

Ricard Gomà i Joan Subirats
(coords.)

Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya



RICARD GOMÀ I JOAN SUBIRATS (COORDS.)

Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya

Galàxia Gutenberg

Publicat per:
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Primera edició: febrer de 2019

© Galaxia Gutenberg, S.L., 2019

Preimpresió: Maria Garcia
Impressió i enquadernació: Sagrafic
Dipòsit legal: B. 511-2019
ISBN: 978-84-17355-07-4

Qualsevol forma de reproducció, distribució, comunicació pública o transformació d'aquesta obra només es pot realitzar amb l'autorització dels seus titulars, a part de les excepcions previstes per la llei. Adreceu-vos a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necessiteu fotocopiar o escanejar fragments d'aquesta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

Índex

1.	Canvi d'època i el repte de construir una nova agenda de polítiques a Catalunya. <i>Ricard Gomà, Joan Subirats</i>	11	
Marc i eines de l'autogovern. Estatut, dret a decidir, administració i finançament			17
2.	La metamorfosi del catalanisme polític a les albors del segle XXI. La polarització entre l'autonomisme i la creixent pulsio independentista, <i>Joan Ridaó Martín</i>	19	
3.	Administració i govern: accions sense política pública. <i>Quim Brugué</i>	34	
4.	Governos i models de finançament: aspiracions, crisis, realitats i un futur incert. <i>Maite Vilalta</i>	49	
	Bibliografies	78	
Polítiques ambientals. Sostenibilitat, transició ecològica i sobirania de proximitat.			81
5.	Polítiques i conflictes ambientals a Catalunya 1972-2017. <i>Enric Tello, Gabriel Jover</i>	83	
6.	Polítiques i gestió de la natura a Catalunya. Del desgovern a la necessitat d'un replantejament integral. <i>Àlex Casademunt</i>	99	
7.	Polítiques i transició energètica: com construir el nou model energètic al marge de l'oligopoli i en favor de la societat. <i>Carles Riba, Jordi Parés</i>	121	
8.	Agroecologia i polítiques per la sobirania alimentària: fórmules per afrontar la crisi energètica, ambiental i econòmica. <i>Josep Espluga, Marina Di Masso, Daniel López</i>	144	
9.	Polítiques d'aigua a Catalunya, una sobirania emergent. <i>Moisès Subirana</i>	160	
	Bibliografies	182	

Polítiques urbanes. Territori, mobilitat, barris i habitatge	189
10. Polítiques públiques i territori a Catalunya. Planejament, urbanisme i dret a la ciutat. <i>Marc Parés</i>	191
11. Polítiques públiques i mobilitat a Catalunya. Infraestructures i xarxes cap a un model més sostenible. <i>Ricard Riol</i>	206
12. Polítiques públiques i rehabilitació urbana. Evolució, implicació ciutadana, aprenentatges i reptes. <i>Ismael Blanco, Oriol Nello, Helena Cruz</i>	218
13. Polítiques públiques i d'habitatge a Catalunya. Dret a l'habitatge, bombolla i crisi. Perspectives de futur. <i>Carme Trilla, Josep Vilanova</i>	238
Bibliografies	257
 Polítiques socials. Redistribució i reconeixement	 261
14. Polítiques d'igualtat entre dones i homes. <i>Eva Alfama,</i> <i>Marta Cruells, Maria de la Fuente</i>	263
15. Polítiques d'acollida, nova ciutadania i interculturalitat. <i>Ramon Sanahuja</i>	283
16. Polítiques públiques, mercat, famílies i cures a Catalunya. <i>Sandra Ezquerro</i>	302
17. Polítiques de salut a Catalunya: evolució, contradiccions i reptes. <i>Joan Benach, Juan M. Pericàs, Alba Llop Gironés, Ana Martínez</i>	324
18. Renda mínima i pobresa: ni protecció ni inserció. <i>José A. Noguera</i>	342
19. Polítiques d'inclusió social: lluita contra la pobresa o gestió neoliberal de la misèria?. <i>Albert Sales</i>	357
Bibliografies	375
 Polítiques educatives, culturals i lingüístiques	 383
20. Polítiques educatives a Catalunya 2000-2015: ensenyament o educació?. <i>Jordi Collet</i>	385
21. Polítiques culturals a Catalunya: tot buscant legitimitats. <i>Nicolás Barbieri, Xavier Fina</i>	404
22. Polítiques lingüístiques: entre la promoció del català i la gestió del multilingüisme. <i>Albert Branchadell, Peter A. Kraus</i>	422
Bibliografies	440
 Polítiques econòmiques. Teixit productiu, cooperatives, ocupació i sistema financer	 445
23. Teixit productiu: la necessitat d'apostes fermes. Polítiques industrials i d'innovació a la Catalunya del segle XXI. <i>Oriol Estela</i>	447
24. Noves polítiques públiques per l'economia social i solidària. Una oportunitat per a la intercooperació i el canvi de model. <i>Ivan Miró</i>	466
25. Dinàmiques laborals a Catalunya: Polítiques públiques limitades i insuficients. <i>Albert Recio</i>	482

26. Crisi i canvis en el sistema financer a Catalunya. La defensa dels consumidors després de la liquidació de les caixes. <i>Andreu Missé</i>	498
Bibliografies.	517
Polítiques i societat de la informació. Internet, tic, mitjans de comunicació i poder	
27. Internet: nova societat creativa, nova economia col·laborativa, nova política tecnològica a Catalunya?. <i>Mayo Fuster, Jose Luis Rubiés</i>	521
28. Comunicació i poder: quines polítiques enfront de la concentració dels mitjans, la globalització i la bombolla digital?. <i>Sergi Picazo</i>	523
Bibliografies.	544
	562

Canvi d'època i el repte de construir una nova agenda de polítiques a Catalunya

Ricard Gomà, Joan Subirats (Universitat Autònoma de Barcelona)

L'any 2001, al tombant del mil·lenni, vam editar dos volums col·lectius, *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. A la introducció dels textos, hi dèiem, ja fa gairebé dues dècades:

«Comença a ser hora d'analitzar i valorar el que s'ha fet amb l'autogovern, amb relació a qüestions com la reducció de les desigualtats, la capacitat de generar innovació, la vertebració del territori, la igualtat entre dones i homes, la sostenibilitat o la millora en la qualitat de vida de les persones [...]. Volem posar les bases per conèixer fins a quin punt Catalunya ha anat construint un sistema propi de governança, de producció de polítiques públiques. I si això és així, a partir de quines opcions de fons, valors i plantejaments s'ha configurat aquest sistema.»

Avui, enfilant la recta final de la segona dècada del segle XXI, i amb prop de 40 anys d'autogovern, creiem que val la pena actualitzar aquest objectiu. D'ençà de les nostres reflexions, han passat (només) vint anys, però hem travessat un canvi d'època. Hem estat testimonis, alguna vegada protagonistes, de transformacions accelerades en tots els àmbits: complexitats creixents, discontinuïtats vitals i noves vulnerabilitats; internet, creativitat i noves energies ciutadanes. Un temps emergent que ha tingut també, impactes i noves expressions en el terreny de la política. A Catalunya, el 2003, una nova majoria plural posava fi a vint-i-tres anys de governs de CiU, sempre presidits per Jordi Pujol. S'obria un escenari inèdit de governs de coalició entre forces progressistes que va perllongar-se set anys. *Fins a quin punt es van produir girs rellevants en les polítiques públiques en aquest període?, en quines direccions?, quins factors els van impulsar o obstaculitzar?* El 2010 torna a governar CiU i el 2016 pren el relleu l'executiu de Junts pel Sí, però ja res no és com abans. Al tombant de la nova dècada pren forma un escenari de discontinuïtats marcat per una triple crisi: socioeconòmica, política i territorial. En poc temps sembla que s'alteren substancialment els paràmetres que havien configurat l'estat de benestar, les institucions i el model autonòmic. S'obre un nou ventall de preguntes: *podem seguir*

amb les mateixes polítiques públiques?, cal una nova agenda?, es poden seguir fent les polítiques com es feien?

L'any 2008, la fi del cicle expansiu dona pas a un escenari de recessió. És també la fi d'alguns miratges: ni l'especulació pot substituir la producció com a motor de creixement; ni aquest es tradueix de forma directa en benestar; ni el progrés és possible sense atendre els seus límits ambientals. A partir del 2010, la gestió de la crisi es fa a Catalunya des d'una estratègia d'austeritat que erosiona drets bàsics i afebleix els nivells preexistents de cohesió social i urbana. L'índex de Gini—que mesura la desigualtat en la distribució de l'ingrés— es dispara de 0,29 a 0,34 entre el 2007 i el 2014. A les tensions socioeconòmiques del moment s'hi suma l'erosió de la vella política, que mostra símptomes d'esgotament en la seva capacitat d'entendre i gestionar els canvis. Creix la percepció de llunyania entre les institucions i la ciutadania. Irromp amb força la crisi de representació i sorgeix—en un període molt breu de temps— un renovat sistema d'actors polítics amb resultats electorals sense precedents: des de les candidatures d'unitat sobiranista, al creixement de Ciutadans, passant per l'articulació de l'espai dels Comuns. D'altra banda, la sentència del Tribunal Constitucional de juny del 2010, que nega la condició de subjecte polític a Catalunya i retalla l'Estatut pactat i aprovat en referèndum, opera com a detonant d'una intensa crisi territorial. Es desplega una forta tensió entre Catalunya i l'Estat, que desemboca el 2017 en la declaració unilateral d'independència, l'aplicació del 155 i la judicialització del conflicte polític.

El nou escenari de triple crisi desencadena, entre el 2010 i el 2017, un cicle potent d'acció col·lectiva: es convoquen quatre vagues generals, sorgeixen les mareas ciutadanes en defensa dels serveis públics i les pensions, es configuren la PAH i el moviment d'indignació a l'entorn del 15M, apareixen les pràctiques d'innovació ciutadana (dels bancs d'aliments a Som Energia; de les cooperatives d'habitatge a les de consum agroecològic) i es desplega el procés sobiranista amb nous agents i espais: (ANC i Omnium; Associació de Municipis per la Independència; Pacte Nacional pel Referèndum...).

Tot plegat es trasllada en clau política a la dimensió constituent, a la renovació de la xarxa d'actors, i també a l'àmbit electoral-institucional. En efecte, la recessió amb austeritat, la crisi de representació i la tensió en l'eix nacional afecten el que—fent servir la terminologia anglosaxona— serien les esferes de la *polity* i la *politics*, (l'estructura institucional i l'acció política). El procés sobiranista planteja l'exercici del dret a decidir per mitjà d'un referèndum com a eina de resolució democràtica del conflicte territorial, fet que implica el reconeixement de Catalunya com a *demos* i la superació del marc constitucional del 1978 (canvis de fons per tant en la *polity*). El procés i la cultura del 15M penetren en l'esfera política canviant el sistema d'actors, amb l'emergència de nous espais de confluència; i alterant les institucions, amb les victòries electorals d'aquests nous subjectes en algunes de les principals ciutats del país: Barcelona, Badalona, Sabadell... (canvis substancials també en la *politics*).

I les polítiques públiques, s'han vist sacsejades també a Catalunya per aquest context de transformacions? Aquesta és per nosaltres una qüestió també clau. Travessem

d'una banda un canvi d'època i una triple discontinuïtat social, política i territorial; emergeix d'altra banda voluntat constituent, rearticulació d'actors i noves majories institucionals, i per tant creiem que és del tot pertinent explorar què ha passat en el terreny de les *policies* (les polítiques públiques). Què ha passat, i també quins reptes de futur es van perfilant. Les dinàmiques socials marquen un ritme accelerat de canvi. Ens situem avui en un escenari post-recessió, amb una nova geografia de vulnerabilitats; els nous actors van quallant i els eixos del conflicte polític sembla que es reescrueixen amb rapidesa mentre en sorgeixen de nous; el debat sobre les sobirania guanya força en totes les seves dimensions; es van construint capacitats col·lectives de govern vinculades a qüestions emergents. *Com es trasllada tot això a debats substantius i concrets?, quins reptes se situen com a centrals en l'agenda de polítiques públiques dels propers anys?, quines formes de governança apareixen amb més potencial de futur a Catalunya?* No són preguntes fàcils, però creiem que són rellevants i es troben avui encara gens o poc explorades. A través dels diversos capítols del llibre podrem resseguir fils de resposta diversos. Apuntem ara alguns elements inicials.

El llibre contempla un ampli ventall de polítiques. No es tracta d'un simple llistat. Les podem veure vertebrades en les grans dimensions de l'acció pública: les que defineixen les regles del joc (nivells d'autogovern, finançament i recursos públics, estructures de gestió); el conjunt d'estratègies de transició ecològica en els diferents vectors de la sostenibilitat; les polítiques que operen sobre la configuració del territori i la producció col·lectiva de l'espai; els camps d'acció de l'estat de benestar en sentit ampli (de la igualtat de gènere a l'acció contra l'exclusió social); els models educatius, culturals i lingüístics; les polítiques directament vinculades al model econòmic, l'ocupació i el teixit productiu; i finalment el terreny d'internet i la societat de la informació (des de la nova estructura comunicativa a l'economia col·laborativa digital). En concret, el llibre s'estructura en set blocs temàtics:

–**Marc i eines de l'autogovern.**

Estatut, dret a decidir, administració i finançament

–**Polítiques ambientals.**

Sostenibilitat, transició ecològica i sobirania de proximitat

–**Polítiques urbanes.**

Territori, mobilitat, barris i habitatge

–**Polítiques socials.**

Redistribució i reconeixement

–**Polítiques educatives, culturals i lingüístiques.**

–**Polítiques econòmiques.**

Teixit productiu, cooperatives, ocupació i sistema financer

–**Polítiques i societat de la informació.**

Internet, TIC, mitjans de comunicació i poder

Són els blocs que tendeixen a vertebrar a Catalunya l'agenda de polítiques públiques, per bé que tractats en un ordre diferent de les mirades tradicionals. Tot seguit

dels elements institucionals se situen les anàlisis ambientals i urbanes, com a qüestions sistèmiques, que configuren els marcs on es juga el futur de les properes generacions. Es consideren a continuació els aspectes relatius al model social i després a l'econòmic: aquí la concepció de la cohesió com a factor bàsic de desenvolupament substitueix el paradigma clàssic de créixer per distribuir. S'explicita, finalment, la idea de l'era digital i d'internet com a terreny de valors i interessos en conflicte, i per tant de debat sobre noves pautes de regulació i actuació pública. Les reflexions del conjunt de capítols arriben en clau temporal fins a la tardor del 2017. S'hi inclouen per tant anàlisis referides a l'etapa de govern de Carles Puigdemont. Queden però fora de l'abast del llibre els fets posteriors: els impactes de l'aplicació de l'article 155, i la formació del nou govern presidit per Quim Torra. D'aquesta mirada panoràmica sorgeixen d'entrada dues idees-força a destacar.

A) El joc de continuïtats i canvis en les trajectòries de política pública és complex i fragmentat. Hi coexisteixen itineraris amb un fort component de *path dependency* (continuïtat) explicables a partir de factors diversos: ja siguin els acords sociopolítics perllongats, amplis i transversals en matèria lingüística; o la manca de capacitats reals d'incidència en aspectes clau de les polítiques laborals. Amb casos, d'altra banda, força accentuats de *policy change* (discontinuïtat): ja siguin deguts al canvi de govern (les polítiques d'habitatge o de regeneració urbana de barris, forjades pels tripartits i interrompudes amb el retorn de CiU); o a l'alineament de les polítiques amb l'onada d'austeritat en plena crisi (la restricció de la renda mínima d'inserció l'estiu del 2011, posant fi a un procés històric d'enfortiment d'aquesta eina bàsica de garantia d'ingressos, o la ràpida i demolidora bancarització de les caixes d'estalvi).

B) Al llarg dels últims anys s'ha produït un procés d'innovació política (*policy innovation*) desigual. Els canvis socials no sempre s'han traduït en processos rellevants d'innovació de les polítiques (fortes resistències en mobilitat, urbanisme, salut o indústria, per exemple). En altres àmbits, tanmateix, observem processos d'innovació remarcables i de caràcter divers: a) ampliació de l'agenda a temes emergents (l'economia social i solidària, les polítiques d'acollida i interculturalitat); b) nous plantejaments substantius (la desfamiliarització de les cures, o la vinculació entre l'agenda de gènere i les polítiques LGTBI); i c) formes innovadores d'articular capacitats de governança (xarxes d'inclusió social, o processos d'obertura a nous actors en les polítiques de transició energètica i sobirania alimentària).

Totes aquestes dinàmiques a l'entorn dels eixos *continuïtat/canvi* i *resistència/innovació* es van evidenciant al llarg dels estudis sectorials. Podrem analitzar si les transformacions operen en el marc de valors de les polítiques (la dimensió de *framing* i relat), si ho fan en els continguts (la dimensió substantiva), o si es projecten en els entramats d'actors i les formes d'articular la governança (la dimensió relacional/operativa). Veurem també quins són els motors del canvi, quin joc d'interaccions es produeix entre factors de context (canvi d'època, crisi, reactivació) i variables ideològiques (correlació de forces en els eixos socioeconòmic o nacional). Esperem teixir una mirada global que ens permeti ubicar l'agenda catalana de polítiques en

coordenades d'anàlisi comparativa amb els països del nostre entorn. Més enllà de tot això, la pràctica de reflexió que suposa aquest volum col·lectiu apunta també a reptes clau, dibuixa camins, i perfila horitzons de futur. Enunciem els reptes genèrics que van apareixent amb força.

–El repte d'una Catalunya que superi l'actual bloqueig nacional, enforteixi l'autogovern i exerceixi sobirania com a subjecte polític, en un context d'interdependències. Un país amb capacitat d'erigir una administració pública democràtica vertebrada per valors d'ètica, transparència i servei públic, amb un sistema de finançament propi, pactat i potent. Un país obert i divers que acull i protagonitza la construcció europea.

–El repte de situar Catalunya com a referent de desenvolupament sostenible. Amb els recursos institucionals necessaris per desplegar una gestió efectiva del seu patrimoni natural i la seva biodiversitat. Un país que aposta per construir sobiranes de proximitat (energètica, alimentària i hídrica). I afronta el repte de la triple transició socioecològica: la protecció del clima per mitjà d'un model energètic democràtic; el canvi en el sistema alimentari per mitjà de cadenes agroecològiques de proximitat; i la desmercantilització de l'aigua per mitjà de la seva gestió pública amb control social.

–El repte d'un model territorial que freni l'especulació, equitatiu i sostenible, amb eines de planejament i governança participativa. Un model de mobilitat com a dimensió del canvi ecològic, factor d'inclusió social, igualtat de gènere i justícia espacial. Afavoridor del transport públic col·lectiu i de modes no motoritzats com a garantia de la qualitat de l'aire i el dret a la salut. El repte d'una agenda urbana impulsada per un municipalisme fort, amb eines per fer possible el dret a la ciutat: polítiques de millora de barris, antigentrificació, equitat socioespacial i garantia d'habitatge assequible (expansió del lloguer públic, alternatives cooperatives i regulació pública del mercat privat).

–El repte d'un país de benestar, amb capacitat d'hibridar equitat amb autonomia, diferències i vincles. Amb eines i polítiques per situar la igualtat entre dones i homes com a eix de ciutadania social; fer de les cures una realitat compartida i rellevant per al conjunt de la societat; reconstruir el dret a la salut en clau universal, democràtica i comunitària; desplegar una política integral d'inclusió amb la renda garantida de ciutadania –en l'horitzó de la renda bàsica– com a component central; vincular cultura, educació i territori, amb el català com a llengua comuna vertebradora d'un multilingüisme just; i enfortir el model intercultural articulador d'acollida, ciutadania, inclusió i diversitat.

–El repte de crear a Catalunya una economia resilient vertebrada per una indústria diversificada; per teixits productius ecològics i circulars; i per dinàmiques d'innovació tecnològica amb polítiques intenses de R+D orientades al bé comú. Un model amb ecosistemes cooperatius, i cadenes de creació i apropiació compartida de valor. En què les polítiques apostin per l'economia social com a motor de democratització socioeconòmica. Un país amb salaris i ocupacions dignes. Unes institucions públiques que assumeixin el deure de protegir els consumidors enfront dels pactes

de la bancarització, i construeixin un context de suport a la banca ètica i el crèdit cooperatiu.

—El repte d'un país que articula un nou espai comunicatiu superador de l'esquema oligopòlic de mitjans. Un model pluralista, democràtic, de proximitat i garantidor del dret a la informació. Un país que situa internet i les tecnologies de la comunicació com a oportunitat clau de creativitat, construcció col·lectiva de coneixements i cultura lliure; d'economia col·laborativa procomú i inclusió digital; de democràcia de codi obert.

Aquest conjunt de reptes implica elements de transversalitat en la dimensió relacional: la possibilitat de forjar un espai públic no només institucional sinó compartit on es despleguin aliances amb la comunitat i processos de coproducció de polítiques; de superar les velles formes de generació de benestar; d'articular una institucionalitat amb capacitat d'acollir dinàmiques d'ampliació democràtica i empoderament col·lectiu; de descentralitzar i generar lògiques de proximitat i reconeixement de la diversitat. En síntesi, doncs, el canvi d'època i les fortes discontinuïtats que s'hi vinculen no només impacten sobre els marcs de sobirania i els actors polítics, plantegen també transformacions i reptes clau en el terreny de les polítiques públiques. *Ni l'agenda pot ser la mateixa, ni les formes de generar capacitats de govern poden reproduir les del passat.* Sembla indefugible afrontar els nous reptes. Si es defineixen en clau d'aprofundiment democràtic, poden forjar les oportunitats col·lectives amb què perfilar el país del segle XXI: *una Catalunya en mans de la gent, on la política i la vida es construeixin en comú.* Tot això i altres qüestions relacionades configura el teixit de reflexions que aporta el volum. Sorgeix un exercici de reflexió coral, rigorós i compromès. Una lectura, esperem, motivadora i suggeridora.

MARC I EINES DE L'AUTOGOVERN.
ESTATUT, DRET A DECIDIR,
ADMINISTRACIÓ I FINANÇAMENT

La metamorfosi del catalanisme
polític a les albors del segle XXI.
La polarització entre l'autonomisme
i la creixent pulsó independentista

Joan Ridaó Martín. Universitat de Barcelona

1. SÍNTESE DE L'EVOLUCIÓ HISTÒRICA DEL CATALANISME POLÍTIC

L'agut conflicte territorial entre Catalunya i Espanya viscut després del fracàs de l'Estatut d'Autonomia (EAC) del 2006 és un més dels episodis de tensió viscuts des del naixement del catalanisme entès com una forma d'acció constant en el terreny polític, però també en l'econòmic i cultural, per liderar i modernitzar Espanya (i/o trobar-hi un «encaix» més còmode).

Aquest esforç continuat ha topat amb dificultats objectives atès el pes específic relatiu de Catalunya dins d'Espanya. En efecte, Catalunya no ha estat mai suficientment gran, ni ha tingut la suficient representació política a l'Estat per forçar aquests objectius: dels 183 ministres d'Espanya entre el 1902 i el 1931, només 13 eren catalans i el darrer president fou Pi i Margall el 1873, tot i representar tradicionalment un 15 o 16 per cent de la població i un 20 o 25 per cent de l'economia; però tampoc prou petita perquè l'Espanya de matriu castellana, que ha concentrat per raons històriques el poder polític –i darrerament l'econòmic i financer–, hagi facilitat un tractament diferenciats del de la resta de territoris de l'Estat com aquell del qual gaudeix el País Basc en matèria de finançament, per esdevenir el Piemont o la Baviera d'Espanya que ja reclamava Cambó a primers del segle XX, o perquè la seva capital, Barcelona, es convertís en la cocapital espanyola en termes si més no culturals i econòmics, a més de la seu d'alguns òrgans constitucionals de l'Estat com el Senat (Pasqual Maragall).

El Principat de Catalunya formava part des del segle XII d'una unió dinàstica, el regne d'Aragó, que es va unir a Castella amb el matrimoni dels Reis Catòlics. La relació amb la Corona era merament contractual. A començaments del segle XVIII Catalunya formà part del bàndol perdedor de la guerra de Successió (1714) i, doncs, les seves lleis i privilegis van ser abolits pel Decret de Nova Planta de Felip V. A partir d'aquell moment es produiria una sistemàtica barreja de resistència i acceptació d'aquest estatus en diferents graus i segons les circumstàncies, amb identitats compartides però també amb una sensació permanent de greuge i de pertanyença a un país empobrit, endeutat i a mercè de les potències europees. La inestabilitat política espanyola durant

els segles XIX i XX va fer que Catalunya se sentís particularment incòmoda i mal governada. El contrast entre les visions d'Espanya entre Catalunya i Castella es va fer més evident que mai i aquest fou el brou de cultiu en què aparegué el catalanisme modern.

Això no vol dir que el catalanisme polític hagi estat mai un moviment o un corrent uniforme: el *main stream* catalanista, evidenciat durant el tardofranquisme o la transició a la democràcia, sota lemes unitaris com «Catalunya, un sol poble», i la comunió d'objectius democràtics a curt termini, a penes va servir per emmascarar o per conjurar de cara el futur les històriques divisions existents al seu si, posades cruament en relleu ja en el primer terç de segle XX, quan la burgesia industrial cercava l'acord amb l'Estat i participava en la seva governació per influir en les decisions polítiques i obtenir rèdits econòmics junt a una autonomia limitada, mentre que els sectors socialitzants, i també els sobiranistes, no es conformaven amb aquest estatus no democràtic característic de l'Estat centralista i autocràtic que va representar la Restauració o la dictadura de Primo de Rivera.

Les diferències d'ordre social i polític a l'interior del catalanisme han generat, doncs, al marge de l'actitud més o menys refractària –i fins i tot virulenta– dels successius governs espanyols, una fragmentació política que ha dificultat de forma cíclica la consecució de determinats objectius comuns com l'Estatut d'Autonomia del 2006 o la mateixa independència la tardor del 2017.

1.1. *El catalanisme o la tensió entre liderar i modernitzar Espanya, assolir l'autonomia o independitzar-se*

Des de la seva aparició, al darrer terç del segle XIX, el catalanisme polític modern (alguns autors com Termes el situen tanmateix al segle XVII) va esdevenir un moviment tant polític com cultural amb voluntat de superar l'atàvica vocació de recupear les glòries medievals que illustren els carrers de l'Eixample barceloní i centrar-se en la construcció i el lideratge d'una Espanya moderna a partir d'un projecte hispànic regenerador.

Formalment, podria dir-se que el punt d'arrencada fou al darrer terç del segle XIX, amb la presa de consciència de diferents sectors intel·lectuals i econòmics catalans entorn de les inèrcies uniformitzadores de l'Estat-nació espanyol nascut amb el liberalisme de Cadis (1812). I, tot i que una gran part de les classes populars i les masses obreres es van mostrar –i es van mantenir– indiferents i hostils a aquest fenomen, com va evidenciar l'anarcosindicalisme o l'aparició del lerrouxisme, no és menys cert que una part significativa d'aquests sectors aliens a la burgesia industrial i a la menestralia tindrien tanmateix una participació activa a través d'expressions com el federalisme, el republicanisme, el laïcisme pedagògic o el cooperativisme agrari, d'inequívokes arrels progressistes.¹

1. Es tracta d'una qüestió àmpliament debatuda, que ha enfrontat tradicionalment les visions més canòniques de la historiografia catalanista (Vicens Vives, Molas) amb d'altres provinents del

Es tracta, però, d'un procés polític dilatat, que evolucionaria a través de diferents propostes com el provincialisme, l'iberisme, l'«Espanya gran» de Prat de la Riba, el federalisme de Valentí Almirall, fins a l'assumpció de la plena consciència nacional per alguns sectors polítics del regionalisme i del republicanisme, coincidint amb l'*edat europea* del nacionalisme, als inicis del segle xx, coincidint amb la fi de la Gran Guerra i les tesis autodeterministes del president Wilson. La voluntat de modernització i industrialització de Catalunya en el marc d'un Estat arcaïtzant i aïllacionista va fer que aquests sectors, en el context de la desfeta colonial finisecular d'Espanya, fossin precursors de corrents pròpiament nacionalistes o, més minoritàriament, independentistes.

La institucionalització de les primeres estructures d'autogovern des de la Nova Planta borbònica del 1716 arribaria, després del breu parèntesi de la Mancomunitat de Catalunya (1914-1924), amb la Generalitat republicana (1931), després de la caiguda de la Monarquia provocada per les eleccions del 12 d'abril d'aquell any, precedida pel Pacte de Sant Sebastià rubricat un any abans per republicans i nacionalistes, i que va fer concebre la possibilitat de cercar una via d'«encaix» entorn de les diferents concepcions d'Espanya i la qüestió de la plurinacionalitat, especialment després de les greus tensions viscudes entre les institucions catalanes i l'Estat amb el fracàs del Memorial de Greuges i la indiferència d'Alfons XII (1880), el fracàs del primer projecte d'Estatut (1914) o la supressió de la mateixa Mancomunitat per Primo de Rivera (1924).

Aquestes diferències rebrotarien en forma de tensions viscudes entre la Generalitat i el Govern de la República abans i durant la Guerra Civil (1936-1939). La victòria de Franco esborrà tanmateix qualsevol esperança de recuperar l'autogovern durant anys, i això fracturà greument el desenvolupament de la cultura política catalanista, dividida entre l'interior i l'exterior, entre la legitimitat històrica de la Generalitat republicana (el Consell de Forces Polítiques, Tarradellas) i l'emergència de forces polítiques com els comunistes del PSUC o les diferents faccions socialistes.

En tot cas, a la fi del franquisme pot dir-se que va ressorgir amb tanta o més intensitat que en el període anterior a la guerra gràcies a l'esforç democratitzador de moltes personalitats i forces polítiques i cíviques que havien mantingut els objectius catalanistes tant a l'exili com sobretot a l'interior, amb vocació unitària, com va posar en relleu l'Assemblea de Catalunya (1971) o la primera Diada després de la mort de Franco (Sant Boi, 1976).

Això va fer que la singularitat catalana fos reconeguda amb la Restauració pre-constitucional de la Generalitat, a penes tres mesos més tard de les primeres eleccions democràtiques a Espanya el 15 de juny del 1977, que va comportar el retorn

marxisme acadèmic (Solé Tura, Marfany). No sembla contradictori tanmateix reconèixer que en els seus inicis el catalanisme fou un moviment petitburgès, al qual li costà molt incidir en ambients obrers, a causa de la feble democratització i les condicions socials de la Restauració. Això no obsta que Catalunya disposés d'un dels moviments obrers més potents del món i l'extensió del catalanisme entre les classes populars (Termes).

del president de la Generalitat a l'exili, Josep Tarradellas, després d'una negociació d'aquest amb el president del Govern espanyol, Adolfo Suárez (UCD). En aquest context, la majoria de partits polítics i de catalans van donar suport el 1978 a una Constitució espanyola que, malgrat els dèficits de la transició a la democràcia, va ser entesa com un text obert i capaç d'encaixar les aspiracions catalanes d'autogovern amb l'obtenció d'un Estatut d'autonomia similar al de la Segona República (1979).

1.2. La creixent uniformització de l'Estat autonòmic

La praxi política derivada de la singularització de les *nacionalitats* reconegudes a la Constitució (un *tertium genus* que va semblar que salvava la dicotomia nació-regió i inspirat en l'estatus de les regions especials italianes), que havia caracteritzat el disseny i l'execució de l'Estat autonòmic més primari, es començà a diluir amb la generalització de la iniciativa autonòmica (*café per a tothom*) i, més endavant, amb la voluntat d'harmonització i d'igualació competencial i simbòlica de les disset comunitats autònomes impulsada per la UCD i el PSOE amb els primers pactes autonòmics que van fer néixer la LOHPA (signats després del cop d'Estat del 23-F del 1981), i pels segons pactes entre el PSOE i el PP (1992), que van sepulturar definitivament l'asimetria del model.

La política autonòmica dels successius governs de l'Estat evidencià a partir d'aquí un notable alentiment dels traspessos previstos a l'Estatut del 1979 i una creixent administrativització de l'autogovern amb la utilització abusiva de lleis bàsiques –amb el pretext de garantir un tracte igualitari a tots els territoris– i l'abús de la noció d'«interès general». A això cal afegir els problemes derivats de la perpetuació d'un sistema de finançament insuficient i inequitatiu, d'un feble reconeixement de la singularitat cultural i d'un periòdic qüestionament de la política lingüística entorn sobretot a una tècnica pedagògica d'ampli consens com la *immersió lingüística* a l'ensenyament.

El resultat de tot això és que, ja des dels anys 1990, el model d'organització territorial de l'Estat s'anà afermant sobre bases cada cop més centralistes, i que l'Estat compost dissenyat per la Constitució presentés uns nivells de descentralització política i administrativa de baixa intensitat, sense més actors principals que els centrals.

1.3. El fracàs de l'intent de reforma estatutària del 2006

Aquesta deriva recentralitzadora, el fracàs de diferents temptatives possibilistes de millora de l'autogovern (la «relectura constitucional» o l'intent de traspàs de determinats serveis de competència estatal per la via de l'article 150.2 CE, empeses pel tardopujolisme), junt amb alguns episodis que van evidenciar la mala qualitat dels serveis públics i la infradotació d'infraestructures estatals (apagades elèctriques, col·lapses ferroviaris, alta concentració de vies de peatge), no només van servir de catalitzador de la convicció social i del món econòmic sobre la urgència de revi-

sar l'Estatut del 1979 sinó que van començar a operar un desplaçament de l'eix central del catalanisme des de posicions merament reactives i tradicionalment collaboracionistes amb els governs de l'Estat (Pactes del Majestic) cap a posicions proactives basades en motivacions d'ordre sobretot econòmic o de benestar.

El procés de reforma estatutària iniciat a primers del 2004, preconitzat inicialment per les forces d'esquerra que havien confluït al Govern, volia ser un intent perquè el catalanisme tornés sobre les seves passes i aprofités una eina com l'Estatut –ara posada al dia– per remoure els obstacles que havien provocat una clara descompensació entre una arquitectura institucional pensada inicialment (1979) per a l'exercici d'amplis poders, i amb un perfil netament polític, però amb una capacitat d'actuació molt limitada.¹

Van ser moltes les vicissituds a la *trinxera* catalana, i les escaramusses guiades pel tacticisme i el mer càlcul partidista, ja que CiU es mostrà inicialment reticent a la reforma després del seu pas a l'oposició i després d'haver abraçat a contracor la fe estatutària després de vuit anys de pactes amb el PP; i aquest últim, també a l'oposició al Govern socialista espanyol, s'incorporà tard als treballs i quan ho féu intentà suprimir bona part del seu redactat ja en fase de ponència. Així, la proposta de reforma fou aprovada el 30 de setembre del 2005, amb el suport de prop del 90 per cent dels diputats, després d'un dictamen àmpliament favorable del Consell Consultiu i de la laboriosa forja d'un consens polític in extremis, més aparent que real.

Precisament, en tractar-se d'una norma paccionada, l'ulterior pas del projecte d'Estatut per les Corts Generals va veure com se n'alterava substancialment el contingut: el 64,7 per cent dels articles i disposicions van ser modificats. Aquest procés de modificació venia emparat tanmateix per un previ acord bilateral entre el líder de CiU, Artur Mas, i el president del Govern espanyol, José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), qui prengué directament les brides de la negociació davant la inquietud suscitada pel text aprovat pel Parlament². El resultat final d'aquesta operació, en què s'hi barrejaven altres factors polítics com la reedició de la candidatura de Pasqual Maragall com a candidat a la presidència de la Generalitat, provocà l'abandonament d'una ERC desorientada fins al punt de preconitzar el “no” en el referèn-

1. De forma addicional al redreçament de la deriva uniformitzadora, la reforma estatutària pretenia, també, atendre necessitats inèdites en el moment de la seva aprovació, com ara el marc de la Unió Europea, la immigració o l'impacte de les noves tecnologies.

2. El contingut d'aquest acord polític, de 21 de gener de 2006, girà entorn de la definició de Catalunya com a «nació» en el Preàmbul i a l'art. 1, així com sobre el model de finançament (Títol V), però el seu abast es projectava sobre el conjunt del text aprovat al Congrés dels Diputats (Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya). Sobre les interioritats de l'*iter* legislatiu, especialment en la fase desenvolupada a Madrid, hi ha diverses referències corresponents a les diverses visions partidistes: la del PSC, a Santos, Lidia; Bonet, Laia, i Fuentes, David: *El nou Estatut*, Barcelona: Fundació Rafael Campalans Llibres, 2006; la de CiU, a Sánchez Llibre, Josep: *Les veritats de l'Estatut*, Madrid: La esfera de los libros, 2006, i la d'ERC, a Ridao, Joan: *Així es va fer l'Estatut*, Barcelona: Mediterrània, 2006.

dum de ratificació (18 de juny de 2006), igual que el PP però per motius ben distints, i això comportà la seva expulsió del Govern i la finalització anticipada de la legislatura.

Tot i les retallades experimentades pel projecte, el PP es mostrà belligerant en el trànsit de la proposta per les Corts Generals, des del debat de la presa en consideració al Congrés dels Diputats –va recórrer en empara al Tribunal Constitucional (TC) l'admissió a tràmit i va recollir un milió de signatures en contra en més de 3000 taules petitòries–, i, un cop aprovat al Senat, acudí novament al TC per impugnar *in extenso* el text aprovat i ratificat en referèndum pel poble de Catalunya (136 articles i disposicions), pretextant que es tractava d'«una Constitució paral·lela» i que fracturava «els principis de llibertat i igualtat entre els espanyols».

La sentència del TC 31/2010, de 28 de juny, declarà la inconstitucionalitat parcial del text, i procedí a reinterpretar, sense anul·lar-les, bona part de les qüestions de la major transcendència relatives a l'encaix de Catalunya amb Espanya però també per a la definició futura del «model constitucional de distribució territorial del poder públic» (FJ 1). Tanmateix, més que les parts de l'Estatut que foren foragitades del text, el problema en termes polítics i constitucionals era el nul valor donat a una norma acordada per les institucions i degudament referendada per la població, a partir d'una concepció dels estatuts com a meres lleis orgàniques estatals amb un àmbit material restringit per la Constitució. El resultat final d'aquest desapoderament normatiu i democràtic fou que la referida sentència implicà una reforma constitucional indirecta, per bé que sense buscar la confrontació en camp obert, cosa que condicionaria la praxi política i la doctrina posterior del TC.

1.4. El canvi de rasant del catalanisme

El fracàs de la reforma estatutària, plasmat en la massiva manifestació del 10 de juliol de 2010, va menar Catalunya a disposar d'un Estatut que no era ni el que les institucions van pactar ni el que el poble va referendar, i doncs, a la casella de sortida. En termes polítics, la temptativa fracassada de reforma estatutària havia constituït l'enèsim intent de cercar l'«encaix» de Catalunya a Espanya i per a d'altres un exemple més de la resiliència catalana, propera a la *conllevancia* orteguiana. Al mateix temps, la displicència amb què fou rebuda la resposta catalana per amplis sectors polítics i mediàtics espanyols generà un sentiment col·lectiu a cavall entre la ràbia i la frustració, que es pot considerar una de les causes eficients de l'inici, més tard, del denominat *procés* i del debat entorn del *dret a decidir* el futur polític de Catalunya.

El rellevant als nostres efectes és que, d'aquesta forma, el centre de gravetat del catalanisme començà a desplaçar-se cap a posicions majoritàriament sobiranistes i independentistes. Les mobilitzacions de l'11 de setembre de 2012 (sota el lema «Catalunya, nou Estat d'Europa») o la de la Diada del 2013 («Via Catalana cap a la Independència»), organitzades per l'Assemblea Nacional de Catalunya (ANC) i Òm-

nium Cultural, van fer palesa aquesta progressió, a més d'evidenciar la naturalesa transversal, interclassista i intergeneracional del fenomen. Aquesta dinàmica s'aniria repetint amb petites oscil·lacions fins el 2017.

Algunes dades demoscòpiques poden ajudar a traçar el perfil d'aquest canvi. Per exemple, la preferència per l'opció de Catalunya com a Estat independent¹ va passar de representar el 24,3 per cent (juny del 2010, abans de la STC 31/2010) al 48,5 per cent (novembre del 2013), per a estabilitzar-se després, amb oscil·lacions, pels volts del 40 per cent (37,3, el març del 2017).² Els partidaris de la celebració de la consulta sobre el futur polític de Catalunya eren el 50,3%, mentre que el 22,2% hi era contrari i el 23,3% la condicionaven a un acord previ amb l'Estat. En aquest context, el nombre de vots emesos en un procés participatiu no vinculant convocat pel Govern el 9 de novembre de 2014 (9N), són també un punt de referència: 2.344.828 persones van exercir el vot, de les quals 1.897.274 es van mostrar favorables que Catalunya fos un Estat independent.³

Per cloure aquesta panoràmica sociològica, cal fer referència al resultat de les eleccions catalanes del 27 de setembre de 2015. Amb una participació superior al 75 per cent del cens, les dues candidatures explícitament independentistes (Junts pel Sí i les CUP) van aplegar 1.966.508 sufragis (el 48,05 per cent dels vots), mentre que Catalunya Sí Que Es Pot, que donava suport al *dret a decidir*, va obtenir 367.613 vots (8,94%). La contracció de l'espai electoral del nacionalisme català no independentista fou evident, ja que l'única candidatura que hi va concórrer amb aquesta etiqueta, Unió Democràtica de Catalunya (UDC), va aplegar 103.293 vots.

1.5. El rebuig estatal de les possibles vies legals per a l'exercici del dret a decidir

En un informe elaborat per la Comissió Assessora per la Transició Nacional (CATN) («La consulta sobre el futur polític de Catalunya», 2013), aquest organisme governamental va definir fins a cinc vies per a la convocatòria legal d'una consulta sobre el futur estatus polític de Catalunya.⁴ L'informe proposava una seqüenciació

1. Per utilitzar una font de dades amb una metodologia consistent al llarg del temps, ens referirem al baròmetre d'opinió política del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) de la Generalitat. En el qüestionari del CEO aquesta opció està diferenciada de la de Catalunya com a Estat independent dins d'una república federal.

2. Totes les dades del CEO estan disponibles a: <http://ceo.gencat.cat/ceop/AppJava/pages/index.html> [Consultat: 10.07.2017].

3. S'ha d'anar amb compte quan es projecten aquestes dades sobre resultats electorals, d'una banda perquè el col·lectiu cridat a votar el 9N eren, essencialment, totes les persones residents a Catalunya més grans de 16 anys, i d'altra banda perquè la pregunta es va formular en un sistema multinivell: «Vol que Catalunya esdevingui un Estat?» i «En cas afirmatiu, vol que aquest Estat sigui independent?».

4. Informe disponible, com la resta dels elaborats per la CATN, a: http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/consells-assessors/consell_assessor_per_a_la_transicio_nacional_catn/

d'aquests itineraris, atenent a la problemàtica de constitucionalitat a plantejar, el temps necessari per implementar-los, el protagonisme atribuït als actors polítics, i la capacitat per traslladar a la comunitat internacional la voluntat majoritària dels catalans. A partir d'aquí el Parlament va anar descabdellant progressivament aquestes vies en el període 2013-2015 (des del traspàs de funcions executives estatals a la Generalitat per convocar un referèndum fins a l'aprovació d'una llei de consultes no referendàries). En aquest context es produí la celebració d'eleccions al Parlament del 27 de setembre de 2015, a les quals les forces polítiques sobiranistes van atorgar un caire plebiscitari. Els seus resultats van ser interpretats pels grups polítics partidaris de la independència com la constatació d'haver rebut un «mandat democràtic» per a l'exercici del *dret a decidir*.

1.6. L'inici del procés (constituent) i la resposta de l'Estat

El 10 de gener de 2016, després de dues votacions d'investidura fallides, el líder de CDC, Artur Mas, la coalició integrada per la mateixa CDC, ERC i independents va proposar, al límit del termini per convocar noves eleccions, la candidatura de Carles Puigdemont, que va rebre el suport de les CUP, amb un programa centrat en la creació d'estructures d'Estat i la convocatòria d'un referèndum sobre la independència en el termini de 18 mesos sobre la base del citat «mandat democràtic».

La primera Resolució del Parlament de la XI legislatura anuncià el propòsit de la majoria independentista d'iniciar un procés constituent, i posteriorment fou anul·lada pel TC. Aquest plantejament fou modificat tanmateix més endavant, reprenent la idea de convocar un referèndum previ, negociat amb l'Estat, abans d'opar per la via unilateral. En aquest marc, la presidenta del Parlament i altres membres sobiranistes de la Mesa van començar a ser investigats pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) per haver permès que la Cambra votés, entre d'altres resolucions, les conclusions d'una comissió d'estudi sobre el *procés*. L'expresident Artur Mas i altres exconsellers van ser jutjats i condemnats pel TSJC per permetre la consulta del 9N.

El 6 de setembre de 2017, el Parlament aprovà, en una turmentosa sessió, la llei que convocava el referèndum d'independència, a celebrar l'1 d'octubre (Llei 19/2017). Aquesta aprovació (i amb ella la de la Llei 20/2017, de transitorietat jurídica i fundacional de la República) va tenir lloc després que el TC hagués suspès la reforma del Reglament que havia de permetre la seva tramitació de forma urgent pel procediment de lectura única. La Llei 19/2017 preveia la celebració d'un «referèndum d'autodeterminació» vinculant, amb un resultat la validesa del qual no dependria d'un llindar mínim de participació. Igualment, disposava certes garanties jurídiques per a la seva realització, que van ser molt criticades, ja que es partia d'un cens que la

informes_publicats/[Consultat: 10.07.2017]. Els diversos procediments recollits pel CATN havien estat analitzats, prèviament, en diversos treballs acadèmics.

Generalitat no tenia i instituïa una Junta electoral (Sindicatura electoral) distinta de l'ordinària i sense presència, com és obvi, de representants de la jurisdicció. El Decret de convocatòria fixà la pregunta següent: «Vol que Catalunya sigui un Estat independent en forma de República?».

La convocatòria es va veure afectada per la suspensió prèvia de les dues lleis esmentades pel TC,¹ a instància del Govern espanyol. Tant aquest Tribunal com els òrgans fiscalitzadors i els judicials van evidenciar a partir d'aquest moment un activisme inusitat: la Fiscalia General de l'Estat va decidir imputar els més de 700 alcaldes que van donar suport al referèndum, el Govern espanyol va intervenir els comptes de la Generalitat emparant-se en la legislació en matèria de sostenibilitat financera, i catorze alts càrrecs del Govern de la Generalitat van ser detinguts per la seva intervenció en la preparació del referèndum prohibit. Això donà lloc a multitudinàries concentracions de protesta, com la que va tenir lloc a la Conselleria d'Economia, que, més endavant, motivaria el processament per l'Audiència Nacional, acusats d'un delictes de sedició, del Major dels Mossos d'Esquadra, Josep Lluís Trapero, i dels màxims representants d'Òmnium Cultural i l'ANC, Jordi Cuixart i Jordi Sánchez. L'empresonament dels dos dirigents civils va precipitar noves manifestacions sobiranistes, però també de signe contrari, auspiciades per Societat Civil Catalana (SCC), entitat cívica que aplegava diferents personalitats polítiques i cíviques en defensa de la unitat d'Espanya, amb el suport de partits com C's, PSC i PP.

L'1 d'octubre va tenir lloc el «referèndum d'autodeterminació», en un clima de temor i crispació per la prohibició dictada pel TC i la violenta actuació dels cossos i forces de seguretat de l'Estat encarregats d'impedir-lo. Aquests fets van desencadenar una vaga general i nombroses manifestacions de repulsa. Mentrestant, en una polèmica al·locució, el rei Felip VI qualificà de «deslleialtat inadmissible» l'actitud de l'Executiu català i anticipà la resposta enèrgica de l'Estat. Els resultats definitius, certificats exclusivament pel Govern, van ser d'una participació del 43 per cent del cens (2.286.217), amb un 90 per cent dels vots favorables a l'autodeterminació.

Enmig d'una notable expectació, el president Puigdemont va formular una declaració d'independència en seu parlamentària, l'eficàcia de la qual va suspendre en el mateix acte (11 d'octubre de 2017). Més endavant, el Ple de la Cambra catalana va aprovar dues resolucions que contenien la proclamació de la República i l'inici del procés constituent (27 d'octubre). A partir d'aquest moment, el Govern de l'Estat decidí impulsar l'aplicació del mecanisme coercitiu previst a l'article 155 CE, que fou autoritzat pel Senat, i que comportà la destitució del President i del Govern de la Generalitat, a més de l'adopció de mesures de control sobre l'Administració i el Parlament i la convocatòria d'eleccions autonòmiques el 21 de desembre de 2017.

1. De forma immediatament posterior, ambdues normes serien declarades inconstitucionals i nul·les per sengles sentències del TC, la 114/2017, de 17 d'octubre, i la de 8 de novembre de 2017.

Posteriorment, com a conseqüència de sengles querelles interposades per la Fiscalia General de l'Estat contra els membres de l'Executiu català i de la Mesa del Parlament, que els acusava, entre d'altres, dels delictes de rebel·lió i sedició per la convocatòria del referèndum, l'Audiència Nacional va acordar presó preventiva contra els consellers que van acudir a declarar, ja que el President Carles Puigdemont i una part del Govern cessat s'havien traslladat a Bèlgica. Per la seva banda, el Tribunal Suprem aplicà la mateixa mesura cautelar als membres de la Mesa del Parlament imputats, en aquest cas però eludible sota fiança, que fou d'una quantia sensiblement superior en el cas de la Presidenta del Parlament. Més endavant, la instrucció de la causa, que va acumular el magistrat de la Sala Segona del Tribunal Suprem, Pablo Llarena, va donar lloc a la presó preventiva dels investigats que havien acudit a la crida judicial i a l'expedició d'euroordres de detenció dels residents a l'estranger, a més de la seva suspensió cautelar com a càrrecs públics.

Els excessos i la repressió de l'Estat durant aquest període no treuen que, a l'hora dels balanços, alguns actors polítics sobiranistes admetessin haver fiat gran part de l'èxit del *procés* al suport social, sense comptar amb els mecanismes coercitius necessaris, les estructures d'Estat compromeses o prou complicitats en el món econòmic i a escala internacional. El moviment secessionista, de tarannà pacífic i integrador, va infravalorar a més la capacitat de resposta de l'aparell de l'Estat i dels mitjans de comunicació espanyols d'imposar un relat totalment refractari.

Les eleccions del 21 de desembre de 2017 van proporcionar la victòria electoral de C's i la majoria absoluta de les forces independentistes i republicanes de Junts per Catalunya (liderada des de l'exili per Carles Puigdemont), ERC (amb el seu líder, Oriol Junqueras, a la presó) i les CUP. Des d'aquell moment, el signe de la XII legislatura al Parlament es va debatre entre mantenir la confrontació política i institucional amb l'Estat amb l'horitzó de fer possible la República (Junts per Catalunya), governar l'autonomia i ampliar la majoria social independentista a l'espera d'un context més propici (ERC) i la desobediència (CUP).

2. EL FONAMENT JURÍDIC DEL *PROCÉS* (CONSTITUENT) I DE LA INVOCACIÓ DEL *DRET A DECIDIR* I DEL *DRET* A L'AUTODETERMINACIÓ

2.1. *La naturalesa del procés constituent català*

El trànsit de l'autonomia al *dret a decidir*, sorgit com a reacció davant el fracàs de l'Estatut, posà damunt la taula un problema de naturalesa inequívocament constituent: ¿en quina mesura encaixa el *procés* (lleï de referèndum-consulta-declaració unilateral d'independència-lleï de transitorietat) en el marc de la teoria clàssica del poder constituent, tenint en compte que aquesta identifica l'elaboració d'una Constitució amb el moment fundacional primigeni d'un Estat?

Per definició, el poder constituent és la voluntat originària, extraordinària, sobirana i suprema de què disposa el poble per adoptar una Constitució. No deriva de normes anteriors (és preexistent) i és il·limitat i sobirà perquè dona l'oportunitat d'establir el que més convé al poble. A més, com que la Constitució és la norma de normes, el poder constituent és un poder suprem. A aquests efectes, Sieyès va descriure aquest procés en tres moments: el manteniment de la nació, considerada com una associació voluntària d'individus; la creació d'una voluntat comuna que expressa la voluntat de la majoria; i l'atorgament del poder a uns representants que materialitzen aquesta voluntat comuna.

El subjecte encarregat de fer la Constitució és doncs la nació mateixa, en el sentit que és anterior a la Constitució i als poders constituïts (govern, parlament, cap de l'Estat), i la voluntat de la nació és l'única font de legitimitat. A partir d'aquí, la nació escull uns delegats, que han d'actuar d'acord amb la voluntat popular i durant un període determinat de temps (assemblea constituent). Per Carl Schmitt, la Constitució així elaborada constitueix una decisió conscient, que la unitat política, a través del poder constituent, adopta per sí mateixa. Exemples d'això en són la Revolució Francesa, que inspirà Sieyès, o la independència de les tretze colònies nord-americanes el 1775. En ambdós casos, la voluntat constituent era superior a la legalitat prèviament instaurada. Per això s'acostuma a parlar de la component revolucionària de tot procés constituent, de la seva naturalesa rupturista o al marge de la llei establerta.

Amb tot, aquests pressupòsits teòrics no resulten fàcils d'encaixar en la modernitat. Catalunya forma part d'un estat liberal-democràtic com és Espanya, part integrant de la UE. En aquest context, el procés constituent no només ha de perseguir la legitimitat democràtica sinó també comptar amb prou garanties democràtiques. Això és clau i fa que, per exemple, sorgeixin dubtes en relació amb un cas com el veneçolà, en què fins el 87,7% dels votants van donar suport a la convocatòria d'una Assemblea Nacional Constituent (2017).

En el cas del *procés* català, la seva fonamentació bàsica en el principi democràtic, juntament amb la concurrència de diferents elements presents en el dret internacional, als quals després farem referència, va implicar que aquell principi s'acabés imposant al principi de legalitat al qual s'havia apel·lat durant bona part del procés. Aquí descansa una de les raons del conflicte constitucional, ja que, en opinió del Govern espanyol i del TC, això constitueix un problema insalvable en tant que subverteix l'ordre constitucional que cimenta l'Estat i això només permet deixar la porta oberta a eventuais reformes constitucionals inabastables des de Catalunya per les majories rígides exigides. El TC ho va resumir afirmant que altrament el Parlament de Catalunya actuaria com «un poder que niega expresamente el derecho» i, per tant, «se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento» (STC 114/2017, FJ 5).