

## VII. Regulació i intervenció en l'activitat econòmica

### A) La promoció econòmica local

Fins a la dècada dels 70, la política municipal es troba totalment condicionada per l'urbanisme, és a dir, per l'organització del creixement de la ciutat; segons la seva adscripció política, serà preocupació dels ajuntaments el facilitar el lliure desenvolupament dels processos productius i de la construcció, o controlar-los i limitar-los en funció de la preeminència dels interessos socials i col·lectius. Els efectes de la crisi econòmica fan que l'urbanisme deixi de tenir aquesta posició central en la política municipal, ja que, d'una banda, amb prou feines hi ha activitat constructora per ordenar i, d'altra, el centre de preocupació municipal ben aviat passa a ser què és el que hom pot fer per a estimular el creixement econòmic. Tot d'una els ajuntaments es troben amb que ja no es tracta de regular el creixement, sinó d'intervenir en pal·liar els efectes de la crisi, estimulants la creació de treball i el desenvolupament econòmic local.

A mesura que la crisi comporta la pèrdua de llocs de treball i el corresponent increment de la població en atur, hom adverteix una creixent pressió social, amb inevitables efectes per a la política municipal; en primer lloc, perquè això suposa una creixent demanda de serveis assistencials, molts d'ells de titularitat local; en segon lloc, perquè hi ha una situació de necessitat i conflictitat davant la qual l'ajuntament no pot romandre insensible, i menys si tenim en compte que és la institució més propera al ciutadà.

Al mateix temps, els experts i els polítics ja han perdut la confiança en les polítiques macro-econòmiques per a trobar miraculoses sortides de la crisi; aquesta consciència de trobar-nos en una crisi de llarga durada, davant la qual cal aprofitar tots els mitjans de redreçament possibles, fa que hom pensi en la utilitat de l'escala local; d'aquesta manera, es perfila una nova visió de la ciutat com a marc de relacions econòmiques susceptibles de promoció segons quin sigui l'exercici de les competències municipals.

Des d'aquests plantejaments, i a mesura que es va consolidant un cert redreçament econòmic, a diferents països europeus i als Estats Units es comencen a desenvolupar programes de desenvolupament econòmic local, avui ja amb un ple reconeixement, tant a nivell de la OCDE com de la CEE; les iniciatives locals d'ocupació neixen com una resposta als problemes creats per l'atur i el seu objectiu bàsic és crear llocs de treball, bé a través de la inversió local directa en aquesta direcció, bé estimulants amb la política municipal la inversió privada.

Que els ajuntaments tenen capacitat i competències per a dur a terme actuacions d'aquestes característiques és fora de tot dubte. Per una banda, ja l'article 128.2 CE reconeix genèricament la iniciativa pública en l'activitat econòmica; l'article 96 TRLRL, a més de reconèixer la titularitat municipal per a l'exercici dels serveis públics de contingut econòmic de l'article 86 LRBRL, contempla la possibilitat d'exercici per part dels ajuntaments d'activitats econòmiques en règim de lliure concurrència, sempre que siguin d'utilitat pública, prestades dins del terme municipal i en benefici dels seus habitants. Es tracta de requisits molt genèrics, comuns a la major part d'activitats

municipals; en qualsevol cas, donen sobrada legitimitació als ajuntaments per a prendre iniciatives de caràcter econòmic.

A més d'aquesta capacitat genèrica de dur a terme actuacions econòmiques, en l'exercici de les seves competències ordinàries els ajuntaments poden incidir de forma notable en l'activitat empresarial dels particulars; aquest és el cas, especialment, de la gestió urbanística, control de les activitats classificades, la gestió dels transports públics, la prestació de serveis que suposin algun tipus de salari social, la política fiscal o l'ordenació comercial i la gestió dels abastaments; en tots aquests casos, l'activitat municipal pot condicionar, positivament o negativament, el desenvolupament econòmic local; en la mesura en què hom prengui consciència d'aquest fet, serà possible dissenyar polítiques municipals de desenvolupament econòmic local, basades exclusivament en l'exercici en un determinat sentit de les competències ordinàries dels ajuntaments.

Al marge de l'esmentada rellevància econòmica que pot tenir l'exercici de la majoria de competències municipals, hi ha uns tipus acotats d'iniciatives locals, específicament dissenyats per a fomentar l'activitat econòmica. L'experiència de diferents països europeus ens demostra que aquestes iniciatives poden abastar nombroses activitats, amb diferents formes d'organització i estructura: provisió de solars i edificis industrials; establiment d'hotels o vivers d'empreses; activitats d'informació i divulgació; activitats d'educació i formació per a treballadors i empresaris; ajuts financers; polítiques per a l'atracció d'indústries; polítiques de màrqueting i promoció de l'exportació dels productes locals; etc.

Per a dur a terme aquestes iniciatives, normalment, s'han creat organismes específics, sota la forma de societats, cooperatives, fundacions o associacions, amb participació gairebé sempre de capital públic i privat; efectivament, les iniciatives locals d'ocupació, cada vegada més, involucren en un mateix projecte el sector públic i el sector privat.

A Catalunya, igual que a la resta d'Espanya, aquestes iniciatives són molt recents. Cal cercar el seu precedent en els programes de col·laboració de l'INEM o la Generalitat amb els ajuntaments, amb la finalitat de donar treball a aturats sense subsidi; aquests programes, anomenats plans d'ocupació, consistien que la Generalitat o l'INEM aportava en forma de subvenció als ens locals recursos per a retribuir aturats sense subsidi, seleccionats per l'ajuntament, per a realitzar obres públiques o prestar serveis de la competència municipal; l'ajuntament gestiona els programes concrets de treball, que són sempre temporals, i aporta els materials necessaris. Amb aquests plans, hom dóna treball durant breus períodes de temps a aturats que no tenen cap font d'ingressos; des del punt de vista dels ajuntaments, aquests plans serveixen per a fer obres a baix cost. El cert és que, d'aquesta manera, no hi ha una creació d'ocupació estable i que el tipus d'obres locals que es poden fer és molt limitat, ja que no poden requerir cap tipus d'especialització.

La Generalitat ha suprimit les partides que destinava a aquestes finalitats (llevat d'una petita aportació per a ocupació juvenil). Actualment, destinen recursos a programes locals de foment de l'ocupació l'INEM i el Fons Social Europeu, donant a les seves subvencions un contingut molt diferent al dels

clàssics plans d'ocupació; aquestes institucions donen prioritat als projectes de formació, d'establiment de la figura de l'agent de desenvolupament local, o a aquells projectes que reuneixin unes raonables expectatives de fer creació estable de treball. En part per iniciativa pròpia, en part forçats per aquesta nova orientació de les subvencions estatals o comunitàries, els ajuntaments, principalment els de major capacitat, passen de fer plans d'ocupació a promoure programes i projectes de desenvolupament econòmic, de creació estable de riquesa i treball.

Simultàniament amb aquest canvi d'orientació de les iniciatives locals d'ocupació, té lloc també l'esmentada presa de consciència per part dels ajuntaments de la potencial incidència econòmica d'una part important de les seves competències. Fins fa poc temps, molts ajuntaments s'havien fixat, com a un dels seus objectius, contribuir a pal·liar la problemàtica de l'atur, procurant participar en la creació de llocs de treball, encara que no fossin de caràcter permanent; això apuntava a una intervenció municipal conjuntural en el foment de l'ocupació, motivada exclusivament per unes condicions d'atur molt greus. Actualment, la política municipal en aquest camp va molt més enllà; ja no es planteja només la creació de llocs de treball, sinó que el seu objectiu és fomentar el desenvolupament econòmic local, amb la confiança que els llocs de treball seran la conseqüència lògica d'aquest desenvolupament; aquesta nova perspectiva apunta a una vocació d'intervenció municipal en l'economia, no merament conjuntural.

Les polítiques de desenvolupament econòmic més recents que han posat en pràctica els ajuntaments més actius s'adrecen als següents objectius: captació d'inversions forànies, modernització i desenvolupament de les empreses locals i creació de noves empreses. Normalment, la captació de capital forani resta fora de la capacitat dels ajuntaments, ateses les altes inversions que són necessàries; d'aquí que el camp d'acció més característic de l'activitat municipal sigui el desenvolupament econòmic endogen, que estimula la modernització i la creació de petites o mitjanes empreses; en aquest camp, els ajuntaments hi contribueixen posant l'accent en tot allò que signifiqui millora de l'entorn i que faciliti l'activitat empresarial: informació, assessorament, finançament, infraestructures, formació; s'han demostrat poc eficaces les polítiques de subvencions a fons perdut.

Atesos aquests nous plantejaments d'intervenció municipal en l'activitat econòmica, la seva gestió exigeix cada vegada més una política global des de l'ajuntament, i no una simple gestió sectorial duta a terme per una àrea o regidoria. Partint d'una anàlisi en profunditat dels recursos i l'entorn, els ajuntaments han de dissenyar en quin sentit volen desenvolupar el municipi; s'han de prendre decisions sobre quines opcions han de concentrar els esforços per tal d'assolir els nivells d'especialització econòmica projectats; aquesta tasca requereix una política global, que afecta les diverses àrees de gestió de l'ajuntament i també les diferents institucions representatives de la ciutat i els diferents col·lectius; probablement més que en cap altra activitat municipal, aquí resulta imprescindible la participació i la concertació social, ja que la tasca d'animadors que assumeixen els ajuntaments no serveix de res si no hi ha una participació activa dels agents econòmics i socials; en aquest sentit, les expe-

riències més significatives dels ajuntaments catalans es basen en projectes de participació i concertació (consells econòmics, empreses mixtes, etc).

En tot cas, no podem oblidar algunes limitacions que poden ser insalvables; d'una banda, hi ha municipis en els què la situació de crisi és tan intensa que difícilment poden tenir capacitat per a fomentar iniciatives de redreçament; d'altra, en un lloc de continu urbà entre diversos ajuntaments resulta imprescindible plantejar-se iniciatives comunes o, com a mínim, coordinades.