

Cicle de seminaris “Maragall i el Govern de la Generalitat”

Seminari 1: Autogovern i qualitat democràtica: projecte, política i polítiques en el govern de Pasqual Maragall

30 de març de 18.30 h a 20.30 h

CaixaForum Macaya

El cicle de seminaris “Maragall i el Govern de la Generalitat” té per objectiu analitzar tant el valor i l’encert de les mesures que va prendre al govern de Pasqual Maragall, com la seva vigència en l’actualitat, i identificar les polítiques que es podrien impulsar avui dia. Aquesta anàlisi es fa a partir del llibre *Maragall i el Govern de la Generalitat: les polítiques del canvi* (RBA, 2021), publicat recentment per la Fundació Catalunya Europa.

La sessió inaugural del cicle de seminaris “Maragall i el Govern de la Generalitat” va tenir lloc el 30 de març de 2022 al CaixaForum Macaya de Barcelona. El seminari va ser presidit per **Josep M. Vallès**, president de la Fundació Catalunya Europa, i protagonitzat per **Gemma Ubasart**, professora de la Universitat de Girona i coautora del llibre, que va presentar un resum del seu capítol “Autogovern i qualitat democràtica”. La sessió també va comptar amb la participació de **Mireia Grau**, cap de l’Àrea de Recerca de l’Institut d’Estudis d’Autogovern, que va fer de contraponent. La intervenció de Mireia Grau va servir de punt de partida per al posterior diàleg entre els assistents.

L’Estatut plantejava un canvi a l’estructura de l’Estat com no s’havia plantejat fins aleshores

A l’inici de la sessió es van exposar els eixos fonamentals del llibre, per centrar-se, posteriorment, en el primer capítol del llibre: “Autogovern i qualitat democràtica”, situat en un context de transicions. A Catalunya s’esgota la fórmula pujolista, Espanya pateix un considerable desgast i unes limitacions del consens del 78, i en l’àmbit internacional s’observa un canvi d’època derivat de la globalització econòmica i de la innovació tecnològica. Davant d’aquest context, els reptes de les dues dècades anteriors queden superats i calen propostes innovadores com les del govern de Pasqual Maragall per fer front als nous reptes conjunturals en un context de canvi i de profundes transformacions. Aquestes propostes, però, van estar condicionades per certs elements limitadors que, tot i que en ocasions van ser objecte d’un fracàs rotund, el seu plantejament resulta d’un profund interès.

La qüestió de la plurinacionalitat va ser una de les qüestions més innovadores del govern Maragall: es plantejava un canvi a l’Estat de forma estructural com no ho havia proposat ningú fins aleshores. Una estratègia que suscitava una altra Espanya i suposava un canvi substancial respecte a la utilitzada per Jordi Pujol, més centrada a aconseguir competències i recursos mitjançant canvis graduals. La proposta de reforma de l’Estatut de Pasqual Maragall

partia d'un plantejament plurinacional, però també europeista, amb la intenció de situar Catalunya al món i poder tenir una agenda internacional; una proposta molt potent amb una visió molt més del segle XXI. Tot i plantejar una idea innovadora d'encaix a Espanya en termes de plurinacionalitat, la consecució de la proposta va tendir a ser a nul·la.

De la mateixa manera, també es va ressaltar que el caràcter innovador de les polítiques de l'executiu Maragall afectava diferents àmbits que van molt més enllà de la qüestió de la plurinacionalitat. En termes de qualitat democràtica, les iniciatives polítiques del govern Maragall afectaven diferents àmbits socials que dignificaven la vida de la ciutadania, fomentaven la cultura cívica i participativa i dinamitzaven l'acció social i política. Igualment, a partir de l'aplicació del principi de subsidiarietat s'implantava un nou model territorial basat en el municipalisme que incrementava l'eficàcia de les administracions locals i promovia la transparència i el control social. Superar el repte que comportava traslladar l'ideari polític de Maragall a l'àmbit institucional de la Generalitat, malgrat la seva àmplia experiència municipal, també va suposar un èxit de l'executiu progressista.

El govern de Maragall s'avança al seu temps i defineix nous problemes polítics

En termes de polítiques, les propostes innovadores de Pasqual Maragall se centraven en la introducció de noves temàtiques polítiques i noves definicions de problemes públics que fins aleshores no havien sigut tractats. Per una banda, hi va haver una ampliació de l'esfera pública, on el Govern amplia les funcions públiques que assumeix com a problema. Per altra banda, es redefeixen els àmbits d'actuació, donant-hi un nou enfocament i introduint nous instruments de política pública. Aquests nous elements constitueixen la introducció d'una agenda política innovadora que sacseja l'administració.

L'èxit del govern Maragall és que aconsegueix ampliar l'esfera pública, definir nous problemes polítics i introduir nous instruments dins la dinàmica institucional per a la creació de polítiques públiques que representen una novetat, no només a Espanya sinó arreu; alhora que redefeixen temes que ja es tractaven anteriorment, però donant-los un altre enfocament més innovador per tal de donar resposta al plantejament dels nous reptes conjunturals. Això queda palès amb la introducció de noves etiquetes que s'avança al seu temps com varen ser, per exemple, la política d'igualtat de gènere o la inclusió de la memòria històrica, les quals constitueixen indicadors del canvi de perspectiva institucional. Aquesta nova perspectiva en termes d'igualtat de gènere i memòria històrica són una novetat des d'un punt de vista estatal i fins i tot europeu. Per primer cop, ambdós problemes s'assumeixen com a públics des de l'administració. Això és un dels elements més innovadors de l'agenda del govern de Maragall.

La introducció d'aquesta agenda governamental posa de manifest una idea fonamental entorn de l'autogovern, que es resumeix en si es pot fer política en un context d'autogovern limitat. La resposta, a la llum de les evidències del primer govern tripartit, és que es pot fer política davant d'aquest escenari, però no amb l'amplitud i la capacitat de decisió requerides. La proposta de Maragall s'intercala amb la idea de fer política sense limitacions, i es defineix una acció política en tota la seva magnitud al voltant d'aquest precepte, dins d'un marc d'autogovern clarament insuficient. I aquest és un dels aspectes destacables de l'executiu Maragall: demostrar que, tot

i les limitacions, pot haver-hi política dins d'un marc d'autogovern limitat com ho és el cas del model autonòmic.

Amb tot, malgrat una bona diagnosi del cas català i un plantejament innovador, com és sabut, no es van obtenir els resultats esperats. En certa manera, atesa aquesta doble dinàmica implícita en l'estat autonòmic: es pot governar dins d'un govern limitat, però el marge d'autogovern és una variable condicionada externament que limita la perspectiva i els recursos. La pregunta al voltant d'aquesta qüestió és saber com s'entoma un marge d'autogovern de l'administració pública per aconseguir objectius polítics, quan a l'Estat hi ha una voluntat d'uniformitat de les administracions públiques.

Per altra banda, l'Estatut i les polítiques de disseny institucional vinculades a la seva reforma tenien la voluntat d'incidir en l'estat autonòmic i en el seu aparell administratiu. Si bé la diagnosi del cas català vinculada a l'estructura institucional de l'autogovern va ser la correcta, no va passar el mateix amb la diagnosi del cas espanyol, i aquest és un dels elements que expliquen el fracàs de la reforma estatutària. La reforma del text estatutari es va plantejar a partir d'uns indicadors que reflectien una realitat que no existia. En aquell moment es va assumir l'evolució cap a un estat federal com a una conseqüència lògica de l'estat autonòmic, dins d'una perspectiva evolutiva de les institucions que va ser un error, i no es va veure que la diversitat de polítiques que presentava la reforma de l'Estatut generava una aversió absoluta al conjunt dels instruments de l'Estat i a gran part de la població. L'administració general de l'Estat no canvia per moltes reformes que es facin. A l'Estat espanyol es confon igualtat amb uniformitat, i això va ser un error de diagnosi per part del govern català.

El municipalisme i la subsidiarietat apoderava els ajuntaments i trencava la percepció unitària que es tenia de Catalunya

La introducció de la subsidiarietat i l'aposta municipalista es consideren dos elements innovadors en el Govern de la Generalitat. Per Pasqual Maragall aquests eren uns dels elements més importants en l'agenda governamental, ja que dotava les institucions de dignitat democràtica. La implementació de la subsidiarietat constituïa un canvi de paradigma en relació amb la visió del govern anterior, en tant que a partir d'aquest principi es pretenia una desconcentració d'institucionalitat del Govern de la Generalitat, apoderant els consistoris i els òrgans territorials de govern. Això es va fer dins del petit marge d'actuació que deixa l'autogovern i la legislació per fer polítiques en un marc institucional restringit.

La visió de subsidiarietat emesa pel govern Maragall partia d'una doble noció: municipalisme i reorganització territorial. Abans de la implementació del principi de subsidiarietat, existia una percepció unitària de Catalunya que contraposava Barcelona amb la resta del país, i és a partir d'aquella nova organització del territori que es comença a percebre la visió d'una Catalunya diversa. Això genera moltes reticències i acaba amb la sentència de l'Estatut i amb la impossibilitat de tirar endavant. Malgrat els esforços i un plantejament ambiciós, el municipalisme i la subsidiarietat, que havien constituït elements impulsors del govern Maragall, avui dia no existeixen. La seva evolució és la constatació d'un fracàs, però de cara al futur aquest és un tema que ens interpel·la a la llum de l'experiència positiva d'aquells anys.

La reforma de l'Estatut volia posar de manifest les limitacions de l'estat autonòmic

Dos dels elements que també van tenir una presència significativa al diàleg van ser l'autogovern i la qüestió de la plurinacionalitat. El debat va girar al voltant de saber si el plantejament d'aquesta qüestió partia d'un error de diagnosi. La visió de Maragall de construcció nacional es contraposava a la visió de Jordi Pujol, que era una visió més tradicional. La concepció de Maragall, en aquest àmbit, partia d'un enfocament molt més del segle XXI i molt més vertebrador d'entitats diferents, però no compartida pels seus adversaris, i difícilment compartida pels seus aliats, i fins i tot pel seu partit.

Era aquell el moment adient per fer un plantejament tan ambiciós com l'Estatut? La conjuntura política, amb la involució del govern d'Aznar i la consegüent victòria de Zapatero, va obrir unes expectatives desmesurades que van dur a fer un text de màxims, un text extremament ambiciós. A Espanya es va veure com si els catalans volguessin trencar l'*status quo* i modificar les regles del joc. Des de Catalunya, es veia com un plantejament racional per fer un salt qualitatiu en matèria d'autogovern. Des de Madrid, en canvi, es va veure com una amenaça a l'estabilitat de l'estat autonòmic. La tramitació d'una llei orgànica, com era l'Estatut, podia començar a modificar la constitució. Realment, la voluntat de la reforma de l'Estatut era xocar contra l'Estat per fer veure les limitacions de l'estat autonòmic i per obrir les portes a l'Espanya plural a partir de les relacions bilaterals, però es va triar una via que va resultar ser minoritària entre els constitucionalistes, i es va recórrer al Tribunal Constitucional per a la resolució de la controvèrsia.

Quina hauria de ser la via per posar sobre la taula la qüestió de l'autogovern i la plurinacionalitat, tenint en compte aquesta i altres experiències recents poc fructíferes? Avui dia es planteja una nova reforma estatutària per sortir de l'embús institucional en què Catalunya es troba immersa. Una alternativa a llarg termini seria plantejar un nou Estatut que no estableixi una altra realitat política a Espanya, perquè no prosperaria.

La política de Maragall dotava la ciutadania de dignitat i oferia eines per reparar la memòria històrica

Altres elements que formen part del llegat de Pasqual Maragall al davant del govern de la Generalitat, són les qüestions de l'atenció ciutadana, la transparència i la memòria històrica. En referència als dos primers conceptes, hi havia una voluntat clara per part de l'administració Maragall de dotar de dignitat a la ciutadania oferint un servei digne que millorés el que oferia aleshores l'administració pública. El criteri del nou executiu era intentar modernitzar l'administració oferint un servei integral al ciutadà. De la mateixa manera, la feina de qualitat democràtica feta per l'executiu Maragall anticipa uns anys tota una sèrie de temes vinculats a la transparència i als espais de participació que avui dia estan en voga.

El cas de la memòria històrica també esdevé un dels grans elements innovadors a l'agenda governamental del Govern de la Generalitat. Per primer cop en una administració de l'Estat s'insereix una qüestió que despertava una profunda controvèrsia, però que, d'alguna manera, captava l'esperit del temps amb la pretensió de dotar d'eines per a la reparació democràtica

dels greuges històrics, malgrat que fins i tot no fos ben acollida per alguns sectors catalanistes del Parlament de Catalunya.

Conclusions

L'agenda governamental del govern Maragall introdueix elements innovadors en un context de profundes transformacions globals que no havien estat tractats pel govern anterior. Tot i trobar-se amb elements que restringien considerablement l'execució de les seves propostes, com són els límits de l'autogovern, aquesta agenda de canvi demostra que és possible fer política independentment del marge d'autogovern que es tingui, sempre que existeixi la voluntat de fer-la. Així queda palès amb la qüestió de la plurinacionalitat plantejada a la reforma de l'Estatut; una reforma innovadora que s'avança al seu temps amb un nou encaix de Catalunya al conjunt de l'Estat espanyol. El nou plantejament estatutari comportava una voluntat de dignificar la Generalitat de Catalunya i l'autogovern, però posava en evidència les limitacions de l'estat autonòmic, i el seu desenvolupament podia suposar el preàmbul d'una reforma substantiva de la constitució.

Resulta evident que, més enllà de desbordar els límits de l'autogovern, la pretensió de Pasqual Maragall, amb les polítiques vinculades al disseny institucional i a la reforma estatutària, era incidir en l'estat autonòmic i en el seu sistema administratiu, però partia d'un error de diagnosi que limitava substancialment la proliferació de la reforma. Es va assumir que el plantejament del govern català trobaria encaix en la visió descentralitzadora que es tenia a Madrid del que hauria de ser l'estat autonòmic. El recurs al constitucional va constatar la percepció divergent amb les pretensions de l'executiu català, tant de les institucions de l'Estat com de la ciutadania.

De la mateixa manera, la implantació de la subsidiarietat en el Govern de la Generalitat suposava un canvi substancial respecte a la política en matèria territorial duta a terme per l'anterior administració. A partir del concepte de subsidiarietat es posava en marxa un nou model d'ordenació territorial basat en el municipalisme que, amb polítiques innovadores com la Llei de barris, pretenia dignificar els ajuntaments promovent que es gestionessin ells mateixos. El nou plantejament territorial de la Generalitat dibuixa una Catalunya diversa més enllà de la dicotomia entre Barcelona i la resta de Catalunya.

Per altra banda, les propostes de l'administració del president Maragall defineixen nous problemes polítics i amplien l'esfera pública, donant un nou enfocament i introduint en la dinàmica institucional plantejaments no tractats fins aleshores. Les innovacions en termes de política d'igualtat de gènere i memòria històrica, assumint com a pública aquestes qüestions, exemplifiquen aquesta nova perspectiva institucional de la Generalitat de Catalunya.

Les polítiques de Maragall s'anticipen a la seva època i també suposen un salt qualitatiu en aspectes tan diversos com la qualitat democràtica, la transparència o l'atenció ciutadana. Aquests nous elements inserits a l'agenda política suposen un èxit, més enllà de la seva aplicabilitat efectiva, perquè constitueixen nous eixos de debat, no només a l'agenda governamental sinó també a l'administració pública, que continuen avui dia i, malgrat haver-se desvirtuat en molts casos, mantenen una partida pressupostària, fet que els fa visibles. En resum, l'agenda governamental del govern Maragall va intentar dotar de qualitat i dignitat la

vida de la ciutadania, posant de manifest que els límits de l'autogovern no constitueixen una excusa en el plantejament i elaboració de les polítiques.

L'acció política transformadora de Pasqual Maragall va sacsejar l'administració implantant i proposant polítiques avançades al seu temps. Hi ha elements del seu llegat que encara perduren en l'actualitat, però certes qüestions ens interpel·len de forma directa. El municipalisme i la subsidiarietat, que havia constituït un dels eixos fonamentals del govern Maragall, han estat esvaïts pels governs subsegüents i requereixen de nous plantejaments per donar-hi encaix en el context actual, a la vista de l'experiència profitosa del govern de Maragall. L'experiència governamental de Pasqual Maragall ens ha demostrat que sempre hi ha marge per a fer polítiques, i s'han d'aprofitar al màxim aquests límits per a fer política de manera innovadora.

Finalment, si bé la proposta innovadora i ambiciosa de reforma estatutària de Pasqual Maragall no va donar els fruits en els termes esperats, ja que no va trobar encaix majoritari, l'evolució dels intents posteriors tampoc no va ser fructífera, fet que va provocar una situació de nus institucional. La superació d'aquest nus comporta quelcom més que una nova reforma ordinària de l'Estatut. Una via que permeti l'encaix de Catalunya dins d'un Estat que té una visió diferent d'entendre la diversitat podria ser, tal com havia diagnosticat alguna vegada el president Maragall, una reforma estatutària, prèvia modificació de la constitució.