'austeritat, afecten directament a l'autonomia local i tenen un impacte sobre programes establerts durant l'etapa del tripartit. Per exemple, es congela el programa de la Llei de Barris i s'eliminen els governs territorials de salut. Alguns elements de l'ordenació territorial, com les eines de planificació o la desconcentració de l'administració a través de delegacions territorials basades en les vegueries, es mantenen vigents.

D'altra banda, la crisi posa de relleu certes debilitats de la proposta de Maragall. Com ja hem apuntat, el model de governança de Catalunya proposat per Maragall no discuteix ni les bases del creixement econòmic de l'època, basat en el creixement d'una bombolla especulativa, ni el marc institucional sorgit de la transició espanyola. Des del punt de vista institucional, Maragall busca portar al límit el marc constitucional sense trencar-lo, duent a terme una lectura federal de

la Constitució espanyola sense canviar-la. Des del punt de vista del creixement econòmic el projecte vol redistribuir la riquesa produïda pel model econòmic, i quan aquest s'esgota i esclata la bombolla especulativa, el model redistributiu i municipalista impulsat des del govern catalanista i d'esquerres no és capaç d'oferir una alternativa i la manca d'ingressos genera un fort deute del Govern de la Generalitat. A més, el model planteja una descentralització de les polítiques sense garantir la transparència i el control democràtic necessaris en els diferents nivells de govern, de forma que apareixen casos de corrupció en àrees on els municipis són els encarregats de gestionar, per exemple en la gestió d'algunes Caixes d'Estalvi o en la gestió municipal d'hospitals. Aquests escàndols s'han utilitzat com a arguments en favor d'un model més centralitzat, tot i que el model centralitzat nacionalista també ha estat fortament afectat per la corrupció. Totes aquestes debilitats contribueixen a fer menys rellevants les aportacions de Maragall al canvi en la governança de Catalunya.

Una segona pregunta pertinent és quin és el llegat de les idees i concepcions municipalistes de Maragall sobre l'ideari polític a Catalunya. Les convulsions polítiques que han viscut Catalunya i el conjunt d'Espanya amb la crisi poden portar a pensar que estem en un nou marc de debat polític on sorgeixen noves idees i plantejaments. No obstant, les grans posicions del debat polític a Catalunya segueixen presents, tot i que reformulades.

La crisi econòmica iniciada el 2008 té un fort impacte sobre les àrees de major creixement econòmic durant l'etapa anterior, afectant especialment als territoris mediterranis de l'Estat. El creixement de les desigualtats, lligat amb l'aparició d'escàndols polítics i la imposició de polítiques d'austeritat, comporta que es debiliti el consens sobre el règim polític instaurat durant la transició i que finalment bona part de la ciutadania esclati en manifestacions i mobilitzacions per demanar major democràcia i la presa de decisions en matèria econòmica. Aquest moviment, inaugurat per les mobilitzacions del 15 de maig de 2011 (just abans de les primeres eleccions a Espanya des de l'aprovació de polítiques d'austeritat per part del govern central) posarà en

L'agenda política la necessitat d'establir reformes profundes en el sistema, emmirallant-se amb moviments d'altres llocs del món com les primaveres àrabs o la mobilització ciutadana a Islàndia.

A Catalunya, les actuacions del govern de Mas, que inclouen la privatització de serveis i la imposició de mesures d'austeritat ja des de 2010, generen una situació de conflicte social creixent que farà que el moviment sigui especialment rellevant. D'altra banda, el trencament del consens sobre el sistema sorgit de la Constitució de 1978 obre les portes al nacionalisme a replantejar la relació de Catalunya amb Espanya. La sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut de juny de 2010 indica el punt de partida d'una sèrie de mobilitzacions que porten a les mobilitzacions massives en favor de la independència a partir de 2012, quan el nacionalisme conservador es suma a les demandes d'independència d'una part de la població. Catalunya, doncs, pateix un doble moviment que sacseja el sistema de partits vigent fins al moment: per una banda hi ha una resituació de la població en l'eix de la protesta social contra l'austeritat que fa entrar en crisi als partits tradicionals de l'esquerra incapaços a ulls de la ciutadania d'oferir una alternativa a les polítiques d'austeritat. Per l'altra, hi ha un creixement de l'eix independentista que trencarà en dos la majoria de partits de l'arc parlamentari, que fins aleshores s'alineaven amb el catalanisme i no amb el nacionalisme i l'independentisme.

No obstant, la transformació del sistema de partits torna a configurar les diferents forces polítiques a través dels eixos tradicionals de la política catalana i espanyola. No és sorprenent, així, que els nous moviments situats a l'esquerra s'organitzin a escala municipal. Per una banda a partir de 2012 irromp al Parlament la Candidatura d'Unitat Popular (CUP) que es defineix com a municipalista, anticapitalista i independentista i que es considera hereva del catalanisme socialista i de l'anarquisme. Amb una tradició d'acció municipal que es remunta a 1999, la CUP articula una candidatura al Parlament de Catalunya que l'any 2012 obté 3 diputats i creix fins a 10 en les eleccions de 2015, si bé considera la seva acció en la política institucional com una eina més per a la pressió política que considera que han de fer els moviments socials des del carrer.

D'altra banda, la mobilització social es transforma en el sorgiment de plataformes ciutadanes municipals que aconseguen guanyar el poder municipal a les principals ciutats de la regió metropolitana de Barcelona. La plataforma *Barcelona en comú* liderada per Ada Colau esdevé la força més votada a la capital, tot i que està lluny de poder governar amb comoditat, amb 11 de 41 regidors en el consistori. En d'altres ciutats com Sabadell o Badalona les plataformes ciutadanes obtenen resultats similars i aconseguen arribar a l'alcaldia o ser decisives en l'elecció d'alcalde, en alguns casos amb el suport de la CUP. Aquestes plataformes ciutadanes, que es poden considerar la reacció del moviment 15M al fracàs d'una primera estratègia del moviment consistent en no participar de les institucions polítiques formals, tenen com un dels seus referents les experiències acumulades pel municipalisme progressista des dels anys setanta i de les fòrmules impulsades aleshores per a la gestió municipal.

En el cas de Barcelona, hi ha una forta inspiració en el pensament municipalista dels anys vuitanta i més concretament en la figura de Maragall, que és reivindicat especialment en la seva etapa preolímpica. Cal posar de relleu que hi ha una connexió més que simbòlica entre els líders de Barcelona en Comú i el maragallisme, en la mesura que molts d'ells van rebre formació de l'entorn de Maragall, per exemple a través de l'observatori DESC liderat per Jordi Borja -regidor de l'Ajuntament de Barcelona als anys 80- o de l'IGOP de la UAB, els membres del qual participen en major o menor mesura tant en els governs municipals de la ciutat com en el govern tripartit de Maragall dins la candidatura d'ICV-EUiA. Des del punt de vista programàtic, aquestes candidatures defensen la participació de la ciutadania en la gestió de la vida pública i l'elaboració d'un programa redistributiu. Un cop a l'alcaldia de Barcelona, l'alcaldessa Ada Colau ha reivindicat també l'autonomia municipal i fins a cert punt ha reprès l'agenda ciutadana inaugurada per Maragall en llançar la idea d'una de ciutats-refugi, que ha topat amb l'oposició del govern central. Igualment, el nou govern municipal s'ha mostrat bel·ligerant amb els actors econòmics dominants, principalment els vinculats al turisme.

El sorgiment d'aquests nous partits de base municipalista, que parcialment recullen l'ideari de Maragall, mostra que ha passat a ser un referent més en el marc del catalanisme progressista, si més no pel que fa a la concepció sobre el paper que han de jugar els municipis dins el model democràtic. Els principis del municipalisme progressista segueixen articulants, tal i com ho feien a principis del segle vint, el discurs i les pràctiques dels partits progressistes, però mediats d'alguna forma pels plantejaments de Maragall d'articulació d'una xarxa de ciutats. No obstant, atès que no accepten la Constitució de 1978 com a límit, i que sorgeixen des de l'esquerra, aquestes propostes municipalistes van més enllà que les de Maragall tant pel que fa a les relacions entre administracions públiques i els actors privats com en l'articulació de noves formes de relació entre nivells de govern i la participació de la ciutadania. Tot i que no ha estat objecte detallat d'aquesta recerca, cal destacar que davant d'aquest projecte segueix existint també un model nacionalista conservador que ha adoptat l'independentisme com a estratègia per a seguir sent hegemònic un cop el model de relació amb la resta de l'Estat ha entrat en crisi. Tot i que ha estat molt poc desenvolupat, aquest model independentista segueix sent fortament centralitzador en quant es planteja l'existència d'un Estat català amb un govern fort i no defineix el paper dels municipis.

En un moment en que el centre del debat segueix sent l'encaix (o desencaix) de Catalunya a Espanya, cal reivindicar el projecte de Maragall com una proposta de transformació de la governança a tots els nivells i amb un paper protagonista per als municipis. El tripartit és presentat sovint, de forma interessada, com un període caòtic de confrontació entre partits en el qual no es va governar o es va governar malament. L'anàlisi presentada en aquesta recerca mostra com, més enllà dels desacords entre partits, va ser un govern que va posar les bases per a un nou model de país a través d'una reforma administrativa i una reorganització de les polítiques socials que no es va acabar d'implantar però que va avançar de forma substantiva en alguns aspectes. Els esforços per a redefinir la relació amb el govern central i l'equilibri de forces intern del govern van precipitar el final d'aquest intent, que

es va consolidar parcialment a través d'un segon govern catalanista i d'esquerres encapçalat per José Montilla.

Parts significatives de la proposta de Maragall de transformació de la governança de Catalunya ha sobreviscut a través de les demandes concretes que els nous partits i plataformes electorals progressistes han inclòs en els seus programes electorals i que en han començat a implementar a escala local. D'altres han quedat dins el sistema institucional de Catalunya, reconegudes en l'Estatut o en l'organització territorial de Catalunya. La concepció de Catalunya com una xarxa de ciutats que proposa Maragall no ha estat prou analitzada i debatuda. A través d'aquesta idea, potser massa poc desenvolupada des del punt de vista teòric, Maragall fa una proposta d'articulació no només de Catalunya i Espanya sinó del conjunt de la UE. Més enllà dels seus errors de concepció o de l'acció política per a implantar-lo, cal reconèixer que aquest model significa una proposta ambiciosa en matèria territorial i de governança que no ha estat substituïda per una altra, tot i l'aparent obertura del marc de possibilitats que significa la crisi del sistema democràtic vinculat a la segona restauració borbònica.

Bibliografia

- Aglietta, M., 1979. *Regulación y crisis del capitalismo*, Madrid: Siglo XXI.
- Alós Moner, R., 1999. Las políticas de desarrollo local en Cataluña. *Papers Revista de Sociologia*, (58), pp.75–93.
- Amat, J., 2015: *El llarg procés*. Barcelona: Tusquets
- Amelang, J., 2007. Comparing cities: a Barcelona Model? *Urban History*, 34, p.173.
- Anon, 2001. *Municipalisme i solidaritat: Guia sobre cooperació descentralitzada*, Barcelona.
- Badie, B., 1995. *La Fin Des Territoires: Essai Sur Le Désordre International Et Sur L'utilité Sociale Du Respect*, Paris: Fayard.
- Báguena, J.A., 2010. *Mètodes i eines d'avaluació estratègica: Avaluació estratègica territorial*, Barcelona.
- Batallé, V., 2005: *La saga dels Maragall*. Barcelona: La esfera de los libros
- Blackley, G., 2005. Local Governance and Local Democracy: The Barcelona Model. *Local Government Studies*, 31(2), pp.149–165.
- Borja, J., 2006. La metamorfosis de la Carta. *Carrer*, pp.15–16.
- Brenner, N., 2004. Urban governance and the production of new state spaces in western Europe 1960-2000. *Review or International Political Economy*, 11(3), pp.447–488.
- Brenner, N., 2011. Urban Locational Policies and the Geographies of Post-Keynesian Statehood in Western Europe. dins D. E. Davis i N. L. De Duren, eds. *Cities & Sovereignty: Identity Politics in Urban Spaces*. Indiana University Press, p. 152.
- Brenner, N., Peck, J. i Theodore, N., 2015. Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. dins *El mercado contra la ciudad: globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficantes de sueños, pp. 211–243.
- Brugué, J., Boada, J. i Blanco, I., 2013. *Els motors de la innovació a l'Administració pública*, Barcelona.

Capel, H., 2007. El debate sobre la construcción de la ciudad y el llamado “modelo Barcelona.” *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XI, pp.1–65

Carretero, A., 1988. Socialismo y federalismo en España. dins *Federalismo y Estado de las autonomías*. Barcelona: Planeta, pp. 51–74.

Casassas i Simó, L., 1981. *L'Organització territorial i administrativa de Barcelona : funcions i àmbits de descentralització*, Barcelona : Ajuntament. Àrea de Descentralització i Participació Ciutadana.

Castells, M., 1986. *La ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos*, Madrid: Alianza Universidad Textos.

Castells, M., 1995. *La ciudad informacional. Tecnologías de la Información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional.* , Madrid: Alianza Editorial.

Catalunya segle XXI, 1999. *La democràcia dels ciutadans*, Barcelona : Catalunya Segle XXI.

Champion, T., 2001. Urbanization, suburbanization, counterurbanization and reurbanization. *Handbook of urban studies*. London: Sage

Comissió Europea, 2001. *European Governance: a White Paper*, Brussels: European Commission.

Costa, J., 1973. *Oligarquía y caciquismo, colectivismo agrario y otros ensayos*, Madrid: Alianza Editorial.

d'Ovidio, M. i Pradel, M., 2012. Social innovation and institutionalisation in the cognitive–cultural economy: Two contrasting experiences from Southern Europe. *Cities*, pp.1–8.

Dahrendorf, R., 1990. *El conflicto social moderno*, Madrid: Mondadori.

Datzira-Masip, J., 2006. Cultural heritage tourism — opportunities for product development: The Barcelona Case. *Tourism Review*, 61, pp.13–20.

Degen, M.M. i García, S., 2008. *La Metaciudad: Barcelona : transformación de una metrópolis*, Rubí : Anthropos.

Delgado, M., 2007. *La ciudad mentirosa: fraude y miseria del “modelo Barcelona,”* Madrid: Los libros de la catarata.

Departament de Presidència, 2006. Mil dies de Govern.

- Domínguez Pérez, M. i López Villanueva, C., 2015. *Barcelona y Madrid : procesos urbanos y dinámicas sociales*, Madrid : Síntesis.
- Dot Jutgla, E., Casellas, A. i Pallares-Barbera, M., 2010. The fuzziness of knowledge intensive production: The new economic space of Poblenou. *L'ambigüitat de la producció intensiva en coneixement: el nou espai econòmic del Poblenou*, 56, pp.389–408.
- Duarte, À., 1987. *El Republicanisme català a la fi del segle XIX*, Vic : EUMO.
- Duarte, À., 1997. A l'esquerra del sistema: demòcrates i republicans. dins P. Anguera, ed. *Història, Política, Societat i Cultura dels Països Catalans: la consolidació del món burgès 1860-1900*. Barcelona: Enciclopèdia Catalana, pp. 90–107.
- Duarte, À., 2011. Pasqual Maragall, de la família como patria. Dins X. M. Nuñez Seixas i F. Molina, eds. *Los heterodoxos de la patria: biografías de nacionalistas atípicos en la España del siglo XX*. Granada: Comares, pp. 309–329.
- Duarte, F. i Sabaté, J., 2013. 22@Barcelona: Creative economy and industrial heritage. A critical perspective. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 8, pp.5–21.
- Eizaguirre, S. et al., 2012. Multilevel Governance and Social Cohesion: Bringing Back Conflict in Citizenship Practices. *Urban Studies*, 49(9), pp.1999–2016.
- Engels, F., 2001. The Condition of the Working-Class in England in 1844. *The Sociology and Politics of Health: A Reader*, pp.1–57.
- Esteban, J., 2006. El Programa de Planejament Territorial: continguts i mètode. *Espais*, 52, pp.14–25.
- Febrés, X. i Rivière, M., 1991. *Pasqual Maragall: un rebelde en el poder*, Esplugues de Llobregat : Plaza&Janés.
- Le Galès, P., 2002. *European cities, social conflicts and governance*, Oxford: Blackwell.
- Le Galès, P., 2006. New State Space in Western Europe? *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), pp.717–721.
- Le Galès, P., 2011. *Le Retour des villes européennes, 2e édition augmentée d'une préface inédite* 2nd ed., Paris: Presses de Sciences Po.
- Gant, A.C., 2009. El MACBA y su función en la marca Barcelona. *Ciudad y territorio - estudios territoriales*, XLI, pp.87–102.

García, M., 2003. The case of Barcelona. Dins A. Kreukels, W. Salet, i A. Thornley, eds. *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. London: Taylor and Francis, pp. 337–358.

García, M., 2008. Barcelona: ciudadanos y visitantes. dins M. Degen i M. García, eds. *La metaciudad: Barcelona, transformación de una metrópolis*. Barcelona: Anthropos, pp. 97–113.

Gavira, C., 1994. Poder local y gobierno en las ciudades. *Alfoz: Madrid, territorio, economía y sociedad*, (108), pp.14–19.

Geddes, M., 2001. Local partnerships and social exclusion in the United Kingdom: A stake in the market? Dins M. Geddes i J. Bennington, eds. *Social exclusion and partnership in the European Union*. London: Routledge, pp. 152–197.

Generalitat de Catalunya, 2006. Estatut d'autonomia de Catalunya.

Hall, P., 1971. Spatial structure of metropolitan England and Wales. Dins M. Chisholm, ed. *Spatial Policy Problems of the British Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 96–125.

Harvey, D., 1990. *La condición de la posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires: Amorrutu Editores.

Harvey, D., 2005. *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.

Herce, M., 2005. Urbanización, precios del suelo y modelo territorial: la evolución reciente del área metropolitana de Barcelona. *Revista Eure*, XXXI(93), pp.35–51.

Iglesias, M., M. Martí-Costa, M. Pybus i M. Tomàs, 2011. Hacia una agenda urbana común? Similitudes y diferencias en las siete grandes ciudades. Dins M. Iglesias, M. Martí-Costa, J. Subirats and M. Tomàs (eds). *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria, 267–281.

Jessop, B., 2002. *The future of the capitalist state*, Cambridge: Polity Press.

Jessop, B., Brenner, N. i Jones, M., 2008. Theorizing sociospatial relations. *Environment and Planning D: Society and Space*, 26(3), pp.389–401.

Kantor, P. i Savitch, H. V., 2005. How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(1), pp.135–151.

- Keating, M., 2001. Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age. Dins A. J. Scott, ed. *Global city-regions: trends, theory, policy*. Oxford: Blackwell, pp. 371–390.
- Keil, R., 2011. The Global City Comes Home: Internalised Globalisation in Frankfurt Rhine-Main. *Urban Studies*, 48(12), pp.2495–2517.
- Leon, N., 2008. Attract and connect: The 22@Barcelona innovation district and the internationalisation of Barcelona business. *Innovation: Management, Policy & Practice*, 10, pp.235–246.
- Maragall, P., 1986. *Refent Barcelona*. Barcelona: Planeta
- Maragall, P., 1987. Federalismo y gobierno local. Dins *Federalismo y Estado de las autonomías*. Barcelona: Planeta, pp. 185–189.
- Maragall, P., 1999. *Europa pròxima : Europa, regions i ciutats*, Barcelona : Edicions UPC.
- Maragall, P., 2002. *Els orígens del futur*, Barcelona : Planeta.
- Maragall, P., 2008. *Oda inacabada : memòries*, Barcelona : La Magrana.
- Maragall, P., 2009. *Espíritu federal: escritos políticos*, Barcelona : RBA.
- Marín, M., 1997. Dels “25 años de paz” a la crisi de la dictadura. *Història, Política, Societat i Cultura dels Països Catalans*, 11, pp.254–274.
- Marshall, T.H., 1950. *Citizenship and social class, and other essays*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Martí-Costa, M., 2010. *Economia del coneixement i noves polítiques urbanes: conflictes, participació i aprenentatge en el cas del 22@bcn*, Tesi doctoral. Cerdanyola: Universitat Autònoma de Barcelona
- Martí-Costa, M. i Bonet, J., 2008. Planning from below: heritage, citizenship and innovation in Barcelona. Dins K. Shaw i L. Portter, eds. *Whose urban renaissance? An international comparison*. London: Routledge.
- Martí-Costa, M. i Pradel, M., 2012. The Knowledge City Against Urban Creativity? Artists’ Workshops and Urban Regeneration in Barcelona. *European Urban and Regional Studies*, 19(1), pp.92–108.
- Mauri, L. i Uría, L., 1998. *La gota malaia : una biografia de Pasqual Maragall*, Barcelona : Edicions 62.

- Marshall, T. (ed.) 2003. *Transforming Barcelona* London: Routledge
- Monclús, F.-J., 2003. The Barcelona model: an original formula? From “reconstruction” to strategic urban projects (1979–2004). *Planning Perspectives*, 18, pp.399–421.
- Moulaert, F., Martinelli, F. i González, S., 2007. Social Innovation in Governance in European Cities: Urban Developments between Path Dependency and Radical Innovation. *European Urban and Regional Studies*, 14(3), pp.195–209.
- Muñoz, F., 2007. La producción residencial de baja densidad en la provincia de Barcelona (1985–2001). *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención*, pp.51–84. Available at: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2666130> [Accessed December 21, 2015].
- Muñoz, F., 2008. Brandcelona: de la reconstrucción urbana al urban sprawl. In *La Metaciudad: Barcelona, transformación de una metrópolis*. pp. 157–178.
- Nadal, J., 1975. *El fracaso de la revolución industrial en España*, Barcelona: Ariel.
- Nel·lo, O., 2006. Els plans urbanístics de Catalunya. Una nova generació de plans. *Espais*, 52, pp.3–11.
- Nel·lo, O., 2008. Contra la segregació urbana i per la cohesió social: la Llei de barris de Catalunya. Dins *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Barcelona: Diputació de Barcelona, pp. 227–246.
- Nel·lo i Colom, O., 2013. Barcelona y Cataluña: las raíces del debate sobre el policentrismo del sistema urbano catalán. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (176), pp.317–332.
- OCDE, 1995. *Participatory Development and Good Governance*, Paris: OCDE.
- Pareja-Eastaway, M. et al., 2007. *The city of marvels? multiple endeavours towards competitiveness in Barcelona*, Amsterdam: Amidst.
- Pareja-Eastaway, M. i Pradel, M., 2010. New economy , new governance approaches ? Fostering creativity and knowledge in the Barcelona. *Creative Industries Journal*, 3(1), pp.29–46.
- Pi i Margall, F., 1854. *La Reacción y la revolución : estudios políticos y sociales*. Tomo primero, Madrid : Impr. y estereotipia de M. Rivadeneyra.
- Pi i Margall, F., 2010 [1877]. *Les Nacionalitats : escrits i discursos sobre federalis-*

me, Available at: [http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/CF_LesNaciona-
litats.pdf](http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/CF_LesNaciona-
litats.pdf).

Polanyi, K., 2012. *La Gran Transformación*, México DF: Fondo de Cultura Económica.

Pradel, M., 2012. *Governança, innovació econòmica i social en dos territoris subnacionals europeus: el Vallès Occidental (Catalunya) i el Black Country (West Midlands)*. Universitat de Barcelona.

Recio, A. i Rosetti, N., 2000. La política laboral a Catalunya: política de baixa intensitat i gestió neoliberal. Dins R. Gomà i J. Subirats, eds. *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000): Autonomia i benestar*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, Serveis de Publicacions Edicions Universitat de Barcelona.

Requejo, F., 2003. *Federalisme plurinacional i estat de les autonomies : aspectes teòrics i aplicats*, Barcelona : Proa.

Rhodes, R.A.W., 1997. *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.

Rodríguez Morató, A., 2008. La emergencia de una capital cultural Europea. Dins M. Degen i M. García, eds. *La Metaciudad: Barcelona, transformación de una metrópolis*. Barcelona: Anthropos, pp. 45–64.

Rosetti, N., Lope, A. i Gibert, F., 2002. Los pactos locales por el empleo: proximidad y cooperación para crear empleo y dinamizar los territorios. Los casos del Vallès Occidental y de Mataró. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.

Sassen, S., 2001. *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton (N.J.): Princeton University Press.

Savitch, H. V i Kantor, P., 2010. *Las ciudades en el mercado internacional*, Madrid: Bayer Hermanos / Ayuntamiento de Madrid.

Scott, A.J., 2008. *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford: Oxford University Press.

Solé-Tura, J., 1974. *Catalanismo y revolución burguesa*, Madrid: Cuadernos para el diálogo.

Sommers R., M., 1999. La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico. Dins G. Marisol i S. Lukes, eds. *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, pp. 217–234.

- Sotoca García, A., 2013. *From master-plan to punctual interventions : alternative urban approaches for the renewal of former slums in Barcelona*, disponible a: <http://upcommons.upc.edu/e-prints/handle/2117/21267> [darrer accés Juny 18, 2014].
- Storper, M., 2013. *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*, Princeton (N.J.): Princeton University Press.
- Subirats, 1997. Autogovern i administracions autonòmiques. Dins J. B. Culla, ed. *Història, política, Societat i cultura dels països catalans: Autogovern i reptes de la fi de segle 1980-1997*. Barcelona: Enciclopèdia Catalana, pp. 86–89.
- Swyngedouw, E., 2005. Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), pp.1991–2006.
- Tello i Rovira, R., 1993. Barcelona post- olímpica: de ciudad industrial a escenario de consumo. *Estudios Geográficos*, Tomo LIV, pp.507– 519.
- Termes, J., 1999. *Les arrels populars del catalanisme*, Barcelona : Empúries.
- Thomas, H., 2001. *La guerra civil española*, Madrid: Mondadori.
- Thompson, E.P., 1977. *La formación histórica de la clase obrera: Inglaterra 1780-1832*, Barcelona: Editorial Laia.
- Tilly, C. i Blockmans, W.P., 1994. *Cities And The Rise Of States In Europe, A.d. 1000 To 1800*, Oxford: Westview Press.
- Trullén, J. i Boix, R., 2003. *Barcelona, metrópolis policéntrica en red*, Bellaterra: Departament Economia Aplicada UAB.
- Vallès, J.M., 2008. *Una Agenda imperfecta : amb Maragall i el projecte de canvi*, Barcelona : Edicions 62.
- Weber, M., 1978 [1922]. *Economy and Society*, University of California Press.
- Wollmann, H., 2012. Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary DEvelopments. *Local Government Studies*, 38(1), pp.41–70.
- Wollmann, H. i Iglesias, Á., 2011. Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo. *Barataria, revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, (12), pp.81–100.
- Zarlenga, M.I., 2013. *Place and creativity in Visual Arts. A sociological analysis of urban creativity processes in the city of Barcelona*, Bielefeld / St. Petersburg.

DOCUMENTACIÓ DE PASQUAL MARAGALL CITADA

- 1979/04/18. *La destrucción de la Ciudad*. La Vanguardia, p. 15
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001428.pdf>
- 1979/08/19. *La Corporación como punto de partida*. La Vanguardia, p. 17
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001429.pdf>
- 1979/08/21. *La proporcionalidad en la representación*. La Vanguardia, p. 13
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001430.pdf>
- 1983/01/01 i 02. *Manos a la obra*. La Vanguardia
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001433.pdf>
- 1983/08/25. *Barcelona, capital metropolitana* [notes de conferència]. UIMP, Santander.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001423.pdf>
- 1984/06/27. *Discurs d'agermanament amb Colònia* [discurs en castellà]. Colònia, Alemanya.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001424.pdf>
- 1985/04/10. *Catalunya Demà: una perspectiva local* [conferència]. Ateneu Barcelonès.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001425.pdf>
- 1985/10/19. *Paraules de l'alcalde Maragall a l'acte d'agermanament amb Montpeller* [discurs en francès]. Montpeller.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001426.pdf>
- 1986/03/07. *Catalonia and Spain* [text de la classe impartida per Pasqual Maragall en anglès]. Anthony's College, Oxford.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001427.pdf>
- 1987/10/07. *Llei especial de Barcelona, autonomia i capitalitat* [conferència]. Col·legi d'Advocats de Barcelona.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001431.pdf>
- 1988/04/22. *Els Jocs Olímpics i la Catalunya d'avui* [conferència]. Berga.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001442.pdf>
- 1988/05/06. *L'Europe des Européens – Educations / échanges / Culture: Le rôle des Villes et Communes* [conferència pronunciada al Congrés d'Europa 1988, en anglès, conté anotacions manuscrites]. La Haia.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001435.pdf>

- 1990/08/17. *Las ciudades en el desarrollo económico* [ponència al seminari “Los problemas de las grandes ciudades”. Inclou document de conclusions del seminari al final]. UIMP, Santander.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001446.pdf>
- 1991/11/04. *El papel y la responsabilidad de los municipios*. El País, p. 22.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001456.pdf>
- 1991/11/23. *Recuperar el poder local*. El País, p. 14.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001457.pdf>
- 1991/12/29. *Sobre Macià y el Monumento*. La Vanguardia, p. 19.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001462.pdf>
- 1992/05/27. *La Carta Europea de autonomía local*. El País, p. 22
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001455.pdf>
- 1992/07/25. *Discurs d'inauguració dels Jocs Olímpics de Barcelona 1992*. Estadi Olímpic (Barcelona).
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001369.pdf>
- 1992/11/04. *Discurs de cloenda a l'homenatge a Lluís Casassas i Simó*. Saló de Cent de l'Ajuntament de Barcelona.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001454.pdf>
- 1997/07/04. *Desde Cataluña, federalismo*. El País, p. 13.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001458.pdf>
- 1997/09. *Carta de Pasqual Maragall a Pujol i González*. A: Barcelona: metròpolis mediterrània. Núm. 37, set.-oct. 1997, p. 34-60.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001344.pdf>
- 2003/12/15. *Discurs de proposta del candidat Pasqual Maragall al debat d'investidura de la VII Legislatura*. Parlament de Catalunya.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001383.pdf>
- 2007/05/03. *Pasqual Maragall: “El Zapatero federalista ha deixat pas a un Zapatero felipista”* [entrevista de Josep Maria Muñoz]. L'Avenc, n. 324 (maig), p. 14-21.
<http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000000500/0000000704.pdf>