



Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya

**Ricard Gomà,
Joan Subirats**
(coords.)

© **Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya.** Juny 2017

Coordinació i edició: Ricard Gomà i Joan Subirats

Autores i autors:

Eva Alfama, Nicolás Barbieri, Joan Benach, Ismael Blanco, Xavier Bonal, Albert Branchadell, Quim Brugué, Àlex Casademunt, Marta Cruells, Helena Cruz, Maria de la Fuente, Marina Di Masso, Mayo Fuster, Josep Espluga, Oriol Estela, Sandra Ezquerra, Xavier Fina, Ricard Gomà, Gabriel Jover, Peter A. Kraus, Alba Llop, Daniel López Oriol Nel·lo, José A. Noguera, Ana Martínez, Xavier Matilla, Ivan Miró, Andreu Missé, Juan M. Pericàs, Sergi Picazo, Marc Parés, Ramon Plandiura, Albert Recio, Carles Riba, Joan Ridao, Ricard Riol, Jose Luis Rubiés, Albert Sales, Ramon Sanahuja, Moisès Subirana, Joan Subirats, Aina Tarabini, Enric Tello, Carme Trilla, Maite Vilalta i Josep Ma Vilanova

2

Disseny i maquetació: Fàbrica Gràfica (fabrikagrafika.com)

Correcció lingüística: Llengua de Foc

Edita: Crític, sccl



Aquesta obra està subjecta a la llicència de Reconeixement-NoComercial-CompartirIgual 4.0 de Creative Commons que permet a qualsevol persona mesclar, adaptar i construir a partir de la vostra obra sense finalitat comercial, sempre que us en reconeixin l'autoria i mantinguin llicència en les seves noves creacions.

Si voleu veure una còpia d'aquesta llicència, accediu a <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/> o envieu una carta sol·licitant-la a Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, EUA.

Continguts

- 8 **#01** **Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya. Elements introductoris.**
Ricard Gomà i Joan Subirats
- 16 **#02** **De l'autonomia al dret a decidir.**
Joan Ridao
- 26 **#03** **El finançament de la Generalitat de Catalunya i dels governs locals 2000-2020.** Maite Vilalta
- 36 **#04** **Administració i Govern: accions sense política pública.** Quim Brugué
- 42 **#05** **Teixit productiu i polítiques de desenvolupament econòmic.** Oriol Estela
- 50 **#06** **Noves polítiques públiques per l'economia social i solidària.** Ivan Miró
- 58 **#07** **Sistema financer i polítiques públiques.**
Andreu Missé
- 64 **#08** **Dinàmiques de l'ocupació i polítiques laborals.** Albert Recio
- 72 **#09** **Les polítiques d'igualtat entre dones i homes.** Eva Alfama, Marta Cruells,
Maria de la Fuente
- 80 **#10** **Les polítiques d'acollida, nova ciutadania i interculturalitat.**
Ramon Sanahuja

90

#11

Polítiques educatives a Catalunya: competències, finançament i innovació.

Aina Tarabini, Xavier Bonal i
Ramon Plandiura

100

#12

Polítiques culturals: tot buscant legitimitats. Xavier Fina i Nicolás Barbieri

106

#13

Les polítiques lingüístiques: claus de continuïtat i canvi. Albert Branchadell i Peter A. Kraus

114

#14

Les polítiques de salut: orígens, contradiccions i reptes. Joan Benach, Juan M. Pericàs, Alba Llop i Ana Martínez

6

124

#15

Polítiques públiques i (des)familiarització de la cura. Sandra Ezquerro

132

#16

La política de garantia de rendes mínimes. José A. Noguera

142

#17

Lluita contra la pobresa i polítiques d'inclusió. Albert Sales

148

#18

Comunicació i poder: radiografia del present i futur del periodisme català.
Sergi Picazo

160

#19

Internet: nova societat creativa, nova economia col·laborativa, nova política tecnològica. Catalunya 2000-2017.
Mayo Fuster i Jose Luis Rubiés

172 #20 **Dret a l'habitatge i polítiques públiques.**
Carme Trilla i Josep Ma Vilanova

178 #21 **Barris, acció comunitària i polítiques urbanes.** Ismael Blanco, Helena Cruz i Oriol Nel·lo

186 #22 **La governança del territori, urbanisme i planejament.** Marc Parés i Xavier Matilla

194 #23 **Polítiques ambientals i conflictes socials.** Enric Tello i Gabriel Jover

200 #24 **Política i gestió de la natura a Catalunya (1980-2016): el llast d'un conflicte polític i social entre desiguals.**
Àlex Casademunt

210 #25 **Transició energètica i polítiques públiques.** Carles Riba

222 #26 **Polítiques públiques de mobilitat a Catalunya.** Ricard Riol

236 #27 **Agroecologia i polítiques per la sobirania alimentària.** Josep Espluga, Marina Di Masso i Daniel López

244 #28 **Aigua, política, polítiques públiques i gestió.** Moisès Subirana

252 **Notes**

De l'autonomia al dret a decidir

Joan Ridao

Universitat de Barcelona

#02

1. Evolució del catalanisme polític durant el període 1980-2010.

De l'autonomisme al "dret a decidir"

17

El darrer terç del segle XIX va veure l'aparició del catalanisme polític modern (coincidint amb el Sexenni Democràtic, 1868-1874), posteriorment al relançament cultural i lingüístic que comportà la Renaixença. El període republicà, després del breu parèntesi de la Mancomunitat de Catalunya, suposà la institucionalització de les primeres estructures d'autogovern des de la Nova Planta borbònica del 1716. El conflicte entorn de les diferents concepcions d'Espanya i la qüestió de la plurinacionalitat va semblar que podia entrar en una via de resolució, a pesar de les greus tensions viscudes entre la Generalitat i l'Estat. La victòria de Franco suposà l'adveniment d'un règim autoritari, la supressió de la Generalitat i la repressió cultural i lingüística durant prop de quaranta anys.

A la fi del règim franquista, el catalanisme ressorgí amb tanta o més intensitat que en el període anterior a la contesa bèl·lica. El

rol integrador de forces d'esquerres com el PSUC (sota la divisa "Catalunya un sol poble") i iniciatives aglutinadores com l'Assemblea de Catalunya van evitar una eventual deriva neolerrouixista de les classes populars d'origen immigrant com en els anys 1930. En aquest context, el 1978 la majoria dels partits catalans van donar suport a una Constitució espanyola que, malgrat els dèficits democràtics de la Transició a la democràcia, volia ser un text obert, dinàmic i capaç d'encaixar les aspiracions catalanes d'autogovern mitjançant l'obtenció d'un Estatut d'autonomia anàleg al de la Segona República, en absència de plantejaments autodeterministes majoritaris. Amb tot, la singularitat catalana fou reconeguda amb la Restauració preconstitucional de la Generalitat (a través d'un real decret llei, a penes tres mesos després de les primeres eleccions democràtiques del 15 de juny de 1977), el retorn del president de la Generalitat a l'exili, Josep Tarradellas (1977), la distinció constitucional entre les nacionalitats i les regions (art. 2 CE) i les distintes vies d'accés a l'autonomia per a les comunitats històriques (que havien plebiscitat estatuts durant la Segona República) i la resta. L'Estatut del 1979 comportà la implantació d'institucions polítiques i administratives encarregades de la gestió d'importants serveis, així com l'inici d'una intensa activitat normativa en àmbits de dret públic i privat rellevants.

L'activitat normativa i la praxi política dels successius governs evidencià l'alentiment dels traspessos previstos estatutàriament i una creixent administrativització de l'autonomia política a partir de l'ús expansiu de la legislació bàsica per part de l'Estat i sobretot per les insuficiències i la inequitat del model de finançament. Així doncs, el model d'organització territorial s'anà afermant cada cop més sobre bases centralistes, encaminant-se cap a un Estat compost amb uns nivells de descentralització política i administrativa reals de baixa intensitat, sense altres actors principals que els centrals. Aquest fou si més no el balanç constatat per les forces polítiques catalanistes al Parlament (d'acord amb les conclusions de sengles

comissions d'estudi sobre l'autogovern i el finançament); i per amplis sectors socials, econòmics i acadèmics quan es va iniciar el procés de reforma estatutària (2004-2006).

Es podria dir que el procés de reforma estatutària va fer que el catalanisme tornés sobre les seves passes i vogués aprofitar una norma com l'Estatut per mirar de remoure els obstacles que havien reduït les expectatives sobre el contingut de l'autogovern i provocat una clara descompensació entre una arquitectura institucional pensada inicialment per a l'exercici d'amplis poders i amb un perfil netament polític, amb una capacitat d'actuació final que no tenia la seva deguda correspondència. Així, el gruix de la reforma va anar dirigit a assolir un millor reconeixement de la seva identitat i univers simbòlic, incrementar —i sobretot “blindar”, en el sentit d'assegurar— les competències de la Generalitat; aprofundir en els mecanismes de relació bilateral amb l'Estat, tenint en compte la manca de mecanismes de relació intergovernamental com els existents en altres països compostos i d'un Senat que actués com a autèntica cambra territorial; plasmar la capacitat d'acció exterior i en el marc europeu de la Generalitat, i, finalment, obtenir un nou model de finançament, més equitatiu però igualment solidari. La proposta de reforma estatutària, elaborada per una ponència conjunta creada al Parlament de Catalunya, es va aprovar el 30 de setembre de 2005 amb el suport del 89% dels diputats, després d'un dictamen àmpliament favorable del Consell Consultiu i d'un laboriós consens polític.

Una vegada la iniciativa fou presa en consideració pel Congrés dels Diputats, s'inicià un procés d'àrdues negociacions en el si d'una comissió mixta per part de la delegació catalana, primer amb el Govern espanyol i després amb els membres de la delegació del Congrés dels Diputats i del Senat. En aquest mateix context, cal destacar l'acord entre el líder de CiU i cap de l'oposició a Catalunya, Artur Mas, i el president espanyol, José Luis Rodríguez Zapatero,

20

que havia compromès públicament el seu suport a l'Estatut que aprovés el Parlament. De la seva part, el PP es mostrà bel·ligerant, recollí signatures en contra de la seva tramitació i acudí al Tribunal Constitucional (TC) per impugnar *in extenso* el text aprovat i ratificat en referèndum (136 articles i disposicions), per entendre que es tractava d'una "Constitució paral·lela" i que fracturava "els principis de llibertat i igualtat entre els espanyols". La sentència del Tribunal Constitucional (STC 31/2010, de 28 de juny) declarà la inconstitucionalitat parcial, però procedí a reinterpretar un bon nombre de preceptes. El TC no va exercir d'interpret de la Constitució, sinó d'autèntic comissari del poder constituent, com si d'una segona cambra legislativa es tractés. El resultat final fou que l'STC 31/2010 no solament anul·là una part substancial de l'articulat estatutari, fixant els límits de l'Estat autònom, sinó propiciant una reforma constitucional indirecta.

Ras i curt: el fracàs estatutari, plasmat en el rebuig majoritari dels partits catalanistes al seu infeliç desenllaç i en la protesta massiva en forma de manifestació el 10 de juliol de 2010, menava Catalunya novament a la casella de sortida. La temptativa de reforma estatutària esdevingué, per a molts, l'enèsim intent fracassat de cercar l'"encaix" de Catalunya a Espanya. La Sentència del TC, que actuà de forma tan displicent, però també la manca de complicitats per part de sectors polítics, econòmics i mediàtics espanyols, generà un sentiment col·lectiu a cavall entre la ràbia i la frustració i fou el punt d'ignició d'un procés polític que situà sobre l'escenari el debat del *dret a decidir* el futur polític de Catalunya a les urnes i també sobre la secessió.

2. El debat sobre el "dret a decidir" i la independència de Catalunya

En el terreny polític, la sentència de l'Estatut serví per desplaçar el centre de gravetat del catalanisme cap a posicions sobiranistes.

La bretxa oberta entre amplis sectors polítics i socials de Catalunya i d'Espanya es va fer tan profunda com la que havia engolit el projecte de reforma estatutària, inaugurant una etapa reivindicativa i de confrontació institucional, especialment amb l'ascens del PP al poder a Espanya (2011). En un cop d'audàcia sense precedents, descomptats els pronunciaments sobiranistes de l'etapa republicana, les forces polítiques nacionalistes i independentistes (CiU, ERC i més endavant la CUP) van iniciar un "procés" polític tendent a culminar amb la celebració d'una consulta a la ciutadania sobre la independència de Catalunya, sobre la base del denominat "dret a decidir". Amb tot, fou en gran part la societat civil sobiranista [entitats com Òmnium Cultural o la recentment fundada Assemblea Nacional Catalana (ANC)] la que va prendre la davantera en aquesta ofensiva política, a tal grau que els partits es van veure obligats a fer seguidisme o a ampliar les seves consignes.

La noció del "dret a decidir" es refereix essencialment al dret dels ciutadans a ser consultats sobre el propi futur polític. Es tracta que una eventual consulta serveixi per copsar l'opinió i mesurar el grau d'adhesió de la població a les diferents alternatives existents sobre l'acomodament de Catalunya a Espanya. No es tracta que el poble adopti directament cap decisió, sinó que expressi la seva opinió sobre una decisió que, en el seu moment, hauran de prendre els òrgans competents.

La base teòrica del dret a decidir descansa, doncs, en l'aplicació del principi democràtic en un Estat de dret. La pretensió és aconseguir un difícil equilibri entre legalitat i legitimitat. En aquest sentit, es tracta d'afirmar el caràcter instrumental de la Constitució i de reconèixer que aquesta està al servei de la voluntat popular, de manera que calgui buscar vies interpretatives que canalitzin aquesta voluntat dins d'un marc constitucional que no preveu expressament l'eventualitat d'una secessió però sí el dret fonamental de participació (art. 23 CE). I, per unir Estat de dret amb un Estat

democràtic, tots dos previstos en el frontispici de la majoria de les constitucions (també a l'art. 1 CE), s'ha de potenciar i interpretar el dret de participació en vista de les noves realitats. És en aquest sentit que adquireix tot el seu sentit el *mantra* que diu que la consulta ha de ser "legal i acordada", sempre que es faci una interpretació oberta i flexible de la Constitució.

Pel que fa a l'àmbit territorial de la consulta, se sol intentar discernir si el subjecte polític convocat a les urnes ha de ser el poble català o tot l'espanyol. Sembla clar que, si la consulta s'esdevingués en el marc d'una reforma constitucional, es convocaria al final d'aquest procés i el poble convocat seria el segon. Ara bé, per conèixer si convé iniciar el procés de revisió constitucional o un altre camí diferent, sembla lògic que només ha de ser-hi convocat el poble català, igual que al Quebec o a Escòcia. En relació amb l'objecte d'una consulta (conèixer l'opinió dels catalans sobre quina ha de ser la forma d'estructurar territorialment l'Estat o sobre la ruptura amb l'Estat i la creació d'un de nou), reclama que la pregunta sigui clara i directa, per bé que, com s'ha dit en un altre moment, la mera consulta sobre aquesta qüestió no alteraria immediatament ni la unitat, ni la sobirania, ni suposaria una reforma constitucional *de facto* o *de iure*.

– Les vies legals per a l'exercici del "dret a decidir"

L'Informe sobre els procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre llur futur polític col·lectiu, elaborat per l'Institut d'Estudis Autonòmics (IEA), assenyalava fins a cinc vies per a la convocatòria legal d'una consulta a Catalunya: la consulta referendària prevista a la Llei catalana 4/2010; un referèndum autonòmic emparat en l'article 92 CE; un referèndum autonòmic delegat mitjançant l'article 150.2 CE; una consulta no referendària, d'acord amb la llei catalana en tramitació parlamentària, i la reforma de la Constitució per preveure consultes d'àmbit autonòmic. Posteriorment,

l'informe *La consulta sobre el futur polític de Catalunya*, del Consell Assessor per a la Transició Nacional (CATN) de 25 de juliol de 2013, va seqüenciar els referits procediments. Per escollir la via més adequada, considera que cal tenir en compte els problemes de constitucionalitat, el lapse de temps que pot requerir la seva aplicació, el protagonisme atribuït als actors polítics i la capacitat per traslladar a la comunitat internacional la voluntat majoritària dels catalans. No obstant això, l'elecció de qualsevol d'aquestes vies implicaria l'acceptació per part de l'Estat. No en va, la negació de totes elles, sense oferir un camí alternatiu, és a la base de les iniciatives rupturistes.

– Les vies rupturistes: el procés i la “desconnexió”. La posició de l'Estat i del TC

El balanç estèril a l'hora d'explorar les vies anteriors va evidenciar les dificultats per trobar encaix a la Constitució per a les aspiracions secessionistes a través d'un referèndum. Abans, però, que les institucions catalanes iniciessin un seguit d'actuacions orientades a avançar en la denominada “desconnexió”, això és, la preparació d'estructures jurídiques i del marc legal i institucional per permetre fer el pas final, unilateral o no, cap a una eventual independència de Catalunya, el 9 de novembre de 2014 va tenir lloc un “procés participatiu”, substitutiu d'una consulta no referendària projectada pel Govern i suspesa pel TC, amb la participació activa de diferents entitats cíviques.

El 17 de setembre de 2015 van tenir lloc eleccions al Parlament de Catalunya, amb el resultat que els partidaris de la independència, l'aliança de l'extinta CiU i ERC (Junts pel Sí) i de la CUP, van obtenir el 48% dels vots i la majoria absoluta del Parlament. Després que aquestes forces haguessin plantejat les eleccions com a plebiscitàries, la nova legislatura parlamentària (XI) s'encarà amb l'inici d'un procés constituent a culminar amb un referèndum de

ratificació de la nova Constitució. No obstant això, aquests pressupòsits es van veure alterats amb el triomf de les tesis dels favorables a la celebració d'un referèndum unilateral d'independència (RUI), verbalitzat pel nou president de la Generalitat, Carles Puigdemont ("referèndum o referèndum"), el 28 de setembre de 2016, durant el debat de política general celebrat al Parlament.

3. El futur

La combinació d'una interpretació rígida del marc constitucional que rebutja totes les solucions plantejades, des de la reforma de l'Estatut (2006-2010) fins a la realització d'un referèndum acordat (2012-2013), passant per la realització d'un "procés participatiu" consultiu (2014), constitueix una inevitable font de conflictes. A Catalunya no hi ha avui una via que reuneixi tant consens com la independència, i tampoc no hi ha una forma més democràtica d'expressar-la que el camí de la consulta, amb una pregunta clara. La consulta no és el problema, sinó que indica la manera de solucionar-ho. Abans i després, el mutu reconeixement i el diàleg polític són imprescindibles, atenent sempre a la voluntat popular.

No hi ha dubte que, després de la pretensió del TC de tancar jurídicament el sistema autonòmic, a propòsit de la sentència sobre la reforma de l'Estatut, és l'hora de la política. Es proposa, en principi, decidir concertadament amb l'Estat, dins de la legalitat possible. El qüestionament d'Espanya és un problema polític d'envergadura que necessita una sortida política i jurídica. *A priori*, com altres estats liberal-democràtics han fet, el Govern de l'Estat hauria de contribuir a la recerca de vies (la consulta catalana) que permetin dur-la a terme de la manera menys traumàtica per a tots, sense violar la Constitució.

Així doncs, un cop reconeguda la capacitat del poble català de fer una consulta sobre aquesta qüestió, hauria de ser acordada

amb l'Estat per una de les vies ja expressades, de manera que la pregunta que es formuli sigui clara, en el sentit de ser comprensible, que no indueixi a error, així com que sigui neutral i no inciti en un determinat sentit. La data ha de tenir en compte els períodes en què no és desitjable convocar, evitant els dies laborables, també ha de ser neutral, i procurar que no retardi en excés la convocatòria, disposar de temps per a l'organització i expressió de les diferents posicions, entre altres qüestions, com l'actualització i seguretat del cens, la recollida de les urnes i del material necessari, la cooperació de les ambaixades per a la participació dels ciutadans que estan a l'estranger, la determinació del quòrum de validesa i de les majories, la col·laboració de l'Administració electoral, la participació d'observadors internacionals i la regulació de la campanya institucional, entre altres qüestions que no són menors.¹