

Las autonomías en el tercer milenio

XAVIER TRIAS I VIDAL DE LLOBATERA*

La construcción del estado de las autonomías en España a partir de la Constitución de 1978 no constituye un proceso aislado, sino que se produce en un contexto europeo que se caracteriza a la vez por la creciente regionalización de algunos estados y por un proceso de integración supranacional sin precedentes: las Comunidades europeas, Unión europea a partir del Tratado de Maastricht.

Por otra parte es bien conocido que en esta transformación de España en un Estado caracterizado por la descentralización política y administrativa concurren una serie de

circunstancias diversas que conviene poner de relieve.

En primer lugar debemos destacar un factor en cierto modo coyuntural pero de enorme peso en la transición desde la etapa preconstitucional a la democracia parlamentaria. Este consiste en la clara identificación de la democracia y la autonomía, por contraposición al binomio autoritarismo-centralismo. Por definición un régimen autoritario admite un único poder central y la reciente experiencia del régimen anterior subrayó en la clase política y en la ciudadanía durante la transición dicha asociación: si España quería devenir un régimen democrático, debía reconocer la personalidad de

* Conseller de la Presidència Generalitat de Catalunya.

sus territorios y dotarlos de instituciones de gobierno.

En segundo lugar —y ello pesa especialmente en el caso de Cataluña— la autonomía responde a razones de tipo histórico. España es un Estado plurinacional, integrado a partir de realidades políticas anteriores a su propia existencia y que en nuestra historia reciente han sido como mínimo ignoradas, pero que la configuración de un estado moderno y democrático tiene forzosamente que tomar en consideración. Ello es así además porque esta identidad histórica es asumida por una parte significativa de la población, en especial en Cataluña y en el País Vasco, que manifiesta un fuerte sentimiento autonomista.

Me inclino en señalar a ésta, probablemente, como la razón de más peso que explica el nacimiento del estado autonómico. En un momento de transición política y en un proceso constituyente la especialidad cultural, política, social e incluso económica de Cataluña —y ciertamente de otras nacionalidades— debía concretarse en la previsión de un sistema de autonomía política.

El último factor que querría señalar no fue objeto de grandes debates políticos y de hecho su alcance se ha percibido no tanto en la génesis del estado autonómico, como a medida que éste se ha ido implementando y se han ido consolidando las instituciones y sus respectivas acciones de gobierno. La creación de un estado autonómico responde a la necesidad de modernizar la estructura del Estado y a imperativos de eficacia y de dinamización del desarrollo socioeconómico del territorio. Surgió, ciertamente —y no en Cataluña— un pequeño debate sobre lo que iban a costar 17 parlamentos autonómicos y 17 administraciones regionales. Hoy esto está olvidado y la inmensa mayoría de la población percibe las ventajas que supone el tener una administración próxima al

ciudadano y buena conocedora de los problemas y necesidades de un territorio.

Describiré las interacciones entre la regionalización y la integración europea y en segundo lugar analizaré los grandes bloques de la acción de gobierno de la Generalitat; cómo los hemos desarrollado y qué retos debemos afrontar. Antes quería insistir en el peso del factor político para nuestra autonomía.

Cataluña como nacionalidad histórica

Tal y como he expuesto en los procesos de regionalización concurren dos factores: dar una respuesta institucional a la existencia de una identidad colectiva y diferenciada y modernizar la administración y adecuarla mejor a las necesidades de los ciudadanos. El peso relativo que cada uno de ellos ocupa en un determinado proceso puede variar y de hecho varía.

La regla general en Europa es que se regionaliza por razones básicamente funcionales. En este primer supuesto estamos ante lo que se denominaría región. Pero existen algunas entidades con una fuerte identidad, en las que la creación de instituciones de autogobierno es, en primer lugar, una reivindicación histórica y política. Fuera de España les podría citar Flandes o Baviera o Escocia. El reciente referéndum en Escocia y el enfoque dado al proceso de la “devolution” muestra claramente esta segunda óptica, sin olvidar la primera. Es más, los adversarios de la “devolution” la han atacado por considerarla ineficaz y con efectos perniciosos sobre el desarrollo de la economía.

En este segundo supuesto me gusta hablar de naciones-regiones, concepto que incluye a la vez elementos políticos e históricos, económicos y geográficos. Cataluña se encuentra, sin duda, en este segundo grupo.

No quisiera dar la impresión de que al argumentar en términos de eficacia olvido la enorme carga histórico política que para los catalanes tiene el régimen autonómico y nuestra consiguiente voluntad de agotar nuestras competencias y dibujar un modelo que a nivel del conjunto del estado ponga de relieve el hecho diferencial catalán.

En el conjunto del Estado, Cataluña presenta una marcada especificidad que se pone de manifiesto en ámbitos tan diversos como la cultura, la historia, la economía, la política, el modelo social, la estructura territorial e incluso la demografía.

No es necesario insistir en que históricamente Cataluña nace separada del resto de territorios de la Península Ibérica y por el contrario vinculada como frontera “la marca hispánica” al gran proyecto europeo de aquella época: el Imperio carolingio. Ahí nacen las raíces del europeísmo profundamente arraigado en la sociedad catalana. En esta brevísima referencia histórica me parece más importante incluso el señalar que tradicionalmente nuestra integración en España se ha producido de manera forzada y sin respetar nuestra identidad. Y ello —que ha generado en Cataluña, más o menos acentuado según la época, un sentimiento de rechazo hacia el poder central— es o ha sido hasta nuestros días uno de los grandes retos de la política española. Una de las manifestaciones más visibles de este sentimiento lo constituye la actitud catalana de no participar en el aparato de la administración del Estado: el ejército, el cuerpo diplomático y otros cuerpos de funcionarios del Estado, que ciertamente ha perjudicado a nuestros intereses.

La cultura es uno de los ámbitos que mejor definen la identidad catalana. En primer lugar, por la existencia de una lengua —y una literatura— propia que nuestro gobierno debe esforzarse en promover y extender su uso a todas las capas y actividades de nuestra

sociedad, promoviendo la convivencia y la cohesión del conjunto de la población catalana, de origen o de adopción. Existe además una importante producción teatral, musical o en el campo de las artes plásticas, con características muy bien delimitadas.

A nivel económico Cataluña ha constituido y constituye una de las regiones más desarrolladas del Estado, como lo demuestra el PIB per cápita superior a la media española o los indicadores sobre el consumo de ciertos productos. Pero nuestra especificidad económica viene marcada sobre todo, por el peso de la industria en Cataluña, —que observa además un gran dinamismo exportador— superior a la media del Estado, a pesar de la importancia que tiene en Cataluña el turismo, la primera actividad económica en nuestro país. Nuestro PIB representa entorno al 20 por ciento del conjunto del Estado, el PIB industrial en torno al 24 por ciento y el comercio exterior se sitúa en un 28-29 por ciento, demostrativo del buen grado de apertura internacional de nuestra economía.

Políticamente nuestro país presenta también notables especificidades, como es la existencia de un sistema y estructura de partidos distinta a la del conjunto del Estado, situación que sólo se reproduce de forma significativa en Euskadi y en Galicia, en menor medida. Además este sistema gravita precisamente más en torno de la reivindicación autonómica que de componentes ideológicos.

Finalmente existen también diferencias importantes en el conjunto del Estado en cuanto a la geografía física y humana. Para no cansarles con cifras, nuestro territorio se sitúa en torno al 6,5 por ciento del estatal y en cambio nuestra población supera el 15,5 por ciento.

*Regionalización
y construcción europea*

La Europa de la postguerra ha asistido a dos procesos de signo aparentemente contradictorio pero que en realidad están profundamente interrelacionados: la integración, avanzando hacia una Unión Europea, y la regionalización, que, como decía, concierne a un número creciente de Estados y entre ellos al español.

Esta idea de interacción, de complementariedad entre ambos procesos es, en todo caso y con alguna excepción, reciente. Agnelli o Toffler nos hablan hoy de un futuro de Europa determinado por la acción de Bruselas y el equilibrio entre los Estados y las Regiones. Pero hasta hace poco tiempo el regionalismo era una doctrina conceptuada como romántica y anacrónica y en todo caso poco adecuada para modernizar y desarrollar una sociedad. Además se establecía una contraposición entre la regionalización y la integración europea.

La propia Comunidad Europea históricamente no había prestado ninguna o muy poca atención al hecho regional. Los Tratados constitutivos — año 1951, París, CECA, año 1957, Roma, CEE y EURATOM— ni siquiera citan a las regiones, y al inicio de los años 70 cuando se introduce la política regional en el Tratado se hace desde una aproximación tecnocrática: las regiones son puramente plataformas de dimensión territorial, demográfica y económica idóneas para implementar determinadas políticas, políticas decididas a nivel estatal o europeo sin ninguna intervención regional.

A partir del Tratado de Maastricht, las cosas han evolucionado y por primera vez se prevén mecanismos de participación de las regiones en la creación de las políticas comunitarias que afectan sus competencias e intereses. No voy a extenderme sobre este punto, pero sí a mencionarles una serie de circunstancias que han facilitado y a la vez exigido esta toma en consideración del poder regional por parte de la Unión Europea.

La regionalización se ha ido extendiendo a diversos Estados miembros de la Unión. A Alemania se suman —con diversos grados de autonomía— Bélgica, España, Italia, Austria, Francia, las regiones Insulares Portuguesas, y más recientemente Suecia y Finlandia. En este mismo año hemos asistido a un hecho de primer orden en este ámbito como han sido los referéndums sobre la “devolution” en Escocia y Gales, con los resultados de todos conocidos. Por lo tanto ya no estamos ante un fenómeno aislado y circunscrito en un único Estado. Es cierto, pero, que la realidad regional —o subestatal— es muy heterogénea en los Estados de la Unión Europea.

La Comunidad, sobre todo a partir del Acta Única Europea y del Tratado de la Unión Europea, va extendiendo progresivamente su ámbito de acción hacia nuevas políticas — medio ambiente, cohesión económica y social, formación profesional, salud pública, etc.— que a nivel de los Estados son gestionadas —en todo o en parte— por las regiones. Además, políticas europeas tradicionales como la agricultura son también progresivamente asumidas por las regiones. Ello quiere decir que hay un terreno creciente en el que coinciden la competencia comunitaria y de las regiones.

Las regiones han apostado decididamente por su activa participación e implicación en el proceso europeo. Por una parte han estructurado un movimiento político en torno a la Asamblea de las Regiones de Europa, muy centrada en conseguir precisamente la creación de mecanismos de participación regional en las organizaciones europeas y en general en la promoción del regionalismo en Europa. Por otra, hacen un esfuerzo creciente de presencia en Bruselas y de comunicación con las instituciones comunitarias. Ahí está la progresiva implantación de oficinas regionales en la capital comunitaria, con una tarea que es cada vez mejor valorada por las instituciones e incluso los Estados.

Quisiera insistir en la idea de complementariedad entre la regionalización y la integración. No son dos procesos contrapuestos, sino las dos caras de una misma moneda: la crisis del Estado como único nivel capaz de acumular todo el poder político, de decidir sobre todos los temas. De la misma manera que se ha constatado económicamente conveniente dotarse de una moneda única —el EURO— a nivel de la Unión Europea, hay una serie de temas que son mejor gestionados por un gobierno más cercano a los ciudadanos que el estado: la cultura, las políticas microeconómicas, etc.

En este campo de la interacción me gustaría destacar una idea que considero importante: las regiones contribuyen a hacer realidad la efectiva integración europea. Además de razones históricas, geográficas o políticas, la actividad de cooperación transfronteriza e interregional que cada vez más impulsan las regiones constituye un factor importante de integración europea, cooperación entre Galicia y el Norte de Portugal, Euskadi, Navarra y Aquitania, o entre Cataluña, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon.

Es cierto que la creación de la Unión Económica y Monetaria y de la Unión Política depende de los Estados. Son ellos quienes han firmado los Tratados de Maastricht y Amsterdam y quienes deciden el ritmo y el contenido del proceso. Pero una vez se han firmado los tratados por parte de los Estados, es preciso que las universidades, las empresas, las cámaras de comercio, los sindicatos, etc., establezcan una cooperación e intercambio reales y efectivos. Que trabajen conjuntamente, que intercambien estudiantes y profesores, que desarrollen proyectos científicos conjuntos. La integración debe ser, pues, real.

Las regiones podemos, a través de nuestras competencias, fomentar estas relaciones y

establecer también directamente relaciones con otros gobiernos regionales, como de hecho se hace a través de las relaciones interregionales y transfronterizas, de las que antes les citaba algunos ejemplos.

Es absolutamente necesario —en consonancia con el proceso de desaparición de las fronteras que impone la integración europea, superar el aislamiento que las fronteras han producido y establecer vínculos económicos, físicos, de ideas y de personas con nuestros vecinos o con otras regiones de las que estamos alejados geográficamente pero con intereses similares. Éste último sería el caso —referido a Cataluña— de los Cuatro Motores: Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Lombardía y Cataluña.

Regionalización y desarrollo

Se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior que la descentralización política es una tendencia que se manifiesta en un número creciente de Estados y que, contrariamente a una corriente de pensamiento dominante a la inmediata postguerra europea, es un factor de modernización y desarrollo económico. Es de sobras conocida la espectacular evolución de la República Federal de Alemania, estado al cual le fue impuesta la estructura federal después de la Segunda Guerra Mundial paradójicamente para evitar un fortalecimiento excesivo.

Si nos referimos a España, la evolución socioeconómica que ha experimentado nuestro país en estos últimos quince años no tiene prácticamente precedentes. Sin pretender atribuir todos los méritos de este crecimiento a la instauración de un régimen autonómico, es obvio que la descentralización política ha contribuido al desarrollo español de manera notable y muy positiva.

En el caso de Cataluña la acción del Gobierno gira esencialmente en torno a dos grandes prioridades. Por una parte preservar y activar los

elementos que configuran nuestra identidad colectiva, objetivo en el que juega un papel central la normalización de la lengua. Por otra parte favorecer la competitividad de nuestra economía y en definitiva el desarrollo sostenible de nuestra sociedad. Ciertamente ambos objetivos —en contra a lo que podría parecer en un análisis superficial— no son estancos ni mucho menos contradictorios. Existe entre ellos a la vez una fuerte complementariedad e interacción.

Estos dos grandes objetivos se desgranar en una serie de bloques de nuestra acción de gobierno, cada uno de los cuales se sustenta en las competencias que en aquel ámbito recoge el Estatuto de Autonomía. La acción equilibrada en todos estos ámbitos ha de permitir afrontar con éxito los grandes retos que nos depara el futuro de este tercer milenio, a cuyas puertas nos encontramos.

La promoción económica

Hoy se detecta una clara transferencia de las competencias macroeconómicas desde los Estados hacia la Unión Europea. Por el contrario las regiones, con unas competencias más concretas, más de aplicación o más microeconómicas podemos crear las condiciones más favorables para optimizar la competitividad de los operadores económicos que desarrollan su actividad en nuestro territorio.

Desde una óptica no intervencionista, que nosotros asumimos, el reto de la competitividad deben asumirlo en primer lugar las empresas. Pero al mismo tiempo los gobiernos podemos y debemos utilizar a fondo nuestras competencias microeconómicas para apoyar estos esfuerzos empresariales y contribuir así a la reducción del paro. Cada vez más se valora una buena política microeconómica. Cuando en Europa no se puede competir con salarios bajos es una inestimable ayuda para las empresas el trabajar

en un país que actúe en la promoción comercial, en la formación profesional, en una política activa de suelo industrial, en investigación y desarrollo tecnológico o en la planificación y gestión de infraestructuras.

En el caso de Cataluña todas estas materias son competencia de la Generalitat, y en todos estos ámbitos hemos desarrollado políticas de claro apoyo empresarial. De hecho la acción del gobierno catalán en este terreno nos acredita como un gobierno “business minded”, que valora y apoya la economía productiva en todos los sectores.

Un territorio equilibrado

Una gestión correcta y equilibrada del territorio es clave para garantizar la preservación del medio ambiente y por consiguiente un nivel elevado de calidad de vida, y a la vez garantiza una cohesión del conjunto del país e incide en actividades económicas, como puede ser el turismo.

El construir un país atractivo depende también en buena medida de una adecuada política territorial. Existe en este punto un consenso generalizado que la gestión del territorio debe concentrarse en los gobiernos regionales, que son quienes mejor conocen la problemática y la realidad del espacio geográfico que administran.

Cataluña presenta desde el punto de vista territorial una complejidad fuerte. Constituye una de las regiones más montañosas de todo el territorio europeo y ello ha conducido tradicionalmente a un desequilibrio territorial notable. En torno a Barcelona, en lo que representa un 7 por ciento del territorio del país, se concentra prácticamente el 70 por ciento de la población. Ello supone además una fuerte presión de la población urbana sobre los espacios naturales.

La política de la Generalitat ha permitido avanzar en un triple objetivo: preservar el patrimonio natural de nuestro país a través de su protección activa, desarrollar una política urbana y de oferta de servicios que tienda a potenciar las ciudades intermedias, descongestionando la conurbación barcelonesa, y mejorar la accesibilidad de las regiones montañosas y más alejadas. Partiendo de una realidad que el gobierno no puede —ni desea cambiar— como es la existencia de una gran zona urbana, que da fuerza a nuestro país, se han ido corrigiendo los aspectos más negativos de nuestro desequilibrio territorial, a través de la mejora de los servicios e infraestructuras en todo el territorio.

Un buen grado de equilibrio territorial —y en este objetivo queda aún un trecho para recorrer— es condición muy destacada para un adecuado desarrollo económico.

Un modelo catalán de servicios públicos

La cohesión social es un elemento básico para la estabilidad y es por tanto una base necesaria para un desarrollo sostenible. Indudablemente algunos servicios públicos son esenciales para garantizar una sociedad más equilibrada. Por otra parte, como escribía varias páginas antes, la particularidad de Cataluña no se manifiesta únicamente en los ámbitos cultural o histórico, sino también se proyecta en la economía o en el modelo social catalán. En tercer lugar la adecuada prestación y gestión de determinados servicios públicos requiere una proximidad y un conocimiento de las problemáticas y necesidades de los ciudadanos que los gobiernos regionales conocen perfectamente.

La sanidad y la educación son quizás los dos servicios más importantes que se garantizan desde el gobierno catalán. La educación la podemos interrelacionar claramente con el desarrollo económico y con la protección de

nuestro patrimonio cultural y lingüístico. Incide, pues, tanto en la modernización como en la defensa de nuestra identidad. Y es ciertamente un factor cohesionador de la sociedad de primer orden. La sanidad tiene un efecto determinante en la calidad de vida y es también un factor de cohesión. Una adecuada desconcentración de estos servicios es clave además para el equilibrio territorial.

Un país no puede avanzar sin una adecuada política social. El buen nivel de desarrollo de la economía catalana beneficia a la gran mayoría de nuestra sociedad, pero subsisten ciertamente colectivos marginados, algunos de ellos de muy difícil inserción.

Una sociedad solidaria no puede olvidarlos y un gobierno debe construir políticas de reinserción o paliativas. De nuevo aquí la proximidad constituye un factor esencial.

Finalmente vertebra el país el contar con una policía propia y dependiente del gobierno de la Generalitat, y a la vez coordinada con las fuerzas de seguridad del Estado y con los esquemas de cooperación policial que vayan a definirse a nivel europeo. Y es también esencial el poder dar el soporte logístico y proveer de los servicios necesarios a la administración de justicia.

En todos estos campos el esfuerzo realizado ha sido notable. En todos ellos son muy tangibles los beneficios que reporta la descentralización. Por un lado se tiende a organizar un servicio que responde mejor a los imperativos y a la idiosincrasia de la sociedad que lo recibe. Y por otro lado —y como consecuencia de lo dicho— aumenta su calidad y su eficacia.

La preservación de nuestra cultura

La reivindicación primera de tener unas instituciones propias de autogobierno las contemplaba —como he dicho— como garantes

y promotoras de nuestra cultura, y de forma muy especial de nuestra lengua.

Aquí el caso catalán se singulariza de una manera muy especial. Integrados en el espacio ibérico y vecinos del espacio francófono, nuestra cultura —signo primero de nuestra identidad— ha coexistido con dos de las culturas más potentes de Europa y del planeta: la francesa y la española. Lo ha hecho, además, con frecuencia en circunstancias políticas muy adversas.

En cierta manera para preservar nuestra lengua y nuestra cultura es “conditio sinequanon” el contar con un gobierno propio. Y por ello es obligación esencial de este gobierno ejercer plenamente sus competencias en este ámbito, avanzando en los objetivos de normalizar una realidad básica para nuestra pervivencia colectiva. Todo debate político que se plantee en este ámbito debe tener muy en cuenta esta realidad y debe apreciar sobremanera el esfuerzo en pro de la convivencia, que ha evitado la fractura de Cataluña en dos sociedades: la castellanohablante y la catalanohablante.

A partir de esta realidad la política del gobierno se orienta a garantizar la evolución y la inserción de nuestra cultura en el contexto europeo y mediterráneo que marcan el entorno de Cataluña. Para afrontar los retos que plantea el próximo milenio es esencial contar con una cultura dinámica, receptiva a las aportaciones exteriores y con presencia más allá de nuestras fronteras.

Una adecuada política cultural y de ocio definida a nivel regional es clave para la calidad de vida, para hacer nuestro país un país agradable y acogedor y también para la cohesión social.

Además de estos cuatro bloques, y con un carácter horizontal, hay otra prioridad que guía nuestra acción de gobierno y que se orienta muy claramente a favorecer la modernización de

nuestro país. Se trata de la apertura internacional de Cataluña. La acción o política exterior de la Generalitat persigue en sus diversas modalidades consolidarnos como una sociedad abierta, como exige nuestra ubicación en la Unión Europea y el proceso de globalización de la economía.

Dentro de dicha acción exterior sobresalen dos ámbitos: la economía y la cultura. Durante estos últimos años el grado de apertura de nuestra economía ha aumentado considerablemente. No teníamos otra alternativa que apoyar e impulsar estos esfuerzos: nuestra inserción en el mercado interior obliga a nuestras empresas a implantarse en nuevos mercados para compensar la pérdida de cuota en el mercado local. Por otra parte, a medio plazo la pervivencia y dinamismo de nuestra cultura —si no queremos que quede como algo apenas residual— depende en buena medida de la capacidad de salir al exterior y ser reconocida internacionalmente.

Finalmente, en la sociedad de hoy prácticamente todos los ámbitos de la acción de gobierno tienen una dimensión exterior que conviene desarrollar —en aras de una plena eficacia— consolidando la capacidad de los diversos sectores de la sociedad catalana de proyectarse internacionalmente.

Conclusión

He tratado de demostrar que los retos que deben afrontar nuestras sociedades —las más desarrolladas y en particular las europeas— requieren el concurso de diversos actores públicos con capacidades de gobierno proyectadas respectivamente en los ámbitos donde, por su dimensión, su acción sea la más eficaz. Como decía Daniel Bell ello refleja la crisis del Estado-Nación como único nivel de gobierno y por lo tanto es falso y superficial detectar una contradicción entre procesos de

integración supranacional y de descentralización política.

En un escenario que hoy empieza a ser realidad y que previsiblemente se consolidará a medio plazo, la acción concreta — microeconómica— de los gobiernos regionales será clave para una adecuada modulación de las grandes políticas macroeconómicas decididas a nivel supranacional: de la Unión Europea. Es por ello que se puede mantener favorablemente que la profundización del proceso de integración conducirá a la potenciación del papel de las regiones en la Europa del siglo XXI, básicamente de aquellas dotadas de una estructura institucional adecuada y de un nivel competencial suficiente.

La acción del Gobierno catalán en los diferentes sectores que he descrito someramente incorpora de manera muy clara esta perspectiva: debemos situar a nuestro país como una sociedad referente en Europa. Y tenemos la percepción que la utilización a fondo de nuestras competencias es un factor clave para este objetivo. Entre otras razones, esto impulsa al nacionalismo catalán a reclamar una profundización de nuestro autogobierno. En base a nuestra historia, ciertamente, pero también para construir con éxito nuestro futuro.