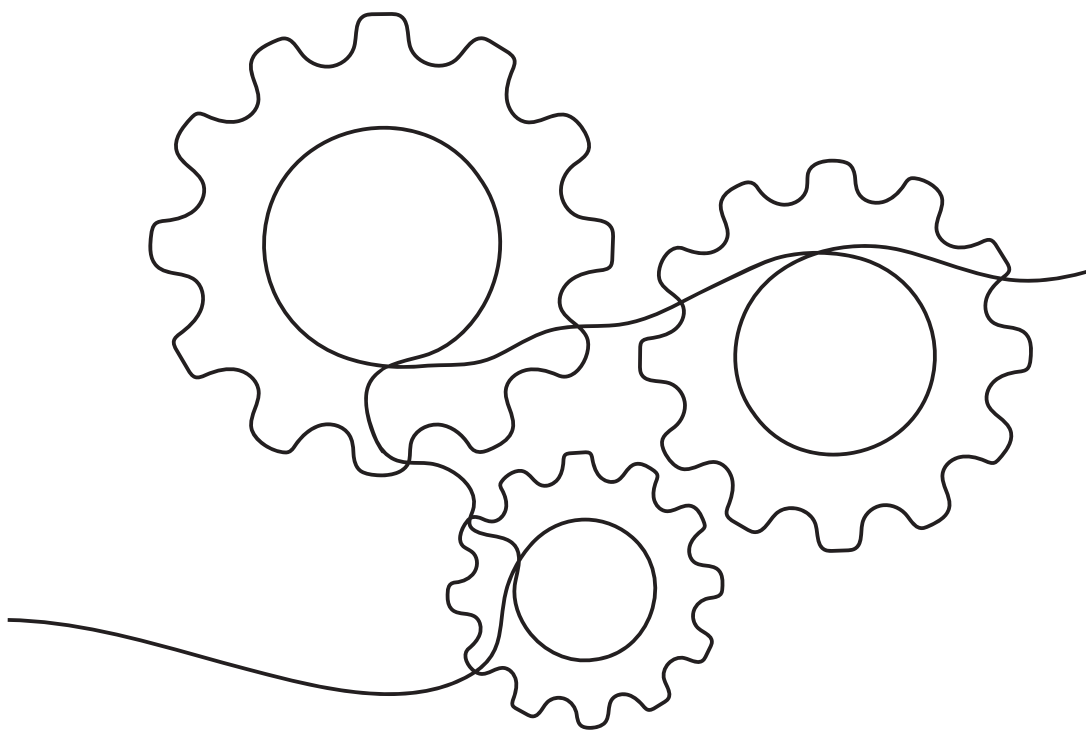


Articular **sobirania**s.

Poder i territori en un món interdependent

MARC PARÉS FRANZI



Pasqual Maragall
LLEGAT **PASQUAL**MARAGALL

Recerca per al programa Llegat Pasqual Maragall
de la Fundació Catalunya Europa



Articular sobiranes.

Poder i territoris en un món interdependent

MARC PARÉS FRANZI

Primera edició: juny 2026

Fundació Catalunya Europa
Carrer Sant Eusebi 48-50 baixos local 3
08006 Barcelona
info@catalunyaeuropa.cat
www.catalunyaeuropa.cat

Disseny: HOBRA
www.hobradesign.com

Correcció: Gabriel Genescà Dueñas

ISBN: 978-84-09-46830-0



Aquesta obra està subjecte a una llicència de reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Agraïments: a la Fundació Catalunya Europa, per brindar-me aquesta oportunitat i pel seu suport en la realització del treball. A l'Eva Anduiza Perea, en Ximo Farinós Dasí, la Laura Calvet Mir, la Gemma Ubasart González, l'Antoni Durà Guimerà, en Joan Tort Donada i la María Carrascosa García, per les seves col·laboracions.

Índex

Introducció	8
PART I – PENSANT LA SOBIRANIA: CONCEPTES DE PARTIDA	14
Capítol 1. La sobirania i la seva evolució	15
Bodin i l'origen del concepte	15
L'estat modern i la concepció territorial de la sobirania	19
L'estat liberal de dret i la sobirania popular	22
La lluita de classes: cap a la democratització de la sobirania	29
L'estat del benestar i la sobirania de les polítiques públiques	33
La globalització: interdependències i sobirania en plural	38
Capítol 2. La mirada ideològica	49
El nacionalisme	49
El federalisme	54
El republicanisme	61
La ideologia del comú	67
El sobiranisme català	73
Capítol 3. La mirada geogràfica	79
El concepte d'estat	79
El concepte de nació	82
El concepte d'autodeterminació	85
El concepte de cooperació	89
El concepte d'escala	100
El concepte de xarxa de governança	106
Síntesi. De la teoria a la pràctica	111
PART II – ANALITZANT LA SOBIRANIA: ESTUDIS DE CAS	114
Capítol 4. L'habitatge	115
Evolució històrica i geogràfica	116
Territorialitat i escales	127
Marc constitucional i normatiu	133
Formes de governança	138
Conclusions	146

Capítol 5. El ferrocarril	149
Evolució històrica i geogràfica	150
Territorialitat i escales	158
Marc constitucional i normatiu	166
Formes de governança	171
Conclusions	176
Capítol 6. L'alimentació	179
Evolució històrica i geogràfica	180
Territorialitat i escales	189
Marc constitucional i normatiu	195
Formes de governança	201
Conclusions	209
Síntesi. Anàlisi comparatiu dels estudis de cas	211
 PART III – PROPOSANT NOVES SOBIRANIES:	
CONCLUSIONS	216
Capítol 7. Repensant les sobiranies avui	217
Reemmarcar els conflictes: posar les sobiranies al centre	218
L'estat plurinacional i la nació com a font de sobirania	220
Sobirania i xarxes de governança en les polítiques públiques	224
Principis per a l'articulació: cooperació, fraternitat i subsidiarietat	228
Capítol 8. Algunes propostes per a Catalunya, Espanya i Europa	233
Evitar els processos d'involució	234
Ampliar la capacitat d'autogovern en un marc plurinacional	238
Adequar les unitats políticoadministratives a l'escala	241
Innovar amb nous mecanismes de coordinació	246
Epíleg. Reflexions finals	250
 REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES	254

Introducció

Una de les aportacions més rellevants del pensament polític de Pasqual Maragall ha estat la seva contribució a la idea del federalisme pluralista. Ho ha fet des de la responsabilitat política – com a alcalde de Barcelona, primer, i com a president de la Generalitat, després – i des del vessant acadèmic, especialment durant la seva estada a la Universitat de Roma. L'any 2016, la Fundació Catalunya Europa va publicar un treball de Josep Lluís Campa Planas en el qual es repassava aquesta part del pensament polític de Maragall.

Bevent d'aquestes contribucions, que repassarem tot seguit, en aquest treball volem aprofundir el debat actual sobre la relació entre Catalunya i Espanya, tot centrant la nostra atenció en la sobirania. Com argumentarem, entenem que a la base del conflicte polític entre Catalunya i Espanya hi ha una disputa sobre la gestió dels afers col·lectius d'una comunitat política (Catalunya) i, per tant, un conflicte de poder territorialitzat. En altres paraules, l'enfocament que proposem no és abordar el conflicte com una contraposició de nacionalismes (nacionalisme espanyol *versus* nacionalisme català), sinó d'entendre'l com un conflicte de sobirania. Creiem, a més, que des de l'anàlisi de la sobirania, tot repensant el propi concepte i la seva aplicació pràctica, potser podrem albirar noves vies de solució.

D'entre les contribucions de Maragall al federalisme pluralista identificades per Campa (2016), n'hi ha quatre que són el punt de partida del treball que es presenta aquí i que prendrem com a premisses.

La primera és la idea del pluralisme i de la descentralització diferencial (o asimètrica). Partirem de la base que Catalunya és una nació, una comunitat política amb uns trets històrics i culturals que justifiquen un tractament diferencial i, per tant, una forma d'organització politicoadministrativa asimètrica respecte d'altres territoris de l'estat. Assumim, per tant, que Catalunya no només ha de poder disposar d'un autogovern propi, sinó que aquest també ha de poder ser diferenciat respecte d'altres territoris de l'estat que no tenen la condició de nació.

La segona noció de partida és la base ciutadana (i no nacionalista) de la sobirania en el federalisme pluralista. Considerarem que la sobirania

resideix en la ciutadania i entendrem que, des d'aquesta base, la sobirania es pot expressar a diferents escales i a través de diferents nivells de govern. Al llarg del treball, desenvoluparem a bastament aquesta noció de la divisibilitat de la sobirania.

La tercera premissa que utilitzarem de les aportacions de Maragall és la seva concepció federal d'una Europa de ciutats i regions. En un moment en què molts dels reptes de la societat tenen una dimensió global o supraestatal, el debat sobre la sobirania no es pot limitar a la relació entre Catalunya i Espanya, sinó que també ha d'abordar necessàriament la relació entre Catalunya i Europa.

I, finalment, la quarta idea força de Maragall que inspira el nostre treball és el principi de subsidiarietat. Entenem que cal cercar la forma d'abordar les problemàtiques actuals des de la major proximitat possible i tenint en compte la seva naturalesa territorial. Així doncs, compartim amb Maragall que, en cada cas concret, el nivell de govern que s'ajusti més a la naturalesa territorial de cada problemàtica és el que haurà de tenir un rol preeminent.

El treball que teniu a les mans, però, vol fer un pas més enllà. Partint d'aquestes contribucions, pretén contrastar la realitat i l'aplicabilitat d'algunes d'aquestes idees – i d'altres inspirades en altres corrents ideològics – en diferents àmbits concrets de política pública. Per entendre a què ens estem referint, ens pot ser útil la distinció terminològica del món anglosaxó entre *politics*, *polity* i *policies*. Vegem-ho amb una mica més de detall.

Politics, polity i policies en el conflicte entre Catalunya i Espanya

Durant els anys del procés independentista a Catalunya el conflicte polític es va desenvolupar fonamentalment en l'àmbit del debat i la confrontació entre actors i partits (debat ideològic, posicions contraposades, aliances, relacions de poder, mobilització de recursos, etc.). Això és el que habitualment omple la secció política dels mitjans de comunicació i el que alimenta les tertúlies. És el que en anglès coneixem com a *politics* i que en català solem dir-ne “política”.

Des d'un punt de vista més substantiu, d'altra banda, la discussió política durant el procés versava fonamentalment sobre el marc institucional, sobre les regles del joc que havien de regir Catalunya, Espanya i la seva relació

(sovint simplificant el debat a la contraposició entre l'*statu quo* del marc constitucional actual versus la creació d'un nou estat nació). D'això en anglès se'n diu *polity* i en català en podríem dir "estructura institucional". Certament, l'estructura institucional és el terreny i les regles del joc on, d'una banda, els actors polítics es relacionen entre si i, de l'altra, es despleguen les polítiques públiques que han d'abordar els problemes col·lectius específics d'una comunitat.

És justament en aquest darrer element, en les polítiques concretes que han de donar resposta als problemes de la societat actual, que aquest llibre vol posar el focus. Aprofitant que avui ens trobem en un altre moment (en podem dir postprocés) i que la conjuntura política ha provocat que la relació entre Catalunya i Espanya emprengui altres derivades (nou model de finançament, traspàs integral de Rodalies, ús del català a les Corts Generals, etc.); en aquest treball proposarem abordar el conflicte polític entre Catalunya i Espanya des de l'àmbit més pragmàtic de les polítiques públiques concretes, el que en anglès es diu les *policies* i en català, "les polítiques públiques".

La mirada geogràfica i el paradigma de l'articulació de sobirania

Tal com acabem d'apuntar, i com també veurem al llarg del llibre, les polítiques concretes necessiten un marc institucional i, per tant, el debat sobre les polítiques és indissociable del debat sobre l'estructura institucional. Tenint present aquesta relació, el que pretenem fer en aquest treball és veure, a través de l'anàlisi de tres àmbits concrets de la política pública, si podem pensar en noves formes de relació entre Catalunya i Espanya, tot aprofundint al mateix temps en els canvis estructurals que serien necessaris per possibilitar aquestes noves formes de relació.

Per fer-ho, es proposa una mirada des de la geografia, un camp molt present en el pensament polític de Pasqual Maragall, però que ha estat relativament poc utilitzat a l'hora d'abordar tant l'anàlisi com les possibles vies de solució al conflicte polític entre Catalunya i Espanya (Almeda, 2021), amb l'excepció de les contribucions de Joan Romero (2006, 2009) o de les aportacions del grup d'acadèmics de l'Associació Espanyola de Geografia (Farinós *et al.*, 2019), que també inspiren clarament aquesta publicació.

Així, utilitzant una perspectiva geogràfica i basant-nos en el cas català, aquest llibre vol posar el focus en la falta d'encaix entre les característiques territorials d'algunes de les grans problemàtiques de la societat actual i les formes d'organització politicoadministratives que, nascudes en la idea d'estat nació, s'estan utilitzant per abordar-les. Conceptes com l'escala, els fluxos, les xarxes o la cooperació territorial seran clau per analitzar aquesta disjuntiva.

Com a resultat, inspirant-nos tant en les nocions del federalisme pluralista, que hem mencionat anteriorment, com en les del republicanisme i del sobiranisme, que detallarem a continuació, i basant-nos en l'anàlisi amb profunditat de tres estudis de cas (habitatge, ferrocarril i alimentació), acabarem proposant un nou paradigma, el paradigma de l'articulació de sobiranies, que es fonamentarà en els quatre elements que presentem tot seguit i que justificarem i desenvoluparem al llarg del treball:

1. La sobirania és divisible, es pot delegar i es pot compartir. Aquesta, com molt bé explica Miquel Caminal en la seva extensa obra (2017), és la base del federalisme pluralista. Com veurem, aquesta idea és l'antítesi del nacionalisme, segons el qual la sobirania és indivisible i s'estructura a partir d'estats nació. Com argumentarem i evidenciarèm al llarg del treball, la multiescalaritat dels grans reptes i problemes col·lectius de les societats actuals fa que aquests només es puguin abordar eficaçment utilitzant una perspectiva com aquesta.
2. Les nacions són font de sobirania i, a la vegada, aquesta resideix en la ciutadania. Les nacions, com Catalunya, són comunitats polítiques territorialitzades integrades per ciutadans i ciutadanes. Partint de la dissociació que ens proposa el federalisme pluralista entre els conceptes d'estat i nació, i des d'una mirada sobiranista; entendrem que les nacions – i no només els estats – són font de sobirania i, per tant, s'han de poder autodeterminar. Com veurem, d'altra banda, en el capitalisme globalitzat actual, la ciutadania ha perdut el control de la seva vida i dels recursos que la sustenten en benefici dels mercats i de les organitzacions multinacionals. Des de l'aproximació que es proposa aquí, la recuperació de la sobirania per part de la ciutadania esdevé un principi fonamental.
3. Seguint el principi republicà de la no dominació, la distribució de la

sobirania no pot ser jeràrquica i, per tant, s'ha de produir de baix a dalt. Com explica Xavier Domènech (2020), aquesta mirada entronca no tan sols amb la llarga tradició del primer catalanisme polític del segle XIX – quan Valentí Almirall es refereix a l'estat federal com un estat compost format per diversos estats sobirans, essent la sobirania d'aquests l'originària i la de l'estat federal, la delegada – sinó també amb el republicanisme espanyol de la Primera República – la Constitució de 1873 reconeixia l'existència de diversos estats i, ja aleshores, articulava la sobirania a diferents escales –.

4. Finalment, entenem que per abordar els problemes multiescalars del món actual, les comunitats polítiques sobiranes han de poder articular la sobirania amb i entre diferents escales, i això implica que diferents actors i diferents nivells de govern han de cooperar i s'han de coordinar. Aquesta operacionalització de la sobirania, com veurem, ha de poder ser específica de cada lloc, a cada moment i per a cada àmbit de la política pública.

Així, d'acord amb el principi segons el qual una comunitat política sobirana pot decidir compartir o delegar part de la seva sobirania tant cap a instàncies superiors com cap a instàncies inferiors, la qüestió fonamental no és tant quina és la millor forma d'organització territorial del poder o quin nivell de govern ha de tenir més competències, sinó com s'articula la sobirania en i entre diferents escales. Aquesta és la qüestió que aquest llibre pretén ajudar a respondre.

Estructura del llibre

El llibre s'estructura en tres parts. A la primera part, s'aborden els conceptes necessaris per entendre l'anàlisi i la proposta que es fa de la sobirania en aquest treball. Aquesta primera part conté tres capítols de caràcter teòric. Al primer capítol s'aborda l'evolució històrica i geogràfica del concepte “sobirania”, seguint el desenvolupament de les diferents tipologies d'estat a l'Europa occidental. El segon capítol aporta una mirada ideològica, per tal d'entendre com algunes de les principals ideologies contemporànies (nacionalisme, federalisme, republicanisme, la ideologia del comú i el

sobiranisme) s'han relacionat amb la sobirania. Finalment, el tercer capítol desenvolupa una mirada a la sobirania des de la geografia, a través de la introducció de diferents conceptes clau que es poden utilitzar i interpretar des d'una perspectiva espacial: l'estat, la nació, l'autodeterminació, la cooperació, l'escala i les xarxes de governança.

La segona part mostra els resultats del treball empíric realitzat per analitzar l'encaix (o el desencaix) entre les formes de governança actuals i la naturalesa territorial de diferents àmbits de la política pública a Catalunya. Ens preguntem com s'articula la sobirania a Catalunya en tres temes concrets: el ferrocarril, l'habitatge i l'alimentació. Tres àmbits que, indubtablement, tenen una clara naturalesa territorial que opera a diferents escales, tant en les seves dimensions físiques com des de la perspectiva social, econòmica o ambiental. Per dur a terme aquesta part, s'han analitzat dades, cartografia, marcs normatius i documents de política pública. Cadascun d'aquests tres àmbits dona lloc a un capítol d'anàlisi del cas. A cadascun d'aquests capítols, seguim la mateixa estructura per facilitar-ne l'anàlisi comparativa. Ens fixarem, en primer lloc, en l'evolució històrica i geogràfica de la problemàtica tractada. En segon lloc, aprofundirem la naturalesa territorial i escalar de la problemàtica en qüestió. Seguidament, analitzarem el marc normatiu i competencial entre els diferents nivells de govern. I, a l'últim, desgranarem les formes de governança impulsades en les polítiques dels darrers anys i les possibles alternatives en l'articulació de sobiranies.

El llibre conclou amb una tercera part que agrupa les principals reflexions sorgides de la revisió teòrica, de l'anàlisi empírica i del debat compartit amb diversos especialistes en la matèria. Aquesta darrera part té un caràcter propositiu i s'estructura en dos capítols: un primer que sintetitza el paradigma de l'articulació de sobiranies com una nova forma de concebre les sobiranies en el context actual i un darrer capítol amb mesures més concretes – algunes més utòpiques i d'altres més factibles – per avançar en noves formes d'articular la sobirania a Catalunya, Espanya i Europa.

PART I – PENSANT LA SOBIRANIA: CONCEPTES DE PARTIDA

Capítol I. La sobirania i la seva evolució

El conflicte polític entre Catalunya i Espanya és essencialment un conflicte de sobirania (López *et al.*, 2021). Ara bé, com intentarem mostrar en les pàgines que segueixen, la manera com entenem la sobirania és determinant no tan sols en la concepció del conflicte en si, sinó, sobretot, en el plantejament de possibles vies de solució.

En aquest capítol, explorem els orígens de la sobirania i la seva evolució històrica i geogràfica, des de la primera definició de Bodin l'any 1576 fins als nostres dies. Ho fem repassant els principals pensadors i pensadores que han reflexionat sobre aquesta qüestió – Bodin, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Sieyès, Hamilton, Ostrom, Sassen, Federici –, però també analitzant les implicacions sobre la sobirania de les diferents formes d'estat, des de l'aparició de l'estat modern fins al context actual de capitalisme global.

BODIN I L'ORIGEN DEL CONCEPTE

“La sobirania és el poder absolut i perpetu d'una república. [...] La república és un recte govern de diverses famílies, i d'allò que els és comú, amb poder sobirà.”

Jean Bodin, *Els sis llibres de la República*, 1576¹

S'atribueix a Bodin la primera definició del concepte de sobirania en l'àmbit del pensament polític. Ho feu l'any 1576, a *Els sis llibres de la República*, on s'hi refereix com “*el poder absolut i perpetu d'una república*”. Òbviament, com veurem, el terme ha anat evolucionant al llarg del temps; ha estat definit de diverses formes i en podem distingir diverses aproximacions. Comencem, però, per aquesta primera aportació.

¹ Reproduït a Botella *et al.* (1994). Traduït al català per l'autor.

El primer que hauríem de destacar de la seva definició és que la sobirania és inherent a la noció de comunitat política. Bodin vincula la sobirania al concepte de república, entesa aquesta pel mateix autor com un *“recte govern de diverses famílies i el que els és comú”*. La sobirania, per tant, sorgeix d'un grup de famílies, d'una col·lectivitat, d'una comunitat, i és relativa als afers comuns d'aquesta col·lectivitat i, per tant, a la política; entesa aquesta com la gestió dels afers col·lectius. És, doncs, en aquest sentit que podem parlar de “comunitat política”.

Aquesta aproximació ens resulta especialment útil perquè, tal com explorarem més endavant per a la Catalunya actual, podrem analitzar la qüestió de la sobirania no tan sols des de la globalitat d'una determinada comunitat política, sinó també des de les especificitats de cadascun dels seus afers col·lectius: l'habitatge, el transport o l'alimentació, per posar com a exemples aquells àmbits de la política pública que analitzarem amb profunditat en aquest treball.

La sobirania, doncs, concerneix les comunitats polítiques, si bé, òbviament, això no implica que tota comunitat política sigui sobirana per definició. A ningú no se li escapa que Catalunya és una comunitat política que ha anat mostrant reiteradament, al llarg de la història, la seva voluntat d'autogovernar-se. I aquest és justament el punt de partida d'aquest treball: assumint que Catalunya és una comunitat política, ens preguntem sobre les possibles alternatives per articular la seva sobirania en ple segle XXI. Més endavant anirem entrant en aquesta idea de “l'articulació” i plantejarem també la idea de “les sobiranies”, en plural, en contraposició a la mirada unitària, que, com veurem, ens mostra Bodin.

En qualsevol cas, però, afirmar que Catalunya és una comunitat política és quelcom que, encara que sigui breument, mereix ser justificat. Una primera constatació d'aquest fet en el moment actual és el seu reconeixement en el bloc constitucional, amb un Estatut que estableix que Catalunya, com a nacionalitat, exerceix el seu autogovern constituïda en comunitat autònoma; defineix les seves institucions pròpies en la Generalitat i es fonamenta en la seva singularitat a partir dels seus drets històrics:

“L'autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculares i en la tradició jurídica

catalana, que aquest Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat amb relació al dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu, i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat."²

La seva singularitat lingüística i cultural, els drets històrics reconeguts, l'existència d'unes institucions pròpies i el seu propi reconeixement com a nació a l'Estatut aprovat pel Parlament de Catalunya el setembre de 2005 ens permeten afirmar que, més enllà del marc constitucional vigent, Catalunya s'ha construït històricament com a subjecte polític, com una comunitat política que vol governar els seus afers col·lectius.

El segon element que cal ressaltar de la definició que va formular Bodin fa més de quatre-cents anys és la idea de poder. La sobirania té a veure amb el poder de les comunitats polítiques. Si ens preguntem qui té el poder sobre els afers col·lectius d'una comunitat política, ràpidament sorgeix la possibilitat del conflicte: la disputa per regir o per controlar una comunitat.

De nou, a ningú no escapa que és aquí on trobem l'origen del conflicte que des de fa segles i fins als nostres dies ha determinat la relació entre Catalunya i Espanya. I és justament en aquest punt que aquest treball vol aportar noves mirades, a través d'una forma diferent de concebre l'articulació del poder en un context com l'actual.

Bodin, però, no es refereix a qualsevol poder. I aquí entren els darrers elements de la seva definició. Utilitza el concepte de sobirania per justificar el poder i el seu bon ús. Per fer-ho, defineix el poder sobirà com un poder perpetu i absolut.

Així, el tercer pilar de la definició de Bodin és que la sobirania és un poder absolut (indivisible) i perpetu (permanent). Segons Bodin, doncs, la sobirania no és limitada, ni en poder, ni en responsabilitat ni en temps. Aquesta mirada, com veurem, serà molt discutida, tant des del liberalisme polític com des del federalisme i el republicanisme.

A diferència del poder dels magistrats o dels funcionaris, als quals se'ls

² Art. 5 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 2006.

concedeix una potestat durant un temps determinat, la sobirania té per a Bodin un caràcter perpetu. Per tant, els governants – als quals se'ls concedeix poder per un temps determinat –, no són sobirans, sinó dipositaris i custodis del poder fins que el veritable sobirà, aquell en qui roman permanentment el poder (el poble o el príncep), decideixi substituir-los. Bodin, en aquest sentit, considera que la sobirania té una força cohesionadora i unificadora entre la política i la societat. No es tracta de mantenir el poder a través de mantenir-se en el govern, com hauria dit Maquiavel, sinó d'utilitzar-lo bé, ja que aquest s'ha de justificar davant la font de sobirania.

A més, la sobirania és, per a Bodin, absoluta, perquè qui l'encarna no pot estar subjecte a cap altre poder. D'aquí cal derivar-ne dues lectures. La primera és que, sempre segons Bodin, el sobirà no està sotmès a les seves pròpies lleis. Una noció de la qual beurà Hobbes i la seva visió d'un estat totpoderós que sotmet la població a la voluntat del sobirà, que és l'única font de poder que pot fer i desfer les lleis. Afortunadament, aquesta visió totalitària de la sobirania serà qüestionada per molts pensadors posteriors, començant per Locke i continuant per Montesquieu.

Ara bé, de la noció de sobirania com un poder absolut es desprèn també una altra lectura, més bàsica i essencial, que ha continuat nodrint el concepte fins als nostres dies. És la idea de la unitat. Si la sobirania és absoluta, aquesta no es pot dividir. Des d'aquesta perspectiva, Bodin no tan sols reforça el concepte de l'estat com una comunitat política articulada a partir d'un poder sobirà, sinó que també postula que aquest poder ha de ser indivisible i, en conseqüència, l'estat és concebut com un artefacte unitari. De fet, tot i que la contribució de Bodin parteix del reconeixement de la pluralitat religiosa dins un mateix estat, la seva aproximació pretén solucionar les disputes entre catòlics i protestants a la França de l'època a través d'un monarca absolut (i neutre) que estigui per damunt de les dues comunitats religioses.

Aquesta idea de diverses comunitats – de diferent naturalesa – dins un mateix estat ha estat replicada al llarg de la història en nombrosos casos, com al Regne Unit, Bèlgica, Suïssa, el Canadà o Espanya, per citar-ne només alguns exemples. Ara bé, la qüestió és si aquesta diversitat ha estat gestionada des de l'unitarisme o des del pluralisme, especialment quan, com en el cas català, es tracta de comunitats polítiques que tenen una

naturalesa territorial.

En síntesi, doncs, de l'origen del concepte de sobirania a partir de Bodin, en podem extreure els elements següents per al nostre treball:

- ◆ La sobirania s'atribueix a una comunitat política. Catalunya és una comunitat política i, per tant, podem aplicar-hi el concepte.
- ◆ La sobirania versa sobre el poder. El conflicte polític entre Catalunya i Espanya és un conflicte sobre el poder en una comunitat política i, per tant, un conflicte al voltant de la sobirania.
- ◆ La sobirania entesa com a poder absolut condueix a entendre els estats com a artefactes unitaris on la sobirania és perpètua i no es pot dividir. Com veurem, aquesta mirada s'ha imposat en la construcció de la gran majoria dels estats moderns i l'Estat espanyol no n'ha estat una excepció.

L'ESTAT MODERN I LA CONCEPCIÓ TERRITORIAL DE LA SOBIRANIA

“Doncs, mitjançant l'Art es crea aquest gran Leviatan que es diu una república o estat, i que no és sinó un home artificial, tot i que d'estatura i força superiors a les del natural, per a la protecció i defensa del qual fou pensat. Allà la sobirania és una ànima artificial que dona força i moviment al cos sencer; els magistrats i altres funcionaris de la judicatura i l'execució en són les articulacions; la recompensa i el càstig fan les funcions dels nervis en el cos natural, enllaçant al tronc de la sobirania cada articulació i cada membre...”

Thomas Hobbes, *Leviathan*, 1651³

L'aportació de Bodin, en la mesura que entén que per garantir la cohesió d'una comunitat política cal una autoritat suprema que no estigui sotmesa a cap altre poder, es contraposa a les formes de govern medieval, en què el poder estava dividit i a voltes era compartit entre diferents estaments – noblesa, clergat i tercer estat. El conflicte religiós a França porta Bodin a

3 Reproduït a Botella *et al.* (1994). Traduït al català per l'autor.

formular aquesta proposta de centralització del poder. No és casual que, en paral·lel, les monarquies europees van guanyant poder, restringint l'autonomia dels senyors feudals, creant burocràcies reials, exèrcits permanents i sistemes fiscals de recaptació d'impostos. França, Espanya, Àustria o Suècia viuen processos similars entre els segles XVI i XVIII, i els respectius monarques s'atribueixen la sobirania de forma divina, legitimant així el seu poder com a suprem i per sobre de la resta d'estaments.

La font de legitimació de la sobirania apareix aquí com una qüestió rellevant que donarà peu a diferents formes d'estat i acabarà obrint la porta a noves formes de concebre la sobirania. Bodin es refereix a les lleis divines com les úniques que estan per damunt del sobirà. Segons ell, el sobirà no està sotmès a cap altre poder humà, però ha de respectar les lleis naturals i divines. Tanmateix, com veurem més endavant, les successives mobilitzacions socials i polítiques dels segles posteriors donaran lloc a formes ben diferents de concebre la legitimació de la sobirania.

Hobbes comparteix amb Bodin la idea de la necessitat d'un poder absolut. Parteix de la idea que, en absència d'un poder central, els humans viuen en un estat de natura que es caracteritza per la desconfiança mútua. En aquest estat natural, els humans tenen una set insaciable de poder i de riquesa i, com que són limitats, això els porta a competir pels recursos, fet que condueix inevitablement a la guerra de tots contra tots. Per escapar d'aquest estat de natura, cal estirar d'una altra tendència natural contraposada a la passió: la raó. Els individus han d'acordar cedir els seus drets naturals a una autoritat comuna que pugui garantir la pau i la seguretat. Aquest pacte, el contracte social, no és entre el sobirà i els súbdits, sinó entre els individus, que decideixen obeir un sobirà. No és, doncs, recíproc; sinó que només genera obligacions dels súbdits cap al sobirà. El sobirà no està subjecte al contracte, sinó que n'és el seu resultat.

A diferència d'altres teories que justifiquen el poder per dret diví, Hobbes fonamenta la sobirania en la raó humana. Així, la sobirania es legitima per un contracte racional. El sobirà, com en Bodin, té poder absolut per dictar lleis, administrar justícia i garantir la seguretat. La seva autoritat, igual que en Bodin, és indivisible i irrevocable, perquè qualsevol fragmentació o rebel·lió portaria de nou a l'estat de natura.

És en aquest context que es forja l'aparició de l'estat modern a Europa,

transitant des de les antigues societats medievals (règims feudals, monarquies dèbils i ciutats autogovernades a la península itàlica), cap als nous estats absolutistes. Així, la sobirania, el poder suprem, passa a atribuir-se a l'estat, que no reconeix cap autoritat superior (ni religiosa ni feudal). L'estat passa a adquirir el monopoli de la violència legítima i es crea una burocràcia estable i centralitzada. Es va instaurant un sistema de racionalitat mitjançant el qual el poder es desplega a través de lleis escrites i d'una estructura jurídica coherent. És l'estat qui crea tot l'ordenament jurídic i, en la mesura en què el poder és absolut, el sobirà és qui fa les lleis. D'aquí la famosa frase de l'absolutisme atribuïda a Lluís XIV: *L'État, c'est moi*.

Més enllà que, bevent de les idees de Bodin i de Hobbes, s'acaben instaurant monarquies absolutes fortes, el que ens interessa més d'aquest període és la territorialització del poder al voltant del concepte d'estat i la deriva nacionalista que aquest fet acabarà tenint. La sobirania s'exerceix sobre un espai físic, geogràfic, que és delimitat políticament.

La fi de la Guerra dels Trenta Anys amb la Pau de Westfàlia (1648) constitueix un punt d'inflexió en aquest sentit, perquè és el moment en què s'instauen els principis d'integritat territorial i de no-ingerència.

D'una banda, en aquells tractats es reconeixen els estats -especialment els del centre d'Europa, però no només- a partir d'unes fronteres ben delimitades. S'introdueix així la llavor d'un principi del dret internacional, que es desplegarà especialment després de la Segona Guerra Mundial, segons el qual els estats nació, per poder existir, necessiten ser reconeguts per la resta de la comunitat internacional.

D'altra banda, s'estableix un altre principi del dret internacional segons el qual els estats tenen dret a preservar el seu territori enfront de les ingerències exteriors. S'abandona així la concepció feudal segons la qual eren les dinasties hereditàries les que determinaven l'articulació del poder i passen a ser els límits territorials acordats els que estructurin la continuïtat de la sobirania.

Es comença a forjar així la idea de l'estat nació, a través de la qual es defineix l'estat com una organització política caracteritzada per tenir un territori clarament delimitat, una població que habita aquest territori i un govern que exerceix la sobirania sobre aquest territori. Progressivament, sobretot arran dels posteriors processos d'unificació d'Alemanya i Itàlia

durant el segle XIX, l'estat modern s'anirà vinculant a la idea de nació.

Fixem-nos que, si no fos per la sobirania, l'estatus actual de Catalunya encaixaria en aquesta definició d'estat: Catalunya té avui en la Generalitat un sistema institucional propi que l'estructura com a organització política, és un territori delimitat, té una població que habita aquest territori i un govern sobre aquest territori. És per aquest mateix motiu, com veurem més endavant, que els estats federals consideren les seves parts com a "estats", ja que tenen territori, població i autogovern. En la majoria dels casos, però, igual que en el cas espanyol, la sobirania resideix en l'estat nació i no en les estats federats o en les comunitats autònomes.

En síntesi, de l'aparició de l'estat modern, en podem extreure les reflexions següents per al nostre treball:

- ◆ Amb l'aparició de l'estat modern, la sobirania deixa d'atribuir-se a les dinasties i passa a atribuir-se als estats.
- ◆ Una de les característiques dels estats moderns és que la sobirania s'exerceix sobre un territori amb uns límits geogràfics definits políticament.
- ◆ Catalunya avui compleix els principals requisits que defineixen un estat (territori, població i institucions d'autogovern), però en no tenir reconeguda la sobirania no pot ser considerada un estat nació.

L'ESTAT LIBERAL DE DRET I LA SOBIRANIA POPULAR

"I així, qui sigui que ostenti el suprem poder legislatiu en un estat, està obligat a governar segons el que dictin les lleis establertes, promulgades i conegudes del poble, i a resoldre els plets d'acord amb dites lleis."

John Locke, *Segon tractat sobre el govern civil*, 1690⁴

Les idees de John Locke tingueren un gran impacte sobre la concepció i la materialització de la sobirania, alimentant directament la Revolució Gloriosa de 1688 (a través de la qual s'instaurà a Anglaterra una monarquia limitada) i pòstumament les grans revolucions de final del segle XVIII.

⁴ Reproduït a Botella *et al.* (1994). Traduït al català per l'autor.

El principi sobre el qual es fonamenta el liberalisme i que donarà lloc al pas de l'estat absolutista a l'estat liberal és el reconeixement dels drets individuals dels éssers humans. Es considera que els éssers humans neixen, per naturalesa, lliures i iguals, amb una sèrie de drets (la vida, la llibertat i la propietat) que els són naturals i que són inalienables. Així, segons Locke, qui ostenta la sobirania no pot transgredir aquests drets individuals i, en conseqüència, la sobirania no pot ser absoluta, sinó que ha d'estar limitada.

Posar límits al poder absolut de l'època és una de les principals raons de ser del liberalisme. En els seus orígens, Locke utilitza la idea de contracte social de Hobbes, si bé amb una aproximació ben diferent. En primer lloc, per a Locke, el contracte social ha de servir per protegir els drets naturals individuals i no per anul·lar-los com feien les monarquies absolutes. En segon lloc, el contracte social es formula entre individus que es reconeixen lliures i iguals, i no com a súbdits. En aquest sentit, Locke parla d'un doble pacte: un primer pacte entre individus que dona lloc a la comunitat i un segon pacte entre aquesta comunitat i el seu govern. En el primer, els individus que integren la comunitat s'obliguen a acceptar les decisions de la majoria. La condició de membre de la comunitat política s'adquireix mitjançant el consentiment dels individus, una idea que recuperarem quan introduïm el concepte de nació. En el segon pacte, s'estableix una relació de confiança amb el govern, assumint que aquest desenvoluparà la seva tasca amb l'única finalitat d'aconseguir el bé dels individus de la comunitat. En cas contrari, la comunitat podrà dissoldre el govern.

Fixem-nos que, en aquesta seqüència lògica, són els individus els qui atorguen el poder a la comunitat, primer, i al govern, després. Els drets són individua – no col·lectius – i, en conseqüència, són els individus els dipositaris últims de la sobirania. D'aquí es deriven almenys tres concepcions que són d'interès per al treball que ens ocupa.

En primer lloc, la sobirania resideix en el poble. Són els individus associats en una comunitat política els dipositaris de la sobirania. La sobirania no resideix ni en el monarca ni en un ens abstracte com la nació, sinó que resideix en la ciutadania. És, doncs, la ciutadania qui delega el poder polític al govern. No cal dir que aquest canvi d'enfocament és d'una importància cabdal, ja que determinarà l'avenç de la democràcia liberal com a sistema polític fins als nostres dies. Aquesta idea queda ben recollida

a la Constitució dels Estats Units d'Amèrica, que al seu preàmbul manifesta que és el poble qui es dota ell mateix de la Constitució:

“We the People of the United States, in order to form a more perfect Union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.”⁵

En segon lloc, la sobirania es fonamenta en els drets dels individus. Quan els individus cedeixen poder a la comunitat i aquesta el delega en el govern, el que s'està cedint són drets. Per tant, es vincula la sobirania al reconeixement d'una sèrie de drets dels quals són titulars els individus, perquè són els titulars de la sobirania. Mitjançant el contracte social, doncs, part d'aquests drets sobirans són cedits a la comunitat política. Aquesta cessió de drets, d'altra banda, es fa per interès propi dels individus, ja que n'esperen obtenir uns beneficis, una situació millor i més estable que la que tenien en l'estat de natura, on, tot i disposar dels drets de forma natural, aquests estan permanentment amenaçats pels altres individus.

I, finalment, la sobirania – que, com hem vist, pot ser cedida – és cedida a partir de dues característiques que fins llavors no eren òbvies: la condicionalitat i la limitació. Condicionalitat perquè els individus cedeixen drets a la comunitat de forma fiduciària i aquesta els entrega al govern en els mateixos termes, de manera que tota cessió de sobirania pot ser revertida. I limitació perquè la cessió de drets no és absoluta: no es cedeixen tots els drets, sinó que només s'entrega a la comunitat i al govern el poder estrictament necessari per a les finalitats pròpies del contracte social. En conseqüència, –i aquest serà un dels fonaments del liberalisme tant polític com econòmic–, l'estat ha de quedar al marge d'interferir en determinats drets, que romandran en possessió exclusiva dels individus.

Bevent d'aquestes idees i a través de les revolucions impulsades per la burgesia, els estats liberals de dret, primer, i les democràcies liberals, després, s'obriran pas – amb anades i vingudes al llarg dels propers segles

5 Preàmbul de la Constitució dels Estats Units d'Amèrica, 1787.

– i s'acabaran consolidant com la forma d'estat hegemònica. Començant per Anglaterra, els Estats Units i França; estenent-se posteriorment a la majoria dels estats occidentals, i, com a conseqüència del colonialisme, desplegant-se també al conjunt del planeta, de manera que els estats liberals democràtics i de dret són avui la forma d'organització dominant.

Ferran Requejo (2008) sistematitza quatre trets característics dels estats liberals de dret: a) la proclamació constitucional d'una sèrie de drets i llibertats individuals; b) l'articulació de les institucions de l'estat a partir de la separació de poders; c) la participació restringida de la ciutadania en l'elecció dels òrgans legislatius i d) el principi de legalitat constitucional segons el qual els poders públics han d'atendre les lleis.

Un element comú creua transversalment aquestes quatre característiques: el constitucionalisme. L'estat liberal és un estat de dret. Un estat on la llei, igual per a tots, és la garantia dels drets i les llibertats i del compliment del contracte social. Tots els individus se sotmeten igualment a la llei, els poders públics obeeixen la llei i aquesta emana de la sobirania popular a través de l'elecció d'òrgans legislatius per part de la ciutadania.

La concepció de la limitació del poder de Locke es plasma en el constitucionalisme com la doctrina que estableix que el poder polític ha d'estar limitat per una constitució que estableixi les normes fonamentals que regulin el funcionament de l'estat. Una constitució en què els drets i les llibertats individuals han de quedar reconeguts i protegits. Una constitució que estableixi la separació de poders i també el principi de legalitat. És, doncs, a la constitució on s'estableix la distribució del poder, com també els límits i les condicions de la cessió de sobirania que fa el poble.

Com veurem a la segona part d'aquest treball, el bloc constitucional espanyol i català (Constitució espanyola de 1978 i Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006) és tant un marc d'oportunitat i garantia per (re) distribuir territorialment la sobirania, com un marc de constrenyiment que limita les possibilitats i les alternatives per fer front al conflicte polític entre Catalunya i Espanya.

Fem atenció també a un altre dels elements característics dels estats liberals: la separació de poders. A diferència de Rousseau, que, com veurem més endavant, va ser un ferm defensor de la indivisibilitat de la sobirania, pensadors de l'època com Locke i, sobretot, Montesquieu van desplegar

una forta argumentació a favor d'aquest mecanisme com a eina fonamental per limitar el poder i evitar els abusos. Un mecanisme de garantia, basat en el fet que el poder principal – el legislatiu – fos escollit pel poble, però no apliqués ni executés les lleis; que el poder executiu se sotmetés al control i al dictat del legislatiu, i que el poder judicial no fos qui elaborés les lleis que hauria d'aplicar.

Des del punt de vista de la sobirania, que és el que ens interessa en aquest treball, darrere del mecanisme de la divisió de poders hi ha un nou principi fonamental: el poder es pot dividir i, en conseqüència, la sobirania és divisible. Ja hem dit que pensadors com Rousseau s'oposaran a aquest principi, com ho feien també Bodin o Hobbes quan propugnaven la sobirania com el poder absolut. En qualsevol cas, tenint en compte els efectes que, com veurem, es poden derivar d'aquest fet, la qüestió no és ni fàcil ni evident. De fet, moltes de les constitucions que recullen algun sistema de separació de poders – especialment les dels estats unitaris – estableixen, al mateix temps, que la sobirania és indivisible. Sense anar més lluny, és el cas de la primera Constitució de la República de França de 1793, que reconeix la sobirania popular, però com a unitària i indivisible.

*“La souveraineté réside dans le peuple; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable.”*⁶

Tanmateix, la nova perspectiva de la separació de poders, que s'acabarà imposant en els estats actuals, obre un ventall de noves possibilitats a l'hora de (re)pensar la sobirania. Com veurem més endavant, el fet que la sobirania no tan sols es pugui cedir, sinó que, a més, aquesta cessió es pugui fer dividint-la, serà un dels principis fonamentals del federalisme.

De fet, és en aquest moment històric que es desenvolupa als Estats Units d'Amèrica la mateixa concepció de la divisibilitat del poder, però no només en clau funcional com establia Montesquieu, sinó també en clau territorial. Així, Hamilton, Madison i Jay a *The Federalist Papers* (1787-1788) sostenen una visió de la sobirania en què aquesta no tan sols es pot dividir sobre el territori – cadascun dels estats dels Estats Units és reconegut com a

6 Art. 25 de la primera Constitució Republicana de França, 1793.

sobirà –, sinó que, en la mesura en què la sobirania es pot cedir, també es pot compartir. Reprendrem aquesta qüestió quan abordem la ideologia federalista, però ja podem avançar que serà fonamental per a l'anàlisi i les propostes que desenvoluparem en aquest treball.

Cal fer notar, a l'últim, que els primers estats liberals de dret, si bé s'allunyen clarament del sistema despòtic i de privilegis de l'Antic Règim, no poden ser qualificats d'estats democràtics. Cal tenir present que, tot i ser revolucionari, el procés de transició des de l'absolutisme als nous estats tendeix a ser progressiu i, en la majoria dels casos, amb processos contrarevolucionaris que impliquen retrocessos en bona part de les fites liberals assolides. Unes fites que, com ara explicarem, no tan sols no tenen la democràcia com a objectiu sinó que, al contrari, mostren dèficits importants en aquest sentit.

Així, tot i que la lògica liberal i la lògica democràtica es trobarien més endavant com a resultat de processos de mobilització popular, són lògiques diferents i que no sempre han anat del bracet. Com explica Requejo (2008), l'element més essencial que prova aquest fet és que dos dels trets fonamentals del que posteriorment serien les democràcies liberals no són reconeguts en els primers estadis dels estats liberals de dret, sinó que s'acaben assolint més tard, com a conseqüència de les reivindicacions democràtiques i de la lluita de classes. Ens referim al sufragi universal i al dret d'associació.

Tot i que, com hem vist, des dels seus orígens el liberalisme reconeix la sobirania popular i estableix que almenys el poder legislatiu ha de ser escollit pel poble; a la pràctica, les formes d'elecció que es van instaurar van ser de sufragi censatari. Només votaven els homes que figuraven al cens de contribuents, és a dir, una minoria privilegiada de propietaris, que eren els que sufragaven les despeses de l'estat. No deixa de sorprendre, en aquest sentit, que avui, en estats occidentals com l'Estat espanyol, una part important dels contribuents, en ser persones migrades, no tenen reconegut el dret de ciutadania i, per tant, tampoc poden votar.

En qualsevol cas, la restricció del sufragi i, per tant, de la sobirania, no fou només una qüestió pràctica del que va passar en aquell període, sinó que la defensava part de la majoria dels grans pensadors liberals de l'època. D'una banda, amb arguments referents als riscos despòtics de la democràcia i la possible pèrdua de llibertats individuals si el poder quedava

en mans d'una majoria intolerant i, d'altra banda, amb arguments a favor de la sobirania nacional, desdibuixant la defensa de la sobirania popular per atribuir-la a la nació com un tot orgànic i abstracte que estava per damunt del conjunt dels individus i que permetia justificar que només una minoria privilegiada fos l'expressió d'aquesta sobirania.

Tot i que el debat de l'època sobre la font de la sobirania era intens entre els defensors de la sobirania nacional (Sieyès) i els de la sobirania popular (especialment, Rousseau), la realitat és que són nombrosos els textos constitucionals en què nació i poble es barregen quan es tracta de la sobirania. En alguns casos, com a la Constitució espanyola actual, la necessitat de refermar la unitat de la nació a través de la indivisibilitat de la sobirania és segurament un dels arguments de pes que hi ha al rerefons.

“La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.”⁷

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”⁸

El segon pilar democràtic absent en el liberalisme era el dret d'associació. Aquí pesa de nou l'origen individualista de les llibertats que fa el liberalisme. D'una banda, no es preveu cap altra forma d'associació que no sigui la de la societat derivada del contracte social, que no és sinó la suma d'interessos individuals. De fet, a la majoria dels estats europeus, qualsevol altra forma d'associació fou perseguida durant bona part del segle XIX. D'altra banda, la pròpia concepció de la llibertat en el liberalisme és de caràcter negatiu: el seu objectiu principal és preservar l'esfera personal i privada de qualsevol ingerència pública o estatal. La llibertat es basa en la no-ingerència, especialment per part de l'estat. La concepció positiva de la llibertat, basada en el dret a participar activament en la política, era pròpia de les democràcies antigues i seria recuperada posteriorment pel

⁷ Art. 1.2 de la Constitució espanyola, 1978.

⁸ Art. 2 de la Constitució espanyola, 1978.

republicanisme, com veurem més endavant, però no entrava en el marc ideològic del liberalisme polític.

Resumint, les principals aportacions del liberalisme que serveixen al nostre treball són les següents:

- ◆ La sobirania resideix en el poble i, per tant, són els individus constituïts en comunitat política els dipositaris últims del poder.
- ◆ La sobirania és divisible, es pot cedir i es pot compartir. La separació de poders esdevé el mecanisme principal per posar límits al poder i, alhora, s'obre la porta a la divisió territorial de la sobirania.
- ◆ La clau de la sobirania està en la cessió i la preservació dels drets individuals. La sobirania, doncs, s'associa als drets.
- ◆ El constitucionalisme esdevé la doctrina per preservar aquests drets, garantir la igualtat davant la llei, la separació de poders i la sobirania popular. L'estat liberal és un estat de dret.
- ◆ El bloc constitucional espanyol i català, és a la vegada, tant un marc d'oportunitat i garantia per (re)distribuir territorialment la sobirania com un marc de constrenyiment que limita les possibilitats i les alternatives per abordar al conflicte polític entre Catalunya i Espanya.

LA LLUITA DE CLASSES: CAP A LA DEMOCRATITZACIÓ DE LA SOBIRANIA

“Resolgueu el que vulgueu, però enfrontant la responsabilitat de donar entrada a aquesta meitat del gènere humà en política perquè sigui cosa de dos. No podeu venir aquí vosaltres a legislar, a votar impostos, a dictar deures, a legislar sobre la raça humana, sobre la dona i sobre el fill, aïllats, fora de nosaltres.”

Clara Campoamor, debat a les Corts Constituents de la Segona República espanyola, 1931⁹

Lenin, a *El dret de les nacions a l'autodeterminació* (1914), distingeix

9 Reproduït a la pàgina web del Congrés de Diputats: www.congreso.es Traduït al català per l'autor.

entre dues èpoques del capitalisme pel que fa als moviments nacionals. La primera, correspon a la fi del feudalisme i l'absolutisme, que és quan es construeixen les societats burgeses. En aquesta primera època, els moviments nacionals adquireixen el caràcter de moviments de masses i incorporen totes les classes de la població a la política per mitjà de la premsa i de les institucions representatives. La segona època es produeix quan els estats ja tenen una estructura acabada, un règim constitucional sòlidament establert, i s'accentua l'antagonisme entre la burgesia i el proletariat. A la primera fase – diu Lenin – és quan es produeix el despertar dels moviments nacionals, incorporant-hi els camperols, que en aquell moment són el grup poblacional més nombrós. A la segona fase, per contra, la burgesia es desvincula dels moviments democràtics de masses i són les lluites de classe les que desencadenen els avanços democràtics.

L'evolució des de l'estat liberal de dret fins a les democràcies liberals que tenim avui és el resultat de les lluites i les mobilitzacions pels drets civils i polítics que es van produir posteriorment, especialment les encapçalades per les organitzacions sindicals de les classes treballadores i les orientades a la lluita pel sufragi universal.

Amb el triomf de les revolucions liberals, la consolidació del capitalisme industrial i les migracions consegüents del camp a la ciutat, la burgesia es va anar convertint en la nova classe dominant, tant en l'àmbit econòmic com en el polític. Com a resultat d'aquest procés, des de la segona meitat del segle XVIII i durant el segle XIX creix una nova classe, la classe obrera, constituïda per treballadors i treballadores assalariats, que no posseeix els mitjans de producció, que viu en condicions de gran precarietat laboral i habitacional i que és exclosa dels drets polítics: no té dret a vot i se li nega el dret d'associació.

És en aquest context que sorgeixen les primeres formes de solidaritat i associació obrera (sindicats, mutualitats, cooperatives, etc.), que lideraran tant les lluites pels drets laborals com les lluites pels drets civils i polítics durant els segles XIX i XX. Com a resultat d'això, el sufragi universal masculí es començarà a aconseguir a Europa durant la segona meitat del segle XIX (a França, el 1848; a Alemanya, el 1871, i a Espanya, el 1890), mentre que no serà fins al segle XX que la lluita de les dones sufragistes pel sufragi femení veurà els seus resultats (al Regne Unit, el 1928; a Espanya, el 1931, i a

França, el 1944). Finalment, cal esmentar també els casos de Nova Zelanda, el primer país a reconèixer el sufragi universal femení l'any 1893, i dels Estats Units d'Amèrica, que tot i que van reconèixer el sufragi universal masculí el 1870 i el femení el 1920, no fou fins al 1965 que van eliminar les barreres racials en el vot.

A l'Europa occidental, aquesta democratització es gesta progressivament a partir d'un procés d'anades i vingudes entre les reivindicacions obreres i les concessions liberals, fins a consolidar el sistema actual de democràcies liberals. Des del punt de vista de la sobirania, i per a l'interès d'aquest treball, hi ha almenys dos elements que cal destacar d'aquest procés.

El primer és el fet que la democràcia esdevé font de legitimació de la sobirania. És a dir, el que legitima el poder és el poble, a través de l'expressió democràtica de la seva voluntat. Es porta, doncs, la sobirania popular fins a l'extrem a partir de la construcció de majories democràtiques, que són les que sostenen i dissolen el poder legislatiu en primera instància i l'executiu, en darrera.

La mirada democràtica implica, d'una banda, que tot el poble, a través del sufragi universal –i no només una minoria censatària de propietaris contribuents –, és el dipositari de la sobirania. D'altra banda, la mirada democràtica també implica que aquesta sobirania popular s'expressa a través de la construcció de majories socials.

Cal fer notar que, en aquest punt, la mirada democràtica i la constitucionalista topen, com ho il·lustren bé els debats de l'època, quan pensadors com Tocqueville o Stuart Mill adverteixen d'una possible tirania de les majories i de la necessitat de protegir les minories. Des d'aquesta perspectiva, es qüestiona que la voluntat majoritària es pugui imposar sempre per sobre de la llei, ja que això voldria dir que els drets de les minories podrien ser vulnerats. Des del liberalisme –i, més concretament, des del constitucionalisme–, com hem vist, es defensa la necessitat de l'estat de dret per preservar una sèrie de drets que són l'essència de la sobirania, fins i tot per damunt de la voluntat popular. Per contra, des dels postulats democratitzadors aquest principi pot ser qüestionat, amb l'argument que la font última de legitimació de la sobirania és, justament, la voluntat popular. O, en altres paraules, l'estat democràtic no té per què ser un estat de dret, com sí que ho era l'estat liberal.

Un debat, aquest últim, que ens ressona amb força als catalans i catalanes que hem viscut el conflicte polític entre Catalunya i Espanya durant la segona dècada del segle XXI. Pot la voluntat del poble de Catalunya, expressada per la via del referèndum, contradir el marc constitucional actual? O bé el marc constitucional ha d'estar per sobre de la voluntat majoritària, per garantir el dret de les minories? Som conscients que el debat és més complex i que existeixen altres variables clau, sobre les quals incidirem més endavant en aquest treball, com la consideració de si Catalunya és o no sobirana per expressar aquest tipus de voluntats, però tots i totes recordarem que bona part del debat d'aquells anys es va centrar en aquesta vella disjuntiva.

El segon element que cal destacar del període de democratització de l'estat liberal és el reforç de la dimensió col·lectiva de la sobirania. Bevent dels postulats del republicanisme, que tractarem al capítol següent; amb les lluites pels drets laborals, civils i polítics guanya pes la concepció del que és comú com quelcom col·lectiu, i no només com la mera suma d'interessos individuals. Es confronta així la base del liberalisme, segons el qual la sobirania s'exerceix a partir d'uns drets i interessos estrictament individuals, i es posa l'accent en la col·lectivitat. S'obrirà així la porta més tard a un altre debat, que també abordarem més endavant, sobre els límits de la col·lectivitat: el debat entre les visions republicanes d'una "voluntat general" que està per sobre de qualsevol altra forma de voluntat particular, i la possibilitat de concebre múltiples voluntats col·lectives en una mateixa societat, cadascuna de les quals perseguint uns objectius, uns interessos i unes formes de fer diferenciats entre si però compartits entre els individus o actors que formen part d'aquell col·lectiu concret (cooperatives, centres socials autogestionats, moviments socials, etc.).

En qualsevol cas, amb la democratització de l'estat liberal es recupera la mirada de la llibertat positiva, aquella que entén la llibertat com la possibilitat d'autodeterminar-se, de poder decidir sobre les coses individuals i sobre les col·lectives i, per tant, de poder participar activament en la vida política. A diferència dels liberals, que entenen la llibertat com la no-interferència sobre la vida i les opcions individuals de cadascú; amb la mirada democràtica s'entén que el que et fa lliure és poder participar en les decisions que t'afecten. Òbviament, aquestes dues mirades tenen implicacions ben diferents sobre com entendre el paper de l'estat i sobre

com concebre la sobirania.

Si bé el liberalisme proclama la mínima intervenció de l'estat, especialment sobre la vida privada i sobre l'economia, des dels postulats democratitzadors es defensa que l'estat ha d'intervenir especialment en dues direccions: per erradicar les desigualtats materials que limiten l'autonomia de les persones i per garantir l'accés a l'educació, per tal que tota la ciutadania pugui decidir lliurement.

El creuament de la llibertat positiva amb el concepte de sobirania ens porta, necessàriament, a un tercer concepte, el de l'autodeterminació, que ens obliga de nou a referir-nos a la nació. Reprendrem aquest concepte al tercer capítol amb més precisió.

En síntesi, podem extreure les conclusions següents per al nostre treball sobre la democratització de l'estat:

- ◆ L'evolució des de l'estat liberal de dret fins a les democràcies liberals que tenim actualment és el resultat de les lluites i les mobilitzacions pels drets civils i polítics que es van produir posteriorment, especialment en el marc de la lluita de classes.
- ◆ En aquest procés, la democràcia esdevé font de legitimació de la sobirania. El poble és qui legitima el poder a través de l'expressió de la seva voluntat majoritària.
- ◆ La sobirania deixa d'estar restringida als drets individuals i passa a ser concebuda en termes col·lectius. Allò que és comú genera un interès col·lectiu que va més enllà de la suma d'interessos individuals.
- ◆ Es recupera la noció positiva de la llibertat, entesa com la possibilitat d'autodeterminar-se, de poder participar activament en la vida política i poder decidir tant sobre les coses individuals com sobre les col·lectives.

L'ESTAT DEL BENESTAR I LA SOBIRANIA DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

“Els monarques de l'ordre econòmic han admès que la llibertat política era competència del Govern, però han sostingut que l'esclavitud econòmica no era competència de ningú. Han concedit que el Govern

podia protegir el ciutadà en el seu dret a votar, però han negat que el Govern pogués fer res per protegir el ciutadà en el seu dret a treballar i el seu dret a viure. Avui estem compromesos amb la idea que la llibertat no és una qüestió a mitges. Si al ciutadà mitjà se li garanteix igualtat d'oportunitats a les urnes, també ha de tenir igualtat d'oportunitats al mercat.”

F.D. Roosevelt, *Acceptance Speech at the Democratic National Convention*, 1936¹⁰

Amb la Primera Guerra Mundial i la signatura del Tractat de Versalles (1919), Europa va viure una profunda reorganització territorial dels seus estats que, si bé reforçava el sistema d'estats nació i fins i tot creava un primer organisme internacional per a la seva protecció –la Societat de Nacions–, també evidenciava l'arbitrarietat de les seves fronteres i la barbàrie de les seves colonitzacions arreu del planeta. Desapareixien quatre dels grans imperis de l'època (l'austrohongarès, l'alemany, l'otomà i el rus) i es creaven nous estats, com Txecoslovàquia, Iugoslàvia, Hongria, Estònia, Letònia, Lituània, Finlàndia i Polònia. El Regne Unit i França es mantindrien com les dues grans potències colonials i no seria fins a la segona meitat del segle xx que s'iniciaria el procés de descolonització.

Després de la Primera Guerra Mundial, el crac del 1929 feia saltar pels aires el capitalisme financer que, des del final del segle xix, havia guanyat molt pes i havia superat el capitalisme productiu propi de la industrialització. La Gran Depressió que va originar va evidenciar la incapacitat del capitalisme de lliure mercat de garantir unes condicions de vida dignes per al conjunt de la societat i, alhora, la necessitat d'intervenir en el mercat, tant per fer front als estralls d'aquella crisi com per prevenir-ne de noves en el futur.

El sorgiment del keynesianisme com a teoria econòmica i el desplegament del *New Deal* per part de l'administració Roosevelt als Estats Units d'Amèrica l'any 1933 marcarien l'inici d'una nova etapa en què els estats liberals democràtics de l'època incorporarien una nova dimensió: la dimensió social. En paral·lel, el triomf de la Revolució Russa el 1917

10 Reproduït a: www.millrcenter.org Traduït al català per l'autor.

determinaria, sens dubte, aquest nou accent social, amb la construcció d'un nou model d'estat –l'estat soviètic– com a alternatiu a l'estat liberal, propi del capitalisme.

Tanmateix, el nou paradigma impulsat per F.D. Roosevelt als Estats Units d'Amèrica, no tingué una translació immediata al conjunt de l'Europa occidental, on les democràcies liberals van entrar en crisi. L'ascens al poder del moviment feixista a Itàlia i del nacionalsocialisme a Alemanya van marcar un període que culminaria amb la Segona Guerra Mundial. A Espanya, aquest període es va caracteritzar per les noves oportunitats socials i democràtiques que va obrir la Segona República. Posteriorment, però, l'alçament militar franquista va fulminar per als següents quaranta anys els drets i les llibertats, tant individuals com col·lectius, que s'havien aconseguit, també amb relació als drets nacionals de Catalunya.

Serà després de la Segona Guerra Mundial que es consolidarà la nova evolució dels models d'estat al món occidental, passant dels estats liberals democràtics de dret als anomenats estats socials i democràtics de dret. Així, les noves constitucions de França (1946), Itàlia (1947) i Alemanya (1949) incorporarien garanties socials. Unes garanties que arriben fins als nostres dies i que, dècades més tard, també incorporarà la Constitució espanyola de 1978, tant a l'article 1.1 com al capítol III, dels principis rectors de la política social i econòmica:

“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”¹¹

L'enfocament de la garantia dels drets socials i econòmics anirà acompanyat, en un primer moment, d'una forta inversió pública a l'Europa occidental, impulsada pel Pla Marshall. I posteriorment s'aniran estructurant els sistemes de benestar a la majoria dels països. Com en el cas de les transformacions democràtiques del període anterior, les transformacions socials també aniran estretament lligades a les reivindicacions de les organitzacions sindicals i polítiques vinculades a la classe treballadora.

11 Art 1.1 de la Constitució espanyola, 1978.

Certament, tal com mostra Esping-Andersen (1993), els estats socials i democràtics de dret van anar adquirint diferents models de benestar entre els anys cinquanta i setanta del segle passat. Així, als Estats Units d'Amèrica i al Regne Unit s'imposaria un model liberal, a partir d'ajudes assistencials focalitzades en els sectors més vulnerables i mantenint una forta presència del mercat per a la resta de la població. Als països escandinaus, on la socialdemocràcia havia governat durant tot el període d'entreguerres, es consolidaria un model universalista i fortament redistributiu, amb serveis públics gratuïts per al conjunt de la població. En canvi, Alemanya o França adoptarien un model més corporatiu, basat en la protecció social vinculada al treball i les cotitzacions.

En qualsevol cas, la incorporació de drets de caràcter econòmic i social per al conjunt de la ciutadania representa també un canvi a l'hora d'interpretar la sobirania. Si amb el liberalisme la sobirania passava a associar-se a una sèrie de drets individuals, i això justificava la sobirania popular, amb la incorporació dels drets socials i econòmics a les bases constitucionals dels nous estats de benestar la sobirania pren una nova dimensió col·lectiva.

Si bé és cert que a la majoria de les constitucions —entre elles, l'espanyola— molts dels drets econòmics i socials queden relegats a un segon nivell com a drets objectius i no subjectius, el seu reconeixement com a drets fonamentals suposarà un canvi de paradigma en l'actuació dels poders públics.

Els drets fonamentals subjectius inclouen els drets individuals (a la vida, a la integritat física, a la llibertat ideològica i religiosa, etc.) i polítics (a la llibertat d'expressió, de reunió i manifestació, d'associació, etc.), que l'estat està obligat a garantir i els tribunals han de protegir. Els drets objectius, en canvi, representen un sistema objectiu de valors. Són el fonament de l'ordre públic de la comunitat constituïda i, per tant, un element estructurador de l'estat, en la mesura que determinen l'actuació dels poders públics. Entre aquests drets, trobem el dret a la protecció social, econòmica i jurídica de la família; el dret a l'ocupació; el dret a la protecció de la salut; el dret a gaudir d'un medi ambient adequat, o el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat.

Com hem dit, aquesta nova generació de drets constitucionals anirà acompanyada, especialment fins als anys setanta, d'un desplaçament

important de polítiques públiques –amb dotació de recursos i d'estructures administratives–, destinades a corregir i/o revertir els efectes del capitalisme de lliure mercat per reduir la desigualtat material entre la ciutadania, tot garantint unes condicions de vida dignes. Es tracta, doncs, d'oferir a través de l'estat una sèrie de mínims socials que el mercat no garanteix per a tota la població. Això es concreta en la construcció i el desenvolupament de grans sistemes, habitualment homogenis dins de cada estat nació, de provisió estatal de serveis públics, com l'educació, la sanitat, les prestacions contributives (atur, jubilació, viudetat, etc.), les prestacions subsidiades (com l'habitatge social) o la resta de prestacions socials (dependència, pobresa, etc.).

Aquest període en què l'estat intervé regulant el mercat i es converteix en un gran provisor de serveis i d'inversió pública, però, no minva el desenvolupament del capitalisme als països occidentals, ans el contrari. L'afany per mantenir el creixement econòmic i el desenvolupament de grans empreses industrials portarà a un nou estadi del capitalisme, el capitalisme fordista, caracteritzat per la producció i el consum de masses.

En la mesura en què l'estat, a través de les seves polítiques públiques, passa a ser el principal responsable de la garantia d'aquests drets, el ventall d'àmbits sobre els quals la sobirania és rellevant esdevé molt més ampli. En aquest moment, doncs, podem començar a pensar la sobirania estatal des de diferents perspectives sectorials, com l'educació, la sanitat, l'habitatge, el transport, l'alimentació, etc.

Si bé, en aquest estadi de creixement de l'estat del benestar, les polítiques responen a una lògica unitària en què els estats pretenen garantir les seves polítiques per al conjunt de la població; com veurem a l'apartat següent, aquesta lògica uniformitzadora i independent del context territorial perdrà sentit als propers anys. Això obrirà la porta a pensar la sobirania no tan sols des de diferents naturaleses sectorials, sinó també a partir de les diferents característiques territorials de cadascun d'aquests àmbits sectorials.

Abans d'entrar amb més profunditat en aquest nou escenari, però, convé ressaltar una última característica dels estats nació de la segona meitat del segle xx. Es tracta de la seva integració en organitzacions internacionals. A escala mundial, a través de la creació de l'Organització de les Nacions Unides (ONU) i, a escala europea, amb l'inici del que acabarà essent

l'actual Unió Europea (UE). Aquesta qüestió la tractarem amb més detall al capítol tercer.

Resumint, i per concloure aquest apartat, podem extreure les següents idees útils d'aquest període en què es desplega l'estat del benestar:

- ◆ Amb la incorporació del drets socials i econòmics per al conjunt de la ciutadania, la sobirania adquireix una nova dimensió col·lectiva. Aquests drets es conceptualitzen com a drets fonamentals objectius i esdevenen un element estructurador de l'estat, tot determinant l'actuació dels poders públics.
- ◆ Amb el desenvolupament dels estats del benestar, la inversió i les polítiques públiques creixen i es diversifiquen. El ventall d'àmbits sobre els quals la sobirania és rellevant passa a ser molt més ampli i aquesta pot ser concebuda des de diferents perspectives sectorials, aplicant-se en àmbits com l'educació, la sanitat, l'habitatge, el transport o l'alimentació.
- ◆ En aquest context, es construeixen grans estructures administratives i burocràtiques a escala estatal per a la provisió de serveis públics associats a l'estat del benestar. Aquests sistemes tendeixen a desplegar-se de forma homogènia a cadascun dels estats nació.
- ◆ La Constitució espanyola actual defineix Espanya com un estat social i democràtic de dret, obrint la porta a la interpretació de la sobirania des d'una mirada sectorial a través de les polítiques públiques.

LA GLOBALITZACIÓ: INTERDEPENDÈNCIES I SOBIRANIES EN PLURAL

“A partir d'això, examino el que podríem concebre com una configuració emergent en què s'estan creant diversos assemblatges especialitzats de territori, autoritat i drets. Aquests habiten en l'estat nació, en l'aparell estatal formal i, evidentment, en els sistemes globals, com l'economia corporativa global i el sistema supranacional. El poder i la dominació actuen en aquesta configuració emergent, però també ho fan la complexitat del desempoderament i la possibilitat que els desfavorits facin història.”

El creixement de l'estat del benestar que hem descrit a l'apartat precedent arriba al seu límit amb l'arribada de l'onada neoliberal a partir dels anys vuitanta del segle passat, molt especialment amb els governs de Margaret Thatcher (1979-1990) al Regne Unit i de Ronald Reagan (1981-1989) als Estats Units d'Amèrica. S'enceta així una nova etapa en què es qüestiona d'arrel el rol intervencionista de l'estat i la ineficiència de la burocràcia creada a l'etapa anterior. Com a alternativa, s'obre pas un discurs a favor del mercat com a mecanisme econòmicament eficient per a la provisió no tan sols de béns, sinó també de serveis.

Sota aquest nou paradigma neoliberal, l'estat comença a externalitzar moltes de les polítiques públiques que aleshores estava impulsant. Ho fa a través de privatitzacions de béns i serveis públics, regulacions favorables a la mercantilització i la creació d'agències que operen fora de l'àmbit estatal amb sistemes de partenariats publicoprivats.

Tots aquests mecanismes s'aniran generalitzant arreu i transcendiran les administracions de Thatcher i Reagan, fins i tot quan arribin al càrrec demòcrates (Clinton) i laboristes (Blair). A Europa, amb el desplegament del Mercat Únic, la Unió Europea legisla a favor d'aquests mecanismes i obliga els estats membres a dur a terme liberalitzacions en àmbits estratègics com les telecomunicacions, l'energia o el transport.

Aquesta tendència a reduir el paper de l'estat en benefici del mercat s'anirà accentuant durant la dècada dels noranta i, amb la crisi de l'any 2008 –a diferència del que va succeir amb la crisi de 1929–, s'intensificarà el buidatge de poder dels estats amb retallades sistematitzades arreu i amb les polítiques d'austeritat imposades i controlades a Europa per organismes internacionals (Fons Monetari Internacional, Banc Central Europeu i Comissió Europea). No serà fins a la pandèmia de la covid-19 que es tornarà a valorar la importància del sector públic.

És en aquest context iniciat als anys vuitanta del segle passat, amb la gran majoria de processos de descolonització culminats, que els organismes i els mecanismes internacionals creats amb els acords de Bretton Woods

12 Traduït al català per l'autor.

l'any 1944 (Fons Monetari Internacional i Banc Mundial) despleguen tot el potencial d'aquest nou sistema econòmic mundial que, sumat als grans canvis tecnològics de final del segle xx i principis del xxi, ens conduiran cap a un món caracteritzat per la globalització. Una globalització que marcarà també una nova etapa del capitalisme a escala mundial, caracteritzada per la mundialització del capital –especialment pel que fa al sector financer i la producció de serveis–, en un context de desregulació i de liberalització dels mercats en l'àmbit internacional, especialment a partir de la creació de l'Organització Mundial del Comerç (OMC) l'any 1995.

Així, amb les dades de l'OMC,¹³ podem constatar aquest gran canvi econòmic i de relacions a escala mundial quan veiem que, entre 1980 i 2019, les importacions i les exportacions globals de béns es multipliquen per 10. Aquesta globalització, però, no es limitaria només a la mundialització del capital, amb l'aparició de grans corporacions multinacionals i amb la gran internacionalització del comerç a escala mundial, sinó que, com ara detallarem, anirà molt més enllà i tindrà efectes importants sobre la manera d'entendre la sobirania.

Certament, el moviment de persones i béns arreu del planeta existeix des de temps ancestrals, essent la Ruta de la Seda –entre els segles i i xv– la primera xarxa de rutes comercials que va connectar Àsia, Europa i Àfrica, i que va comportar no tan sols l'intercanvi de mercaderies, sinó també d'idees, cultures i tecnologia. Amb les primeres colònies europees i l'establiment de rutes marítimes, el comerç comença a globalitzar-se durant els segles xv i xvi, mentre que, amb els avenços tecnològics de la Revolució Industrial i l'expansió imperialista, creixeran notòriament tant el comerç internacional com les migracions. Ara bé, el que és nou en el moment actual no és ni la interconnexió comercial ni les migracions en si mateixes, sinó l'escala, la velocitat i la magnitud dels fluxos entre territoris.

En primer lloc, l'escala. La globalització des de la segona meitat del segle xx ha adquirit una dimensió planetària. Avui tot el planeta –i no només algunes economies regionals – està interconnectat en la producció, la comercialització i el consum de béns i serveis, a partir de l'apropiació de recursos naturals i de mà d'obra d'arreu del món i de la distribució

13 www.data.wto.org

a gran escala, que arriba físicament o digitalment a tot arreu. Aquesta dimensió planetària de les interconnexions es comença a gestar amb les colonitzacions i amb l'imperialisme europeu, i culmina amb l'establiment de l'actual sistema econòmic mundial, amb les institucions sorgides dels acords de Bretton Woods, uns acords que fixen l'estabilitat monetària amb el patró dòlar i creen els instruments reguladors i financers per al comerç internacional a escala mundial.

En segon lloc, la velocitat de les interconnexions. Les millores tecnològiques han permès anar reduint progressivament els temps de desplaçament i així escurçar les distàncies entre territoris. Amb la digitalització, la rapidesa arriba a la seva màxima expressió i determinats fluxos (de capital, d'informació o de comunicació) viatgen per tot el món amb immediatesa. Però, a més, la millora i la multiplicació de les connexions fan que no només les persones i els béns es puguin moure arreu del planeta de forma ràpida, sinó que també viatgen el capital i les inversions, la cultura, les idees, la tecnologia, les dades, les notícies, les crisis econòmiques, les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle o les infeccions com la covid-19. En cap altre període de la història s'havien produït tots aquests fluxos a escala mundial i amb la rapidesa i la magnitud amb què es produeixen actualment.

I, finalment, la magnitud dels fluxos. Avui pràcticament tot el que ens envolta en la nostra quotidianitat és resultat o ha estat intercedit per algun element o procés de naturalesa global. Des de les cadenes de subministrament de béns, la majoria de les quals s'articulen totalment o parcialment a escala internacional, fins a la informació i la cultura que consumim diàriament, o els efectes del canvi climàtic, que tenen també una dimensió global.

Des del punt de vista de la sobirania, aquest nou escenari genera importants canvis i disfuncions al sistema d'estats nació. Si bé és cert que des del final de la Segona Guerra Mundial aquest sistema va desenvolupar els mecanismes de cooperació internacional necessaris per a aquest nou estadi del capitalisme global, la realitat és que la base del propi sistema —els estats nació— és disfuncional a les dinàmiques econòmiques, demogràfiques, socials, ambientals i culturals del món actual. En altres paraules, si bé quan aquests estats nació neixen al segle XVII pràcticament tot pot ocórrer dins

les fronteres d'aquests estats, avui dia no hi ha pràcticament res que operi exclusivament dins de les fronteres dels estats nació, fet que converteix aquest artefacte polític en poc útil per gestionar qualsevol qüestió o per afrontar qualsevol dels grans reptes del món actual.

Però anem a pams. Una primera característica d'aquest sistema global d'estats és la creació de múltiples òrgans i institucions que permetin crear, a escala mundial, les condicions necessàries per al desenvolupament i el funcionament d'aquest nou ordre econòmic. Organismes i institucions que, d'una banda, vinculen els estats i que, per tant, els forcen a la seva interdependència. I aquesta serà una altra de les característiques d'aquest nou sistema: la forta interdependència estatal. D'altra banda, però, no podem obviar que aquests organismes internacionals ni actuen com un govern mundial ni tenen legitimitat democràtica: són fruit d'acords entre els estats, però no preveuen mecanismes democràtics d'elecció de representants, amb l'excepció de la Unió Europea. A més, en la majoria dels casos, el seu funcionament respon i reproduceix unes relacions de poder desiguals entre nacions, ja sigui perquè la fundació d'algunes d'aquestes institucions sorgeix d'uns estats concrets —els guanyadors de la Segona Guerra Mundial—, perquè es creen mecanismes de presa de decisions desiguals —com el Consell de Seguretat de les Nacions Unides— o perquè es generen unes regles internacionals que beneficien clarament els promotors de les institucions —com l'adopció del patró-dòlar en els acords de Bretton Woods—, tot això sense entrar en les complexes relacions geopolítiques que expliquen els resultats de les negociacions que es produeixen al seu interior.

Ara bé, en totes aquestes noves organitzacions globals, els estats nació cooperen, es coordinen i arriben a acords que després els afectaran a escala nacional, fet que implica que, a través d'aquestes noves organitzacions, tots els estats cedeixen i/o comparteixen part de la seva sobirania, com mostrarem més detalladament al capítol tercer.

Un exemple clar de fins a quin punt les noves organitzacions supranacionals han pogut transformar internament els estats nació fou la modificació de l'article 135 de la Constitució espanyola, l'any 2011, per introduir-hi el principi que cap administració pública no pot superar els límits de dèficit i deute fixats per la UE. La modificació es va produir sota la pressió dels organismes internacionals (FMI, BCE i UE) i té una

rellevància política important, perquè implica prioritzar el pagament del deute per sobre d'altres despeses.

Com explica Saskia Sassen (2006), però, la globalització és un procés complex, que no es limita a la creació d'institucions globals i la interdependència entre els estats. Es tracta d'una reconfiguració dels sistemes polítics i econòmics en què molts processos que abans eren exclusivament nacionals es desnacionalitzen i passen a formar part de xarxes transnacionals. No es tracta, doncs, únicament d'una reconfiguració externa als estats a través de la creació d'estructures supranacionals; és també una transformació interna de tots i cadascun dels estats perquè la seva forma i les seves possibilitats d'operar es veuen totalment alterades. La globalització penetra dins els territoris i les institucions nacionals i les transforma. I el més rellevant, des del punt de vista de la sobirania, és que aquesta transformació implica una desnacionalització de molts processos que abans es produïen a escala nacional i ara passen a produir-se a través de xarxes transnacionals.

Aquest és un fet molt rellevant perquè, si bé els estats nació persisteixen com a unitats bàsiques a partir de les quals es distribueix la sobirania a escala mundial, el conjunt de processos que operen globalment fan que els propis estats es desnacionalitzin. Les seves lògiques d'actuació en clau estrictament nacional esdevenen cada cop menys rellevants, perquè no s'ajusten ni a les dinàmiques socials, econòmiques o ambientals del món actual ni a les lògiques de regulació de les organitzacions supranacionals que els propis estats han creat.

Així, per exemple, la regulació financera, que abans estava en mans exclusivament dels estats, ara està en mans d'organismes supranacionals, com el Fons Monetari Internacional (FMI), l'Organització Mundial del Comerç (OMC) o la Unió Europea (UE), alhora que els mercats operen en clau global i a través d'organitzacions multinacionals, fet que limita la capacitat d'intervenció dels estats. Les polítiques migratòries, que abans eren clarament un afer propi de cada estat, ara estan condicionades per convenis internacionals, acords com el de Schengen i agències com Frontex, a la vegada que les migracions s'estructuren en xarxes globals que responen a motius econòmics, polítics o ambientals que obliguen a abordar uns problemes estructurals de fons que superen clarament les fronteres

estatals. També les polítiques urbanes, que abans s'entenien en clau local o regional dins els estats nació, ara es veuen superades per unes dinàmiques en què les grans ciutats s'han convertit en centres neuràlgics de l'economia global, concentren els serveis avançats de grans multinacionals que operen dispersant les seves activitats arreu del planeta, competeixen entre si per atreure capital global i es veuen transformades per fenòmens com la turistificació o la gentrificació induïda pels expats, fenòmens tots aquests que superen les capacitats dels governs locals, metropolitans i nacionals per fer-hi front.

Al mateix temps que aquest nou ordre polític i econòmic global s'ha anat imposant, i a conseqüència de les enormes injustícies i desigualtats que aquest sistema ha provocat, han emergit arreu del planeta en les darreres dècades nombroses reivindicacions que han alçat la veu en defensa dels col·lectius desposseïts i clarament perjudicats per aquest sistema.

El moviment de la globalització alternativa (*alter-globalization*) a finals dels anys noranta i el Fòrum Social Mundial; les iniciatives de democràcia participativa a moltes ciutats del Brasil; la consulta social per l'abolició del deute extern als països del sud global; les lluites pels béns comuns – com la guerra de l'aigua a Cochabamba, les lluites de les comunitats locals contra l'extractivisme de les grans multinacionals a la selva amazònica, els moviments contra les patents de les llavors o a favor de l'*open source*–; les mobilitzacions posteriors a la crisi de 2008 –des de la primavera àrab fins al 15M i l'*Occupy Wall Street*–; les iniciatives socialment innovadores que han volgut donar resposta a necessitats socials allà on ni l'estat ni el mercat les safisteien –cooperatives d'habitatge i moviments contra els desnonaments, horts urbans, centres socials autogestionats, sistemes d'ajuda mútua, etc.–; iniciatives com *Open Arms* i les mobilitzacions de *Volem Acollir*; les mobilitzacions en defensa dels serveis públics durant la pandèmia de 2019, o les mobilitzacions globals més recents per la llibertat de Palestina són només alguns exemples de les nombroses lluites arreu del planeta –la majoria de les quals adopten també una dimensió global i/o tenen interconnexions transnacionals– que durant les darreres tres dècades han reivindicat i han posat en pràctica alternatives al model dominant de globalització.

Aquesta altra cara de la moneda, la dels col·lectius desposseïts i desafavorits que s'empoderen, il·lustra també noves formes de concebre la

sobirania en el moment actual. Noves formes que, sens dubte, responen a les característiques i a les necessitats sorgides del món globalitzat que hem descrit més amunt, i que es caracteritzen per superar les lògiques de la sobirania dels estats nació des d'una perspectiva comunitària en contraposició a la dicotomia entre estat i mercat, pròpia dels períodes anteriors.

Així doncs, tal i com explica Nancy Fraser (2013) ampliant l'obra de Karl Polanyi, després d'un primer moviment d'expansió del mercat a totes les esferes –mercantilització– i d'un segon moviment de resistència per limitar els efectes destructius del mercat en la societat –protecció social–, arribaria un tercer moviment –emancipació–, liderat per un conjunt de lluites per la igualtat, el reconeixement i la llibertat (feminisme, antiracisme, moviments LGTBI, ecologisme). Aquest moviment no tan sols busca protegir-se enfront del mercat, sinó també superar les jerarquies i opressions estructurals. En el món globalitzat actual, on s'ha imposat el nou paradigma neoliberal, aquests tres moviments coexisteixen i interactuen de manera complexa. Així, estem permanentment en situacions de tensió, col·laboració o cohabitació entre tres grans formes d'organitzar la societat: la mercantil, l'estatal i la comunitària.

Al proper capítol, analitzarem més detalladament la ideologia del comú i la seva relació amb la sobirania; tanmateix, ens interessa destacar ara les aportacions principals de la mirada comunitària en l'actual context de globalització.

En primer lloc, es conceptualitza l'autogestió com a alternativa a l'estat i al mercat. Aquesta idea, que és sostinguda empíricament per Elinor Ostrom (1990), es fonamenta en assumir que les comunitats poden autogestionar els béns comuns de manera sostenible mitjançant normes i institucions pròpies, sense dependre exclusivament de la privatització o la regulació estatal, cosa que contradiu la teoria de la “tragèdia dels comuns” formulada per Garrett Hardin.

L'autogestió comunitària qüestiona d'arrel la sobirania dels estats nació, perquè planteja una alternativa als estats com a úniques estructures organitzatives possibles per gestionar els afers col·lectius. Per contra, en aquest nou escenari, s'obre la porta a altres formes d'organització per gestionar col·lectivament un determinat recurs, un determinat àmbit

d'interès compartit i, fins i tot, un determinat àmbit territorial. A diferència del mercat, que no és més que una forma d'interacció entre privats que tenen interessos particulars, l'autogestió comunitària es basa en una gestió col·lectiva per part d'individus o actors que tenen un interès compartit, i això és el que els fa comunitat. Una gestió que fins ara s'atribuïa únicament a l'estat, que és l'organització política que expressa l'interès general de la població. Es reforça així, d'altra banda, l'interès col·lectiu com un interès diferenciat tant de l'interès individual propi del liberalisme com de l'interès general propi del republicanisme. Al capítol següent aprofundirem aquest debat.

Des d'aquesta perspectiva, la sobirania —entesa com l'autogestió col·lectiva del que és comú— no es vincula a l'estat, sinó que s'atribueix a una col·lectivitat que té un interès compartit. En la mesura que en una societat hi poden haver múltiples configuracions col·lectives d'interessos compartits, les sobiranies poden ser també múltiples i es conjuguen en plural. Alguns d'aquests interessos compartits, a més, poden tenir una naturalesa territorial —que pot ser d'escalas ben diverses i que no necessàriament ha de coincidir amb l'àmbit territorial d'una nació o d'un estat—.

Finalment, la concepció de la sobirania com l'autogestió col·lectiva del que és comú, en un món globalitzat, ha incorporat també la noció d'autosuficiència i el control dels recursos. El capitalisme global no tan sols ha buidat de poder els estats, sinó que ha deixat individus i comunitats sense poder de decisió sobre moltes qüestions que afecten les seves vides. Recuperar aquest control esdevé un nou principi de sobirania i, per fer-ho, l'autosuficiència (energètica, alimentària, financera) apareix com una via alternativa.

Així doncs, com argumenta Silvia Federici (2018), les formes d'organització comunitària, alternatives a la sobirania dels estats nació, han de permetre recuperar el poder col·lectiu sobre la vida i sobre els recursos. Es planteja, en aquest sentit, una confrontació amb el capitalisme global com a sistema que travessa totes les decisions sobre les nostres vides i les nostres comunitats. És a dir, davant d'un estat nació que ha cedit bona part de la seva sobirania a les organitzacions transnacionals del capitalisme global, es reclama recuperar el control sobre la vida, especialment pel que fa als recursos que la sostenen (terra, aigua, alimentació, etc.). Federici, a

més, relaciona la sobirania amb el dret a decidir sobre el propi cos, sobre la reproducció o sobre la producció i distribució d'aliments. Es reforça, per tant, l'assimilació entre sobirania i dret a decidir, i l'autodeterminació –individual, comunitària o nacional– esdevé un dels pilars principals d'aquesta forma d'entendre la sobirania.

Federici, doncs, rebutja la idea de sobirania com a poder centralitzat en els estats nació i proposa una sobirania descentralitzada, col·lectiva i basada en la cura. Una forma d'entendre la sobirania que emergeix en un context de capitalisme global i que considera inseparable de la lluita contra el patriarcat, contra el racisme i contra l'extractivisme.

Així doncs, des d'aquesta nova mirada, la sobirania no tan sols és aplicable als diferents àmbits de la política pública (la sanitat, l'educació, l'habitatge, el medi ambient...), sinó que, a més, no s'articula únicament a través dels estats nació perquè és entesa com a autonomia comunitària, de manera que es pot gestar a partir de múltiples comunitats. No parlem, per tant, d'una única sobirania absoluta i indivisible –l'estatal–, sinó de sobiranies en plural, que fan referència a diferents àmbits temàtics, territorials i comunitaris.

Aquestes sobiranies en plural, tornant de nou a Saskia Sassen, conviuen en un context de múltiples actors i interessos –on els estats nació encara hi són presents–, estructurats a través d'unes relacions de poder que operen a múltiples escales territorials, superant els límits pre-fixats de les fronteres estatals i connectant les dinàmiques globals amb les dimensions locals, comunitàries i individuals. Es generen, així, múltiples articulacions de sobirania, específiques per a cada lloc i per a cada àmbit d'interès comú, en què diferents nivells de govern i diversos actors –públics, privats i comunitaris– de diferents escales col·laboren, confronten i/o cohabiten en la disputa pel control i per la gestió del comú.

Resumint, de l'actual context de globalització podem extreure les idees següents per al nostre treball:

- ◆ Amb la creació d'organitzacions, acords i institucions supranacionals, els estats nació cedeixen i comparteixen sobirania, i al mateix temps es genera una forta interdependència entre els estats.
- ◆ S'estableix així un nou sistema mundial que, a partir de l'onada neoliberal

dels anys vuitanta del segle passat, permetrà consolidar l'actual sistema de capitalisme global.

- ◆ La globalització implica una reconfiguració dels sistemes polítics i econòmics en què molts processos que abans eren exclusivament nacionals passen a formar part de xarxes transnacionals.
- ◆ Si bé els estats nació persisteixen com a unitats bàsiques a partir de les quals es distribueix la sobirania a escala mundial, el conjunt dels processos que operen globalment fan que els propis es desnacionalitzin.
- ◆ Les nombroses lluites i mobilitzacions socials dels col·lectius desposseïts i desafavorits han fet emergir noves formes de concebre la sobirania en el moment actual.
- ◆ L'autogestió comunitària qüestiona d'arrel la sobirania dels estats nació, perquè planteja una alternativa als estats com a úniques estructures organitzatives possibles per gestionar els afers col·lectius.
- ◆ En aquest marc, la sobirania –entesa com l'autogestió col·lectiva del que és comú– s'atribueix a una col·lectivitat que té un interès compartit. La sobirania, a més, s'associa al control sobre la pròpia vida i sobre els recursos que la sustenten. Sobirania implica, doncs, dret a decidir.
- ◆ Des d'aquesta nova mirada, la sobirania no tan sols és aplicable als diferents àmbits de la política pública, sinó que, amés, es pot gestar a partir de múltiples comunitats. Aquestes sobiranies en plural s'articulen específicament a cada lloc i per a cada àmbit d'interès comú, on diferents nivells de govern i diferents actors de diferents escales col·laboren, confronten i/o cohabituen en la disputa pel control i la gestió del comú.

Capítol 2. La mirada ideològica

La manera d'entendre la sobirania ha evolucionat al llarg del temps i s'ha anat adaptant (o ha anat responent) a les diferents formes d'organització territorial del poder. Tanmateix, més enllà de com s'explica el pas de l'estat absolut al liberal, al democràtic, al social o al neoliberal, i com aporten dialècticament noves nocions sobre la sobirania, al final estem parlant d'un concepte polític, subjecte a diferents mirades ideològiques. Així, el triomf del liberalisme, les aportacions del republicanisme, el domini del nacionalisme o les alternatives des de l'autonomia expliquen les diferents concepcions de la sobirania que hem relatat al capítol precedent.

Per tant, abordar noves respostes des de la sobirania en el moment actual, no tan sols depèn de les característiques i de les necessitats de la societat present, sinó que pot adoptar diferents formes també en funció del posicionament ideològic que es tingui. En aquest capítol, aprofundim una mica més com les principals ideologies contemporànies s'han relacionat amb la sobirania. Obviem la ideologia liberal, atès que, com a ideologia fundadora del sistema liberal democràtic actual, ha estat exposada a bastament al capítol anterior.

EL NACIONALISME

Al capítol anterior, hem abordat el procés de creació i consolidació dels estats nació. Aquests dos artefactes –l'estat i la nació–, com hem vist, ni han existit en tots els períodes històrics ni sempre han anat del bracet, per bé que, des de la Pau de Westfàlia (1648) i fins als nostres dies, l'associació entre aquests dos conceptes ha estructurat la distribució de la sobirania al món.

Cal distingir aquest procés històric, però, de l'aparició del nacionalisme com a ideologia. En paraules de Miquel Caminal (2017), el nacionalisme és una ideologia moderna que concep la nació com a subjecte de sobirania i, per tant, fonament de l'estat. És a través d'aquest reconeixement de la nació com a subjecte de sobirania, d'una banda, i de la pròpia concepció de la sobirania com el poder de l'estat, de l'altra, que s'associen en el

nacionalisme l'estat i la nació. Des d'aquest paradigma, doncs, existeix una connexió fonamental entre el nacionalisme com a ideologia i el concepte d'estat nació i, justament per aquesta associació de base, el nacionalisme és una ideologia consubstancial a la construcció i l'evolució dels estats moderns. Els estats moderns són la construcció d'un "nosaltres" nacional en el qual resideix la sobirania —que ja no resideix en el monarca— i que, amb la democratització del sufragi universal, acaba adquirint una dimensió ciutadana: són els individus lliures i iguals d'aquesta comunitat nacional els qui sustenten democràticament el poder de l'estat.

És a dir, el principi fonamental del nacionalisme consisteix a assimilar aquests dos conceptes —estat i nació— de forma indissociable, entenent que a cada nació li ha de correspondre un estat i a cada estat, una única nació. Entenent l'estat com una forma d'organització política que concentra el poder sobre la població d'un territori amb uns límits geogràfics ben definits, i entenent la nació com una comunitat d'individus que comparteixen tant una sèrie d'elements sorgits d'un passat comú —cultura, llengua, història, etc.— com una voluntat de conviure i decidir conjuntament sobre els afers col·lectius. L'associació dels dos termes, doncs, ens porta a entendre que cada comunitat nacional —en la mesura que els seus individus comparteixen un passat comú i una voluntat de continuar convivint conjuntament i decidir sobre els seus afers col·lectius— s'ha d'organitzar políticament a través d'un estat i, a la vegada, que cada estat ha de ser l'organització política —amb un territori i amb la població— d'una única comunitat nacional.

Portant aquest argument a Catalunya, des de les bases de la ideologia nacionalista s'argumentaria tant que Espanya és un estat nació —i que, en conseqüència, Catalunya no pot ser reconeguda com a nació (nacionalisme espanyol)— com que Catalunya, en tant que nació, ha d'esdevenir un Estat-nació (nacionalisme català). La qüestió, doncs, gira al voltant de com es defineix aquesta comunitat nacional i quina és la seva territorialitat. Per a uns, la comunitat nacional és Espanya i, per a altres, Catalunya. En tots dos casos — i aquest és també un element propi del nacionalisme—, ambdues comunitats nacionals són excloents. Al proper capítol, aprofundirem el concepte de nació i la seva territorialitat.

Com veurem a l'apartat següent, quan introduïm la mirada federal, aquest principi del nacionalisme xoca frontalment amb concepcions

contemporànies com les que hem pogut veure al Regne Unit, al Canadà a Bèlgica i, fins i tot, a Espanya (Cucó *et al.*, 2002), que entenen els estats com a plurinacionals i, per tant, assumeixen que un estat pot contenir al seu interior diverses nacions, o que una nació pot ser-ho sense ser un estat.

El nacionalisme, doncs, restringeix les opcions per articular sobirania en un món globalitzat com l'actual on, com hem vist, ni la naturalesa territorial dels grans reptes d'avui ni les formes com s'estan articulant les noves respostes s'ajusten a les característiques dels estats nació. Més endavant, i ja en clau propositiva, veurem com la dissociació dels conceptes d'estat i nació, a banda d'altres mirades sobre la sobirania, ens podria ajudar a pensar noves solucions per a molts dels problemes de les societats del segle XXI.

D'altra banda, i sempre des d'aquest principi fonamental d'associació entre estat i nació, una característica essencial del nacionalisme és la seva mirada identitària, és a dir, la seva preocupació per definir la comunitat nacional en termes de qui en forma part i qui no. Això ens porta de nou a la distinció entre el nacionalisme estatal-nacional (aquell que considera que els membres de la comunitat nacional són tots els que tenen la condició de ciutadania en el territori delimitat per l'estat) i el nacionalisme perifèric o d'oposició (aquell que considera que la comunitat nacional la integren els membres d'una part de l'estat i que, justament per això, reclamen tenir un estat propi). El conflicte sorgeix, doncs, quan aquestes dues formes de nacionalisme es disputen un mateix territori.

Fixem-nos que la gran majoria de les ideologies modernes (liberalisme, comunisme, anarquisme, socialisme, democràcia cristiana, federalisme, etc.) s'interroguen sobre *com* organitzar una societat. Algunes d'aquestes ideologies, com el federalisme, fruit de la seva proposta d'organització de la societat, fan també una proposta d'organització territorial del poder. Per contra, el nacionalisme és l'única ideologia que gira al voltant d'interrogar-se sobre *qui* constitueix la comunitat nacional, és a dir, sobre quins són els límits de la nació (Caminal, 2017). D'aquests límits identitaris basats en la pertinença a la comunitat se'n deriven també uns límits territorials que, a la vegada, han de coincidir amb els de l'estat que ha (o hauria) de governar aquella comunitat.

Aquesta mirada identitària del nacionalisme, com ja hem dit, es

fonamenta en la idea d'exclusió. De la mateixa manera que es considera que les comunitats nacionals són excloents entre si, les identitats associades a cada comunitat nacional també ho són, almenys a l'hora d'associar la nacionalitat a l'estat. Això confronta amb una concepció cada cop més present a les societats actuals, que és la idea de les identitats múltiples.

Més enllà de les múltiples dimensions que defineixen la nostra identitat (gènere, edat, origen, classe, etc.) i dels possibles creuaments entre elles, en algunes d'aquestes dimensions una mateixa persona pot sentir-se més d'una cosa. Aquest fet el reconeix, per exemple, la pròpia Unió Europea quan estableix que la ciutadania europea s'afegeix a les sobiranies nacionals sense substituir-les. O, empíricament, quan un percentatge molt important de la població catalana se sent alhora catalana i espanyola (amb diferents graus d'afinitat sobre cadascuna d'aquestes identitats). O el gran gruix de població catalana que és d'origen migrat i que manté la identitat del seu lloc d'origen, fins i tot en segones i terceres generacions que, malgrat que han nascut aquí, conserven la identitat d'origen de les seves famílies. Aquest darrer fenomen cada cop és més generalitzat en un món globalitzat, amb fluxos migratoris creixents arreu.

Existeix, doncs, una gran diferència entre la nació com a ens abstracte i, per tant, imaginat, d'adhesió patriòtica vinculada a la territorialitat d'un estat, i la nació real, que és, en la gran majoria dels estats del món, una nació plural. Tanmateix, l'única manera de reconèixer la pluralitat de les nacions és a través de la desvinculació –ni que sigui parcial– dels conceptes d'estat i nació, assumint que l'estat sobirà mononacional no és l'única forma d'organització política possible i obrint la porta a la idea de l'estat plurinacional. Ara bé, aquesta dissociació és, per definició, antagònica a la ideologia nacionalista.

Finalment, el darrer tret característic del nacionalisme que volem destacar és el seu caràcter homogeneïtzador. Amb la construcció de la nació, es crea una identitat superior a la de l'individu, una comunitat d'afiliació que genera la unió necessària per sostenir una organització política comuna, l'estat. Al mateix temps, com que la unitat és el que sustenta l'estat, aquest tendeix a homogeneïtzar la seva actuació i a tractar el conjunt del territori com un tot uniforme. Les singularitats territorials –i encara més les asimetries internes, com les nacionalitats històriques de l'Estat espanyol– són poc visibles a ulls

de l'estat nació, que es vol unitari perquè aquesta unitat nacional és la que fonamenta la seva sobirania.

En definitiva, el nacionalisme ha esdevingut la ideologia més representativa de la modernitat, en la mesura que el món que hem construït als darrers tres segles s'ha sostingut i se sosté encara avui en l'associació entre estat i nació. Ara bé, en un context en què les circumstàncies històriques que van fomentar la formació dels estats nacionals no tenen res a veure amb les actuals, la pregunta que ens hem de formular avui és si té sentit continuar restringits pels constreyniments que imposa aquesta ideologia –sobre la qual se sustenta el vell ordre mundial– o bé si ens hem d'obrir a nous conceptes i a noves relacions post nacionalistes que ens permetin avançar en formes alternatives d'organització política de la societat.

Resumint, els trets característics del nacionalisme com a ideologia són:

- ◆ El nacionalisme vincula l'estat i la nació de forma indissociable, entenent que a cada nació li ha de correspondre un estat i a cada estat, una única nació.
- ◆ La qüestió de fons gira al voltant de com es defineix identitàriament la comunitat nacional (qui en forma part) i quina és la seva territorialitat.
- ◆ Amb la construcció de la nació, es crea una identitat superior a la de l'individu, una comunitat d'afiliació que genera la unió necessària per sostenir una organització política comuna, l'estat.
- ◆ Aquesta mirada identitària es fonamenta en l'exclusió. Les comunitats nacionals són úniques i excloents entre si, fet que confronta amb la concepció de les identitats múltiples, cada cop més present a les societats actuals.
- ◆ Des del nacionalisme es pot argumentar tant que Espanya és un estat nació –i que, en conseqüència, Catalunya no pot ser reconeguda com a nació (nacionalisme espanyol)–, com que Catalunya, en tant que nació, ha d'esdevenir un estat nació (nacionalisme català).

EL FEDERALISME

El federalisme ha tendit a mostrar-se com una ideologia oposada al nacionalisme i, certament, els seus fonaments són radicalment contraris als que hem descrit a l'apartat anterior. Ara bé, com mostrarem, a la pràctica, a la majoria dels països de naturalesa federal s'ha acabat imposant una mirada unitària. En altres paraules: el domini del nacionalisme ha estat tan fort que fins i tot als països de tradició federal hi ha hagut una submissió del federalisme al nacionalisme d'estat.

Certament, convé distingir entre l'evolució real que ha seguit el federalisme a la majoria dels països edificats sobre les seves bases i les diferents aproximacions ideològiques a aquest concepte. Així, com exposarem més detalladament, podem parlar d'un federalisme unitari – que ha estat la realitat dominant– i un federalisme pluralista –que planteja sòlides alternatives al nacionalisme d'estat.

Però anem a pams. Si bé en el nacionalisme el principi fonamental era l'associació entre l'estat i la nació; en el federalisme l'element fundacional més important és concebre la sobirania com a divisible. A diferència de l'absolutisme i del nacionalisme, segons els quals la sobirania és el poder únic i indivisible de l'estat, el federalisme considera que la sobirania es pot dividir territorialment. I, no només això, sinó que la sobirania també es pot compartir. La divisibilitat de la sobirania, doncs, és la gran diferència entre la formació dels estats nació a Europa i la creació dels Estats Units d'Amèrica.

Així, l'origen de les federacions més antigues del món contemporani –els Estats Units d'Amèrica (1787) i Suïssa (1848)– sorgeix de la confederació i es basa en el principi de construcció d'un estat superior (l'estat federal) a partir de la unió de diferents unitats polítiques i territorials preexistents (els estats federats). Són aquestes unitats preexistents i territorialment inferiors les que decideixen lliurement constituir una unitat superior.

Fixem-nos aquí en dues qüestions importants. La primera és que, tenint com a punt de partida el reconeixement de la sobirania de les unitats inferiors que decideixen unir-se, el federalisme entén que a través de la unió es produeix un cessió (parcial) de la sobirania d'aquestes unitats. És a dir, a partir de la idea principal segons la qual la sobirania és divisible, en

aquest procés de divisió hi ha cessions parcials de sobirania i hi ha també la voluntat manifesta de compartir part d'aquesta sobirania amb una unitat superior i entre unitats iguals.

La segona qüestió que cal destacar és la direcció de la unió. La unió federal original no és la d'una descentralització –de dalt a baix– d'un estat unitari que decideix atorgar part de la seva sobirania a les unitats inferiors, sinó que és una unió que s'alimenta de baix a dalt. Són les unitats inferiors les que decideixen cedir i compartir part de la seva sobirania i, com a resultat, l'estat federal és una nova unitat més àmplia en què la sobirania –resultant d'aquestes cessions– s'organitza a través d'una divisió territorial. La cita següent de Madison als *Federalist Papers* ho il·lustra prou bé:

“Cada estat, en ratificar la Constitució, és considerat un cos sobirà, independent de tots els altres i al qual només pot lligar un acte propi i voluntari. En aquest aspecte, per tant, la nova constitució serà una constitució federal i no una constitució nacional, en cas que s'estableixi.”

Madison, *Documents Federalistes*, 1788¹⁴

Hi ha almenys tres elements que sustenten aquest plantejament inicial del federalisme. En primer lloc, l'existència de constitucions als estats federats aprovades per cadascun d'aquests estats. En segon lloc, la ratificació de la constitució de l'estat federal per part dels estats federats. I, finalment, la possibilitat dels estats federats de recuperar la seva independència. És a dir, el reconeixement *de facto* del dret a l'autodeterminació, a l'estil del brèxit en el cas del Regne Unit i la Unió Europea. De fet, com veurem al capítol següent, la Unió Europea és segurament avui el cas més similar d'una organització confederal inspirada en els principis originaris del federalisme.

El federalisme contemporani original, doncs, no és homogeneïtzador, com sí que ho és el nacionalisme. Al contrari, el federalisme original preserva la llibertat i la personalitat de les parts que es federen. En altres paraules, el federalisme original reconeix la sobirania de les parts, que lliurement decideixen federar-se i que conserven el seu dret –perquè són sobiranes– de

14 Hamilton *et al.* (2015). Traduït al català per l'autor.

trencar aquesta unió.

D'altra banda, el federalisme vincula l'individu a distintes identitats. Per tant, no tan sols no es pregunta per *qui* forma part de la nació i qui no, sinó que entén que els individus d'una mateixa comunitat poden adscriure's a més d'una identitat al mateix temps i en el mateix lloc. Aquesta mirada, per exemple, obre la porta a conceptes com el de la ciutadania multinivell, en què les diferents identitats nacionals són sumables i no incompatibles. D'aquesta manera, una mateixa persona pot ser i sentir-se alhora catalana, espanyola i europea, sense que això representi una incongruència.

Finalment, el federalisme, pren la divisibilitat de la sobirania per articular el poder territorialment a partir de diferents nivells de govern, als quals atribueix també diferents graus de sobirania delegada. Un exemple d'aquesta divisió territorial del poder, atribuint sobirania a cadascun dels nivells, fou el projecte de Constitució federal espanyola de 1873, que establia l'articulat següent al títol III:

“Art. 39. La forma de gobierno de la Nación española es la República federal.

Art. 40. En la organización política de la Nación española todo lo individual es de pura competencia del individuo; todo lo municipal es del Municipio; todo lo regional es del Estado, y todo lo nacional, de la Federación.

Art. 41. Todos los poderes son electivos, amovibles y responsables.

Art. 42. La soberanía reside en todos los ciudadanos, y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por medio de sufragio universal.

Art. 43. Estos organismos son:

El Municipio.

El Estado regional.

El Estado federal o Nación.

La soberanía de cada organismo reconoce por límites los derechos de la personalidad humana. Además, el Municipio reconoce los derechos del Estado, y el Estado los derechos de la Federación.”¹⁵

15 Projecte de Constitució federal de la Primera República, 1873.

D'aquesta forma d'articulació territorial del poder, o d'altres de similars que podem trobar a les constitucions federals, es deriva una conseqüència que és també essencial del federalisme: l'articulació territorial del poder en diferents nivells de govern requereix un mecanisme de concertació i coordinació. Els diferents nivells de govern, necessàriament, han d'arribar a acords sobre com es distribueixen i com comparteixen la sobirania i, a més, han de treballar plegats de forma coordinada. Aquest fet, que era totalment contrari als principis del nacionalisme, esdevé un pilar fonamental en el federalisme.

Això és així perquè l'essència del federalisme és el pacte. El federalisme original es constitueix a partir d'un pacte entre iguals, entre dues o més parts que lliurement decideixen federar-se. I aquesta unió pactada és compatible amb la permanència de cadascuna de les parts i el seu dret a l'autodeterminació, tant perquè es continuen auto-governant, tot i haver cedit i/o compartir part de la seva sobirania, com perquè, en tant que sobiranes, també poden sortir del pacte si aquesta és la seva voluntat.

Situats els trets característics de l'origen del federalisme contemporani, vegem ara les dues principals accepcions teòriques i pràctiques en què aquesta ideologia ha derivat.

D'una banda, basant-se en aquests principis, tenim el federalisme pluralista. Un federalisme que entén la unió federal com una unió en la diversitat i, com veurem, és concebut en clau republicana. A l'apartat següent, introduïrem amb més detall el republicanisme i detallarem la seva connexió amb el federalisme pluralista.

El federalisme pluralista, doncs, es basa en el reconeixement de la pluralitat dins els estats federals i, per tant, en la possibilitat de concebre'ls com a plurinacionals. L'acceptació d'aquesta pluralitat porta també a entendre –en casos com l'espanyol– singularitats nacionals com la catalana, la basca o la gallega, i la possibilitat d'articulacions asimètriques del poder dins un mateix estat federal.

Aquest és el federalisme que defensa inicialment Pi i Margall per a Espanya i que inspira parcialment el projecte de Constitució de la Primera República, el de la subordinació de l'autoritat central a les parts federades. Un federalisme que es basa en la sobirania de l'individu enfront de la sobirania de l'estat nació. I és també el federalisme que, com veurem més

endavant, defensa Valentí Almirall en els orígens del catalanisme polític del segle XIX. Un federalisme que és fidel a la divisió de la sobirania i que, com mostra la cita següent de Valentí Almirall, es basa en el respecte a la sobirania de les parts com a sobirania originària i la sobirania de l'estat federal com a sobirania delegada per aquestes parts:

“L'essència del federalisme radica en la divisió de la sobirania. Una nació constituïda federalment no és un Estat simple, però tampoc una agregació d'estats sobirans. És un Estat compost, format per diversos estats sobirans i un Estat general, en part, també sobirà [...]. D'aquesta organització sorgeix que la sobirania dels estats particulars és originària, mentre que la del conjunt és delegada.”

Valentí Almirall, *La Confederació Suïssa i la Unió Americana*, 1886¹⁶

Miquel Caminal (2017) destaca tres components bàsics del federalisme pluralista. En primer lloc, les parts federades s'autogovernen i, per tant, no hi ha una usurpació de sobirania des de l'estat federal. En segon lloc, el govern de la federació és un govern compartit i, per tant, sorgeix del fet que les parts decideixen lliurement compartir part de la seva sobirania originària. I, finalment, existeix una institució independent i arbitral que garanteix l'autonomia respectiva de govern de les parts del dualisme federal. Aquest model és incompatible amb l'apropiació de l'estat federal per part d'una nació hegemònica o dominant i, per contra, està obert a una concepció plurinacional de l'estat, que, de fet, és la concepció que hi ha a la base d'aquest plantejament.

Com és ben sabut, però, aquest no ha esdevingut el federalisme dominant a les societats occidentals dels nostres dies. Certament, la majoria dels estats –tant els federals com els que no ho són– han desenvolupat mecanismes de descentralització territorial en clau administrativa i/o política. Però aquest no és el model ni del federalisme original ni del federalisme pluralista. En general, l'evolució de les federacions democràtiques actuals ha seguit una forta tendència a l'unitarisme i ha sucumbit al nacionalisme d'estat. Així, l'estat federal, lluny d'esdevenir un model d'organització política alternatiu

¹⁶ Reproduït a Pich (2011).

i/o oposat al de l'estat nació, ha acabat esdevenint una forma particular d'organització territorial interna dels estats nació.

Sorgeix així el que Miquel Caminal (2017) anomena federalisme unitari o el federalisme nacional. Un federalisme que, en paraules seves, s'ha acomodat a la cultura nacionalista, de tal manera que el federalisme realment existent al món actual ha passat a formar part de l'era del nacionalisme. En aquest procés de convergència entre federalisme i nacionalisme, el primer s'ha convertit en una forma més d'organització territorial de l'estat nacional. Certament, en els països d'origen i tradició federal, aquest procés ha implicat més avenços en clau de democràcia territorial, però s'ha limitat a una descentralització política i no ha suposat una forma d'estat diferenciada dels estats nacionals.

Aquesta deriva nacionalista dels estats federals s'ha produït arreu, fins i tot en aquells casos originaris del federalisme contemporani en què la federació prové clarament de la unió de les parts. De fet, ja en els debats al voltant de la creació dels Estats Units d'Amèrica va sorgir la disputa sobre el concepte de nació. Així, per exemple, Jefferson defensava que la federació havia de mantenir la identitat dels estats federats en els assumptes interns, però havia d'adoptar una identitat nacional comuna per als assumptes externs, és a dir, per a la relació amb els altres estats.

Un altre tret característic del model dels Estats Units d'Amèrica acabarà obrint també la porta a la centralització del federalisme. Es tracta del principi de govern dual de base ciutadana: l'autogovern dels estats federats, d'una banda, i un govern federal compartit, de l'altra, ambdós legitimats democràticament per l'elecció directa de la ciutadania. És a dir, el govern federal no és intermediat pels estats federats. Com argumentava Hamilton, el pas de la confederació a la federació implicava la creació d'un autèntic poder comú, legitimat directament per la ciutadania, que escollia dualment els seus representants tant a les institucions de la federació com als estats federats.

Si bé aquesta dualitat és un tret propi del federalisme pluralista i, en un primer moment, es va mantenir de forma equilibrada als Estats Units d'Amèrica, a partir dels anys trenta del segle xx es va accelerar un procés de centralització a través del qual el govern federal va anar usurpant poder als estats federats. Així, no hi ha cap dubte que avui els Estats Units d'Amèrica

són un estat liberal nacional organitzat federalment.

Aquest procés de centralització dels estats federals ha conduït a la seva homogeneïtzació i el seu federalisme ha esdevingut un model de simetria institucional que no ha estat capaç de resoldre les singularitats pròpies de la seva diversitat interna. Justament això fa que casos com els del Quebec, Flandes o Catalunya no hagin trobat encara solucions satisfactòries per a totes les parts. Tanmateix, també és cert que en aquests casos i en altres, com els de Puerto Rico o Suïssa, trobem alguns elements d'asimetria que, encara que febles, obren la possibilitat d'imaginar altres formes de relació.

D'altra banda, com veurem més endavant en aquest mateix capítol, a Catalunya el fracàs del federalisme a la Primera República donaria lloc al sorgiment del catalanisme polític, impulsat, justament, pel mateix Valentí Almirall.

En síntesi, podem resumir els següents trets característics d'aquest procés de centralització i hegemonia del federalisme unitari, influït pel nacionalisme. En primer lloc, s'assimilen els conceptes d'estat federal i nació, concebant la nació com una unitat cultural homogènia. En segon lloc, s'assumeix que aquesta nació és font de sobirania i que n'emanen tots els poders de l'estat. I, finalment, si bé es conserven les estructures d'organització i de divisió territorial del poder, aquestes operen d'acord amb el principi de la simetria entre les parts. Entendre l'estat com a plurinacional i/o desvincular-lo del concepte de nació esdevé, doncs, inconcebible per al federalisme unitari.

Ara bé, si bé és cert que el federalisme ha estat instrumentalitzat pel nacionalisme fins a adquirir la seva versió dominant actualment, també ho és que els principis fonamentals de la ideologia federalista, especialment la seva versió pluralista, poden ser de gran utilitat en un món on, cada cop més, els governs actuen i necessiten coordinar-se des de diferents nivells per donar resposta a uns problemes de naturalesa global amb causes i conseqüències locals. Com hem mostrat a l'apartat anterior, l'estat nació té moltes dificultats per ser una estructura útil i efectiva en aquest context. Per contra, el federalisme pluralista pot obrir noves mirades per articular sobirania en el moment actual.

Resumint, aquests són els trets més característics del federalisme amb relació a la sobirania:

- ◆ El federalisme parteix de la idea que la sobirania és divisible (territorialment) i que es pot compartir.
- ◆ La unió federal original no és la d'una descentralització, sinó que és una unió que neix de baix a dalt, i són les unitats inferiors les que decideixen cedir i compartir part de la seva sobirania. L'essència del federalisme és el pacte.
- ◆ A partir de la divisibilitat de la sobirania, s'articula el poder territorialment i a diferents nivells de govern, als quals s'atribueixen també diferents graus de sobirania delegada.
- ◆ L'articulació territorial del poder en diferents nivells de govern requereix un mecanisme de concertació i coordinació.
- ◆ El federalisme pluralista es basa en el reconeixement de la pluralitat dins els estats federals i, per tant, en la possibilitat de concebre'ls com a plurinacionals.
- ◆ L'acceptació d'aquesta pluralitat porta també a entendre –en casos com l'espanyol– singularitats nacionals com la catalana, la basca o la gallega, i la possibilitat d'articulacions asimètriques del poder dins un mateix estat federal.
- ◆ Aquesta no ha estat la versió dominant del federalisme, sinó que s'ha acabat imposant arreu un federalisme unitari, altament influït pel nacionalisme. En el federalisme unitari, l'estat federal s'assimila a la nació i, si bé es conserven les estructures d'organització i de divisió territorial del poder, aquestes operen d'acord amb el principi de simetria.

EL REPUBLICANISME

Abans que el liberalisme i el nacionalisme esdevinguessin les ideologies hegemòniques de la política moderna, hi havia una altra tradició, molt més antiga, que també va inspirar la Revolució francesa i la Constitució americana: el republicanisme. Una tradició de pensament amb autors com Ciceró, Maquiavel o Rousseau i amb experiències prèvies com la república romana o les repúbliques italianes del Renaixement. De fet, tal fou la seva importància que moltes constitucions contemporànies contenen importants elements que provenen d'aquesta tradició de pensament: la

sobirania popular, la participació, la separació de poders...

A diferència del nacionalisme i del federalisme –que han estat tractats en els punts precedents d'aquest capítol–, el republicanisme no té una naturalesa territorial entre els seus principis fonamentals però, en canvi, des de la seva visió de la sobirania i de la llibertat, aporta diversos elements que ens poden ajudar a concebre formes alternatives d'articulació territorial de la sobirania.

Per al republicanisme, el poder polític ha de derivar del poble i estar sotmès a la voluntat col·lectiva. Així diferenciava Montesquieu el govern republicà del monàrquic i del despòtic:

“El govern republicà és aquell en què el poble sencer, o una part del poble, té el poder sobirà; el monàrquic és aquell en què governa un de sol, d'acord amb unes lleis fixes i establertes; per contra, en el govern despòtic, una sola persona sense llei i sense norma, ho duu tot segons la seva voluntat i el seu caprici.”

Montesquieu, *De l'Esprit de les Lleis*, 1748¹⁷

Si bé podem trobar diferents aproximacions a la sobirania pel que fa a la seva divisibilitat –segons Rousseau, és indivisible i inalienable (no es pot cedir o delegar); en canvi, Montesquieu defensa la separació de poders–, l'element central del republicanisme és que el poble és el dispositari últim de la sobirania i aquesta s'ha d'expressar i/o articular de tal manera que eviti qualsevol forma de dominació.

Això ens porta a l'element realment central del republicanisme contemporani, que és la lluita contra tota forma d'abús de poder i contra tota forma de privilegi, ja sigui individual, col·lectiu o territorial. A diferència de la llibertat negativa del liberalisme –que entén que la llibertat consisteix a garantir la no-interferència, especialment de l'estat, sobre la vida privada dels individus–, el republicanisme considera que la no-interferència no garanteix la llibertat si existeix alguna forma de dominació –explotació econòmica, relacions del patriarcat o dominació d'una nació sobre una altra–. Per contra, per al republicanisme, la interferència és legítima si es

17 Reproduït a Botella *et al.* (1994). Traduït al català per l'autor.

produeix per assegurar la no-dominació.

La no-dominació, de fet, estructura la forma republicana d'entendre els tres conceptes centrals de la Revolució francesa: llibertat, igualtat i fraternitat, en que aquest últim concepte esdevé, com exposarem a continuació, de gran rellevància per a l'articulació territorial de la sobirania.

Abans d'entrar a analitzar cadascuna d'aquestes tres idees republicanes, però, convé introduir un element previ, que és la noció de comunitat en el republicanisme. A diferència del contracte social de Hobbes o de Locke –que es produeix pel simple interès propi dels individus–, per a Rousseau el contracte social, la societat, és quelcom més que la suma d'individus, és una associació entre iguals que genera una realitat superior: una comunitat que comparteix un projecte moral.

Aquesta comunitat, segons Rousseau, és un ens superior i independent als individus que la integren. Com a tal, té una voluntat pròpia: la voluntat general. Una voluntat que ha de representar un consens entre totes les parts de la societat, que ha de ser acceptada per tothom i que, en conseqüència, se sobreposa sobre qualsevol dissidència. Una voluntat general, a més, que s'imposa no tan sols sobre les voluntats particulars de cadascú, sinó també sobre les altres possibles voluntats col·lectives fruit d'agrupacions parcials de la societat. La construcció d'aquesta voluntat general –segueix Rousseau– és el resultat de la participació de la ciutadania en els afers col·lectius, decidint directament i democràticament sobre tot allò que l'afecta en tant que subjecte de sobirania. Justament això, com veurem a continuació, és el que fa lliure la ciutadania en el republicanisme.

La llibertat republicana, entesa com la no-dominació, esdevé una llibertat emancipadora. Si la societat concedeix un màxim grau de llibertat a un dels seus membres, tots hi han de poder accedir; altrament, es generarien privilegis i uns estarien dominant els altres. De la mateixa manera, i en la mesura que la societat és una associació, tots els seus membres han de participar en la definició del que és comú; si no és així, de nou, uns dominarien els altres. La llibertat republicana, a diferència de la liberal, és una llibertat positiva, perquè es basa en la capacitat i l'autonomia de l'individu per participar en la comunitat i ser ell/a qui pren les decisions sobre tot el que l'afecta. És, en definitiva, la capacitat real d'autodeterminar-se i actuar segons la pròpia voluntat. I és, al mateix temps, una llibertat que

s'entén des dels paràmetres de la comunitat, de construir col·lectivament una comunitat, i no tan sols en clau merament individual.

D'altra banda, la igualtat republicana no es restringeix a la igualtat davant la llei que promou el liberalisme, ja que aquesta per si sola no evita els abusos de poder. La igualtat republicana és la igualtat real i material. Així concep Rousseau la desigualtat i d'aquí se'n deriva la proposta republicana perquè la igualtat sigui real:

“Concebo en l'espècie humana dues classes de desigualtat: una, que anomeno natural o física perquè ha estat establerta per la naturalesa i que consisteix en la diferència d'edats, de salut, de les forces del cos i les qualitats de l'esperit o l'ànima; una altra, que pot anomenar-se desigualtat moral o política, ja que depèn d'una espècie de convenció i està establerta, o almenys autoritzada, pel consentiment dels homes. Aquesta última consisteix en els diferents privilegis de què gaudeixen uns en detriment d'un altres, com ser més ric, més honrat, més poderós que ells o, inclús, fer-se obeir.”

Rousseau, *Discurs sobre l'origen i els fonaments de la desigualtat entre els éssers humans*, 1755¹⁸

I, finalment, el republicanisme introdueix un concepte propi, el de fraternitat. La fraternitat neix del concepte de societat de Rousseau que hem exposat als paràgrafs anteriors. La fraternitat és el concepte que posa en relació els membres (o grups) d'una comunitat. Si assumim que a les societats contemporànies vivim en comunitat i que en elles hi ha grups diferenciats, la fraternitat és una proposta que adquireix tot el sentit. Una proposta, a més, que pot tenir la seva derivada territorial quan ens referim a nacions, nacionalitats o altres grups i comunitats de naturalesa territorial. La pregunta clau que intenta respondre la fraternitat, doncs, és com relacionar els individus, membres o grups que comparteixen una mateixa comunitat, un mateix territori o un mateix estat.

La fraternitat pot definir-se políticament com un vincle de suport entre

18 Reproduït a Botella *et al.* (1994). Traduït al català per l'autor.

iguals. És a dir, la fraternitat entén, d'una banda, que els diferents membres o grups d'una comunitat són iguals entre si i que, per tant, la seva relació s'ha de produir en aquests termes d'igualtat. I, d'altra banda, la fraternitat incorpora la idea de l'ajuda mútua entre aquests iguals, és a dir, de nou, la idea republicana de la no-dominació. Una part de la comunitat no pot dominar l'altra o ser privilegiada i, per què això no passi, totes les parts s'han de reconèixer com a iguals i s'han d'ajudar mútuament entre si. Fixem-nos que aquests dos principis, traduïts a formes d'organització territorial del poder, casen molt bé amb el federalisme pluralista que hem descrit a l'apartat precedent, en què les relacions entre les parts es produeixen sota el principi d'igualtat i no sota el de jerarquia.

La fraternitat es construeix a partir de la idea de concebre's part d'una comunitat (una única societat) i, per tant, conté aquesta idea d'unitat. A diferència del nacionalisme —que crea unitat a partir d'un vincle identitari—, la fraternitat ho fa a través d'un vincle igualitari. Així, en la mesura que igualtat i diversitat són conceptes diferents i no pas antònims, la fraternitat assumeix la diversitat interna de la comunitat i, per tant, coincideix amb la idea de la unió en la diversitat pròpia del federalisme pluralista. D'aquesta unitat, a més, es deriva una concepció de la igualtat en què ningú no ha de tenir privilegis. Per garantir-ho, l'estat ha de redistribuir els recursos per tal d'assolir una igualtat real en termes materials, assumint que ningú no ha de dependre dels altres per poder viure amb llibertat. En conseqüència, la noció de la llibertat en el republicanisme adquireix aquesta connotació emancipadora: tothom ha de ser ciutadà en els mateixos termes i participar de la comunitat.

Com explica Àngel Puyol (2017), és a través de la fraternitat que les nocions de la llibertat (no-dominació) i igualtat (real) adquireixen el seu sentit republicà. Fixem-nos, però, que si un d'aquests tres conceptes ha estat obviat en el mapa polític contemporani i en les constitucions dels estats liberals democràtics actuals és, justament, el concepte de fraternitat. I això ha estat així perquè, buidades de la mirada republicana, tant la llibertat (la no-interferència) com la igualtat (davant la llei) encaixen amb els plantejaments centrals de l'estat liberal.

En un món globalitzat on, com hem vist, la majoria de les mobilitzacions socials contemporànies denuncien l'abús de poder, els principis del

republicanisme cobren tot el sentit. A més, aquests mateixos principis ens poden donar eines per repensar l'articulació territorial de la sobirania entre diferents unitats –comunitats– que es relacionin entre si a diferents escales. Concretament, el principi de la fraternitat ens pot ajudar a repensar les relacions entre les parts d'un estat compost com és l'Estat espanyol, entre els estats d'una unió confederal com la Unió Europea o entre els diferents actors i comunitats que participen i/o gestionen directament determinats àmbits de la política pública. Com hem vist, si s'entén que les parts són plurals i s'obre la ment a les asimetries –fet que potser és una de les debilitats del republicanisme i la seva idea de voluntat general–, aquesta concepció fraterna de les relacions entre les parts pot encaixar perfectament amb la mirada del federalisme pluralista.

En síntesi, aquests són els trets característics del republicanisme amb relació a la sobirania:

- ◆ L'element central del republicanisme és que el poble és el dipositari últim de la sobirania i aquesta s'ha d'expressar i/o articular de tal manera que eviti qualsevol forma de dominació.
- ◆ La societat és quelcom més que la suma d'individus, és una associació entre iguals que genera una realitat superior: una comunitat. Aquesta comunitat és un ens superior i independent dels individus que la integren i, com a tal, té una voluntat pròpia: la voluntat general.
- ◆ Aquesta voluntat general és el resultat de la participació de la ciutadania en els afers col·lectius, decidint directament i democràticament sobre tot allò que l'afecta en tant que subjecte de sobirania.
- ◆ La llibertat republicana és emancipadora, expressa la capacitat real d'autodeterminar-se i actuar segons la pròpia voluntat, que s'entén sempre dins els paràmetres col·lectius de la comunitat.
- ◆ La fraternitat és el concepte que posa en relació els membres (o grups) d'una comunitat. Entén que els diferents membres o grups de la comunitat són iguals entre si i incorpora la idea de l'ajuda mútua entre aquests iguals. Aquest concepte connecta amb una relació igualitària i no jeràrquica entre les parts, pròpia també del federalisme pluralista.

LA IDEOLOGIA DEL COMÚ

Bevent de la tradició del pensament marxista, de l'humanisme anarquista, del feminisme i de l'ecologisme, entre d'altres, la ideologia del comú emergeix a principis del segle XXI com una alternativa al capitalisme neoliberal que ha dominat les societats contemporànies en el món globalitzat actual. El comú, però, no és un concepte nou, ni en la teoria ni en la pràctica. Com expliquen Christian Laval i Pierre Dardot (2015), la ideologia del comú és el ressorgiment d'una llarga tradició d'autogovern, que es connecta, entre d'altres, amb els primers socialistes del segle XIX o amb les pràctiques d'autogestió de la segona meitat del segle XX.

El comú, com el descriuen Laval i Dardot, és el principi polític segons el qual qualsevol activitat col·lectiva s'ha de basar en la deliberació, la decisió i l'acció conjunta dels membres que es veuen afectats per una activitat o que en formen part. Es tracta, doncs, de decidir col·lectivament i democràticament, participant en tot allò que ens afecta. És, doncs, una ideologia que es tradueix en una manera de fer –fer en comú– i que es pot inserir en totes i cadascuna de les pràctiques col·lectives d'una societat.

Això ens porta al primer element que cal destacar d'aquesta ideologia pel que fa a la seva concepció de la sobirania: partint de la distinció entre l'esfera de l'estat i l'esfera de la societat civil, la ideologia del comú entén que els afers col·lectius són presents a totes dues esferes. Per tant, la capacitat de decisió sobre el que és comú no es produeix únicament en el marc de les institucions de l'estat, sinó que es produeix també en múltiples pràctiques socials al marge de l'estat. S'introdueix així una concepció de la col·lectivitat que no és necessàriament estatal, sinó que és comunitària. En conseqüència, la sobirania –entesa com la capacitat de decisió sobre els afers col·lectius– no es troba exclusivament en l'estat, sinó també en les pràctiques comunitàries que, d'altra banda, poden ser múltiples en una mateixa societat i en un mateix àmbit territorial.

Així, a la vegada que es fa una crítica a l'estat nació com a únic espai de sobirania, s'obre també la porta a la concepció alternativa de les sobiranies en plural. La sobirania, doncs, no tan sols és divisible territorialment, sinó que és fragmentable i poden existir múltiples espais de sobirania en el mateix lloc i en el mateix moment.

La ideologia del comú entén que el marc nacional i els mecanismes estatals són insuficients o inadequats per fer front a les regressions socials i als riscos ambientals del moment actual. Considera que els estats nació han demostrat ser inoperants a l'hora d'enfrontar-se a les dinàmiques del capitalisme global, com la financerització de l'economia, les deslocalitzacions o l'apropiació de béns comuns i recursos naturals amb lògiques d'acumulació per desposseïció. I no només això, sinó que considera també que en l'onada neoliberal de les últimes dècades, els estats han tendit a propiciar aquestes dinàmiques; per exemple, a través de les privatitzacions, actuant deliberadament per tal que múltiples béns i serveis que estaven en les mans públiques de l'estat passessin a les mans privades del mercat.

Davant d'això, la ideologia del comú qüestiona la dicotomia clàssica entre estat i mercat i posar l'accent en la comunitat. Això no vol dir ni eliminar el mercat ni encara menys negar el paper imprescindible de l'estat per garantir béns i serveis amb caràcter universal. Per contra, es planteja una triple lògica democratitzadora: a) intervenir sobre el mercat a través de la regulació social i ambiental, democratitzant l'economia i les empreses; b) desenvolupar un estat garantista i no burocràtic en què la ciutadania tingui un paper central a través de nous mecanismes de participació, transparència i control, i c) fomentar solucions comunitàries basades en l'autoorganització ciutadana a través de la cooperació i, per tant, al marge de l'estat i del mercat i/o amb noves formes de relació amb aquestes dues institucions. Es multipliquen, doncs, les diferents formes i possibilitats d'articular les sobiranes.

Un altre element que cal destacar de la ideologia del comú és la seva concepció de la llibertat. Com el liberalisme, distingeix clarament l'estat de la societat civil. Ara bé, a diferència del liberalisme, la ideologia del comú entén la societat civil en clau comunitària –i no com la mera suma d'individus– i, a més, defensa la seva autoorganització. Així, comparteix amb el republicanisme tant la idea de la llibertat com a no-dominació com el compromís absolut amb la democràcia. Però va un pas més enllà en la seva lògica emancipadora: la ideologia del comú entén que la llibertat només es pot assolir a través de la lluita antagonista contra la dominació, ja vingui del capitalisme, del propi estat o de qualsevol altre àmbit.

En aquesta lògica, el conflicte esdevé un element constitutiu de la societat. Els afers públics només es poden gestionar des de la participació directa de la ciutadania, tant en la definició dels problemes com en la seva resolució. En aquest sentit, tendeix a oposar-se tant als mecanismes de la democràcia representativa com a les dinàmiques deliberatives que exclouen la dissidència i el conflicte. Quan les decisions col·lectives no les prenen aquelles persones o col·lectius que en seran afectats, aleshores la confrontació amb el sistema esdevé necessària i emancipadora.

Ara bé, hi ha en aquesta mirada un matís important que diferencia la ideologia del comú del republicanisme. En la mesura que entén que l'autoorganització i l'autogestió col·lectives es poden donar en àmbits comunitaris de naturalesa diversa, la seva visió de la cosa pública no és universalista. No existeix una única societat com un ens abstracte que està per damunt de tot i de tothom, ni una voluntat general d'aquesta societat que sigui independent de les seves parts i que s'hagi d'imposar a tots els seus membres. Per contra, existeixen, dins la societat, múltiples esferes de col·lectivitat, múltiples comunitats possibles que es poden autoorganitzar al voltant dels seus interessos compartits, tant en clau territorial com en clau temàtica.

Per tant, la llibertat en la ideologia del comú és una llibertat positiva, que es fonamenta en la capacitat de participació de la ciutadania en els afers col·lectius, des de la lògica de la seva autoorganització. A la vegada, en la mesura amb que la seva concepció de l'autoorganització no és universalista, aquesta es pot materialitzar al voltant de múltiples comunitats d'interessos compartits que s'autogestionen autònomament. Així, la idea central a l'hora d'entendre la llibertat des d'aquest enfocament és la de l'autonomia: la sobirania es pot fragmentar en múltiples esferes de col·lectivitat i cadascuna d'aquestes esferes pot autogestionar-se de forma autònoma.

Amb aquesta lògica de les múltiples comunitats d'interessos compartits, la política del comú està guanyant rellevància en molts camps, molt més enllà dels recursos d'ús comú identificats al seu dia per Elinor Ostrom (1990). Parlem avui de comuns ambientals, de comuns urbans, de comuns digitals o de la ciutat com un comú. En aquesta mateixa línia, la política del comú és concebuda com una alternativa que pot orientar tot tipus de polítiques públiques. I no tan sols les polítiques públiques, sinó també totes

les pràctiques socials, econòmiques, ambientals, culturals, productives, reproductives... Trobem així comuns fluvials, comuns forestals, comuns de producció, comuns de llavors, comuns de coneixement o comuns vinculats a les cures i a les tasques reproductives.

El (re)sorgiment del comú, com ja hem apuntat, es produeix en un context en què una nova realitat emergeix plena d'incerteses i de noves problemàtiques, derivades dels múltiples canvis socials, demogràfics, productius, tecnològics i econòmics. Un context en què el neoliberalisme ha guanyat la batalla de l'hegemonia política, econòmica i cultural i en què la socialdemocràcia europea ha acabat fent seves les bases del capitalisme avançat, sense oferir respostes solvents per fer front a les desigualtats i als problemes reals d'una gran majoria de la població. Aquesta onada neoliberal ha multiplicat les desigualtats i les injustícies a escala mundial, ha generat processos de desposseïció de béns i recursos, i ha provocat que, tot i fonamentar-se aquest ordre mundial en estats nació liberals democràtics, una gran majoria de la població mundial percebi que no està decidint sobre allò que l'afecta; que no té el control de la seva vida, del seu cos o dels recursos necessaris per sostenir la vida. És en aquest sentit que, com expressa Silvia Federici, el comú esdevé un horitzó d'esperança, centrat en la recuperació del poder de decisió col·lectiva per part de la ciutadania.

“Aquest és l'horitzó que el discurs i la política dels comuns ens obre avui, no pas la promesa d'un retorn impossible al passat, sinó la possibilitat de recuperar el poder de decidir col·lectivament el nostre futur en aquesta terra.”

Silvia Federici, *Tornar a encantar el món*, 2018

I aquest és un altre dels elements que volem destacar de la ideologia del comú en relació amb la sobirania. La idea de la decisió col·lectiva com a fonament. La sobirania democràtica, comunitària i de base ciutadana com a principi general de la ideologia del comú. Una ideologia que situa les persones i la comunitat al centre de la política. Proposa instaurar una democràcia real que impregni totes les esferes de la societat i en què la ciutadania sigui l'autèntica protagonista de la política.

Des d'aquesta perspectiva, el comú no és un objecte o un determinat

tipus de bé o de recurs, sinó que és una manera de fer, una acció, un verb. Aquest “fer en comú”, però, es fonamenta en una sèrie de valors propis de la ideologia de comú: col·laborar, en comptes de competir; solidaritat, en comptes d'individualisme; o el dret d'ús i d'accés, per sobre del dret a la propietat, són alguns dels principis pels quals aposta aquesta ideologia.

Com que la base de la ideologia del comú és la participació democràtica en els afers col·lectius, les normes deriven d'aquest procediment democràtic i impliquen únicament els qui es veuen afectats per la decisió. Per tant, com hem apuntat anteriorment, la seva concepció tant dels afers col·lectius com de la seva gestió no és universalista, sinó que és contextual i pragmàtica. És justament aquesta concepció contextual i pragmàtica la que ens porta a pensar en múltiples formes d'articulació de les sobiranies des de les múltiples esferes de col·lectivitat que podem trobar en una mateixa societat.

Ara bé, com s'articula la dimensió territorial de la sobirania? En aquest aspecte, la ideologia el comú beu del federalisme pluralista per plantejar una doble lògica de federació: una de base socioeconòmica i una altra de base territorial. La primera respon a les esferes de col·lectivitat de base social i econòmica, mentre que la segona respon a les esferes polítiques de col·lectivitat de base territorial. Això no vol dir que la primera no sigui territorialitzable; ho és d'acord amb la naturalesa territorial de l'esfera de col·lectivitat concreta que s'està gestionant. Ara bé, ha de poder creuar i superar els límits de les comunitats territorials. En canvi, la segona es basa justament en aquests límits territorials, a partir del municipi—que és la unitat territorial de base—, per estructurar-se amb una lògica d'integració creixent de baix a dalt, sempre des del reconeixement dels drets fonamentals dels individus. Aquest plantejament recorda molt el del projecte de Constitució federal espanyola de 1873, que hem apuntat en apartats anteriors.

“Entre aquestes dues classes de comuns, s'estableix una relació horitzontal creuada tal que: 1) els comuns socials econòmics (comuns de producció, de consum, bancs de llavors, etc.) estan constituïts independentment de tota lògica de territorialitat, és a dir, només en funció de les necessitats de fer-se càrrec d'allò per a què han estat creats; així, un comú fluvial o forestal té el seu propi espai, que pot creuar les fronteres administratives d'una regió o d'un país, i se sosté mitjançant unes regles pròpies que

valen a l'interior d'aquest espai; 2) els comuns polítics, per contra, es constitueixen d'acord amb una lògica d'integració creixent dels territoris dels uns als altres. [...] La constitució política de base és, per tant, la constitució municipal. Sigui quin sigui el grau territorial a què es correspongui en la piràmide institucional, tota constitució política es basa en el reconeixement dels drets fonamentals dels individus.”

Christian Laval i Pierre Dardot, *Común*, 2015¹⁹

En definitiva, la ideologia del comú planteja una nova forma d'entendre l'abordatge dels problemes col·lectius en el moment actual. Enfront de les insuficiències d'un estat que tendeix a aliar-se amb el mercat per satisfer interessos privats, el comú emergeix com un principi polític en defensa de la col·lectivitat, una alternativa que té per objectiu recuperar la cosa pública i situar-la sota un veritable control ciutadà. D'aquí sorgeix una nova manera d'entendre les sobiranies, en plural, que requerirà noves i imaginatives formes d'articulació del poder en i entre les esferes socioeconòmiques i polítiques, i en i entre les diferents escales i territoris.

Resumint, aquests són els trets principals de la ideologia del comú amb relació a la sobirania:

- ◆ La sobirania —entesa com la capacitat de decisió sobre els afers col·lectius— no es troba exclusivament en l'estat, sinó també en les pràctiques comunitàries.
- ◆ La ideologia del comú entén que el marc nacional i els mecanismes estatals són insuficients o inadequats per fer front a les regressions socials i als riscos ambientals del moment actual. Davant d'això, qüestiona la dicotomia clàssica entre l'estat i el mercat i posa l'accent en la comunitat.
- ◆ Entén que la llibertat només es pot assolir a través de la lluita antagonista contra la dominació, vingui aquesta del capitalisme, del propi estat o de qualsevol altre àmbit. El conflicte esdevé un element constitutiu de la societat i els afers públics s'han de gestionar des de la participació directa de la ciutadania.
- ◆ La seva visió de la cosa pública no és universalista, sinó que és contextual

¹⁹ Traduït al català per l'autor.

i pragmàtica. La sobirania es pot fragmentar en múltiples esferes de col·lectivitat al voltant d'interessos compartits, tan territorials com temàtics, i cadascuna d'aquestes esferes es pot autogestionar de forma autònoma.

- ◆ La ideologia del comú beu del federalisme pluralista a l'hora de plantejar una doble lògica de la federació. La primera respon a les esferes de col·lectivitat de base social i econòmica, mentre que la segona respon a les esferes polítiques de col·lectivitat de base territorial.

EL SOBIRANISME CATALÀ

A Catalunya, des de finals del segle XIX, diferents ideologies s'han relacionat amb el concepte de sobirania en el marc del que s'ha anomenat *catalanisme polític*. El catalanisme, com a moviment polític, és resultat de l'evolució del catalanisme cultural sorgit als anys quaranta del segle XIX. Aquest catalanisme cultural, però, ja tenia un doble vessant (Domènech, 2020): d'una banda, la Renaixença, com a moviment literari de la burgesia catalana que idealitzava la Catalunya medieval i, de l'altra, la cultura catalana popular, de caràcter democràtic i republicà, que a mitjan segle XIX s'expandia socialment a través del teatre popular o de les corals.

Fou el fracàs de la Primera República, l'any 1874, el que provocà l'activació política d'aquest catalanisme cultural. L'any 1883, en el marc del Congrés Regional Federalista, el federalisme republicà de Pi i Margall llançava una nova proposta per a Catalunya mitjançant un projecte de Constitució de l'Estat català dins de la Federació espanyola. En aquesta proposta, s'aborda el vell conflicte entre la nació natural (Catalunya) i la nació jurídica (Espanya) com un conflicte de sobirania i no com un conflicte entre nacions. En conseqüència, la solució proposada planteja la creació d'un República federal, constituïda a partir d'estats sobirans que deleguen, lliurement, part de la seva sobirania. Unes delegacions que, en el projecte esmentat de Constitució catalana, són àmplies i significatives. El fracàs del federalisme amb la caiguda de la Primera República, però, deixava molt poc recorregut a aquest projecte. En aquest context, sorgeixen propostes innovadores, que pretenen superar el federalisme del moment i fan emergir el catalanisme com a moviment polític.

Com explica Xavier Domènech (2020), fou Valentí Almirall, activista

republicà de la Revolució de 1868, qui va liderar la politització del moviment catalanista. I el punt central del nou moviment polític fou, justament, l'articulació d'un projecte basat en el reconeixement de la sobirania de Catalunya.

Com hem vist més amunt, Almirall provenia del federalisme. Ara bé, en un context en el qual la república federal espanyola acabava de fracassar, Almirall posava el focus en l'articulació d'un poder polític per a Catalunya, des del qual creia que es podria transformar el conjunt d'Espanya.

Partint de la singularitat catalana, doncs, Valentí Almirall formula la seva proposta a través del que ell anomenarà el “particularisme”. És a dir, una solució particular de sobirania per a Catalunya, atenent les seves especificitats i, sobretot, el fet de tenir aquesta una societat civil diferenciada.

Aquest canvi de paradigma obre la porta a dues qüestions de gran rellevància. La primera és més específica de la proposta política i dona peu a una concepció diferenciada de la sobirania, fins i tot dins un mateix estat. És el que hem anomenat *federalisme asimètric*. És a dir, des d'aquesta perspectiva, la sobirania no tan sols és divisible, sinó que aquesta divisibilitat pot adoptar formes particulars i diferenciades en funció de les característiques de cada territori. Per tant, dins el marc del que seria el federalisme pluralista que hem descrit en apartats precedents, la mirada del particularisme posa l'accent a possibilitar respostes asimètriques d'acord amb la diversitat que el pluralisme mateix reconeix.

La segona qüestió rellevant del particularisme és que permetrà que el catalanisme polític esdevingui un moviment transversal ideològicament. El federalisme republicà, en paraules d'Almirall, és només una possibilitat per al desenvolupament de Catalunya, un cop aquesta tingui reconegut el seu autogovern, però n'hi pot haver d'altres. Aquesta aproximació no tan sols permetrà transversalitzar el catalanisme polític, que abraçarà diferents corrents ideològics tant progressistes com conservadors, sinó que també conduirà a la configuració d'un sistema de partits propi a Catalunya.

Així, el catalanisme polític neix a partir d'una idea central: l'establiment d'un poder polític propi per a Catalunya, un poder que articuli la sobirania a Catalunya mitjançant el seu propi autogovern. És, doncs, un moviment polític que pren la sobirania com a eix central i, tot i que efectivament adquireix una dimensió nacional per a Catalunya, neix essencialment com

a sobiranista, i no com a nacionalista.

Aquesta formulació del sobiranisme, entès com la reivindicació de l'autogovern per a Catalunya, la planteja inicialment Valentí Almirall durant la campanya del *Memorial de Greuges* de 1885, del qual ell mateix és el redactor ponent. Un moment en què s'unifiquen diferents reivindicacions, procedents de diferents sectors i actors de la societat catalana del moment, al voltant de diversos perjudicis que pateix Catalunya: pactes comercials contraris a l'interès de la creixent indústria catalana, amenaça d'unificació del Codi civil espanyol i discriminació de la llengua catalana.

El *Memorial* fou el precedent de les *Bases de Manresa* de 1892, una proposta concreta d'autogovern català, plantejada des de Catalunya en el marc de la primera assemblea de la Unió Catalanista, organització que agrupava diverses associacions i sindicats catalanistes. L'assemblea fou presidida per Lluís Domènech i Montaner, el redactor ponent fou el conservador bisbe de Vic, Josep Torras i Bages, i els debats varen il·lustrar els diferents corrents tradicionalistes del moment: el catalanisme cultural romàntic de la Renaixença, amb Àngel Guimerà; el regionalisme que advocava per la descentralització administrativa, amb Joan Josep Permanyer, i els autonomistes que idealitzaven les institucions catalanes medievals, amb Enric Prat de la Riba. El document final proposava un autogovern fortament corporativista. De nou, no tan sols es plantejava la creació d'un poder autònom a Catalunya, sinó també una reforma de l'Estat espanyol.

El primer catalanisme polític, doncs, se centra en la reivindicació de l'autonomia per a Catalunya: reconèixer Catalunya com una "entitat autònoma" i dotar-la de mecanismes per autogovernar-se. A diferència del federalisme precedent, però, la reivindicació de sobirania esdevé plenament nacional, ja que aquesta es reclama per a Catalunya com a subjecte. És a dir, si bé la sobirania resideix democràticament en el poble, Catalunya com a nació esdevé font de sobirania. Aquest és clarament un tret diferencial del sobiranisme català.

I aquesta derivada dona lloc a un darrer element essencial en la proposta de Valentí Almirall, que té a veure amb la direcció de la delegació de sobirania. Per a Almirall, com ja hem dit, en un estat federal la sobirania dels estats particulars és originària i la de l'estat federal és delegada. És a dir, en la mesura que Catalunya com a nació és font de sobirania, Catalunya és

el subjecte originari de la sobirania i, per tant, pot decidir com articular-la. És des d'aquest reconeixement que el sobiranisme connecta amb el dret a l'autodeterminació: Catalunya ha de poder decidir què fer amb la seva sobirania, la qual, al seu torn, es pot delegar cap a instàncies superiors (l'estat federal) o inferiors (el municipi).

Com és ben sabut –i no ens hi entretindrem en aquest treball–, al llarg dels anys i als nostres dies, les diferents tradicions ideològiques del catalanisme polític han transitat per diferents camins (més federalistes, més nacionalistes, independentistes...). El que sí que ens interessa remarcar és que l'origen i el tret comú de totes elles és, justament, el que podem anomenar *sobiranisme*. És a dir, el reconeixement de Catalunya com a font de sobirania i la reivindicació d'unes institucions pròpies d'autogovern a través de les quals s'articuli aquesta sobirania.

D'altra banda, el sobiranisme no és una aproximació exclusiva del catalanisme (Domènech, 2020). De fet, en el seu origen, la reclamació de l'autogovern per a Catalunya a final del segle XIX beu de la fórmula adoptada a la Gran Bretanya amb la creació del Domini del Canadà, en què s'estableix la possibilitat de l'autogovern, amb parlaments i governs propis per als territoris de l'imperi britànic que, com Catalunya, tenien una societat civil diferenciada. La introducció del concepte d'autonomia, d'altra banda, s'inspira en la declaració d'Hongria com a territori autònom i la creació de la Lliga pel Govern Autònom a Irlanda, que acabà conduint a la independència d'Irlanda. De la mateixa manera, avui són molts els casos de territoris que dins d'un estat més ampli han reclamat i assolit diferents quotes d'autogovern: Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord al Regne Unit, el Quebec al Canadà o Euskadi-Navarra i Galícia a l'Estat espanyol en serien alguns exemples.

Al llarg del segle XX, Catalunya ha estat reconeguda com una unitat territorial en diferents moments, i ha avançat i ha retrocedit successivament en el seu autogovern. La Mancomunitat de Catalunya (1914-1923), que agrupava les quatre diputacions provincials, fou la primera institució que reconeixia Catalunya com a entitat política i administrativa i, a més, va desenvolupar una tasca important en l'àmbit de les polítiques públiques i els serveis per al conjunt del país (infraestructures, cultura, sanitat, formació, etc.). L'*Estatut de Núria* (1932) amb la Segona República, l'*Estatut de Sau*

(1979) amb la recuperació de la Generalitat després de quatre dècades de dictadura, i l'actual *Estatut d'autonomia* de 2006 són els altres marcs normatius a través dels quals Catalunya ha estat reconeguda com una entitat autònoma i s'ha dotat d'institucions, competències i mecanismes d'autogovern. En cap d'aquests casos, però, Catalunya ha estat reconeguda com a font de sobirania amb capacitat de delegació. En tots aquests casos, són les Corts espanyoles les que finalment aproven l'Estatut, atès que l'Estat és el dipositari de la sobirania nacional. Així, és l'Estat qui delega una part de la seva sobirania a Catalunya (i, actualment, també a les altres comunitats autònomes), mantenint una relació jeràrquica de dalt a baix.

D'altra banda, la concepció de Catalunya com a font de sobirania ha estat reivindicada institucionalment des de Catalunya en diferents moments dels períodes democràtics del segle xx, sempre amb l'oposició de l'Estat i habitualment amb la repressió com a resposta. Ho va fer Francesc Macià, quan el 14 d'abril de 1931 va proclamar la República Catalana dins una federació de repúbliques ibèriques, acte que va desencadenar la recuperació de la Generalitat de Catalunya mitjançant l'acord amb el govern provisional de la Segona República. Ho feia el projecte de l'*Estatut de Núria*, quan al seu prefaci —que posteriorment seria retallat per les Corts espanyoles— partia del reconeixement del dret a l'autodeterminació de Catalunya. Ho va fer específicament Lluís Companys l'octubre de 1934, quan va utilitzar la fórmula d'un Estat català en el marc d'una República federal espanyola, fet que va comportar el seu empresonament i la suspensió de l'Estatut. Ho feia parcialment el projecte d'Estatut aprovat pel Parlament de Catalunya l'any 2005, que al seu article primer, també retallat per les Corts espanyoles, establí que Catalunya és una nació que exerceix el seu autogovern per mitjà d'institucions pròpies. I ho van fer també el Parlament i el Govern de la Generalitat amb el referèndum de l'1 d'octubre de 2017, fet que va comportar, entre d'altres, la suspensió de l'autonomia i l'empresonament o l'exili del Govern, de la presidenta del Parlament i dels activistes Jordi Cuixart i Jordi Sànchez.

En la mesura que Catalunya no ha estat reconeguda com a font de sobirania, el sobiranisme català continua estant present en molts dels diferents corrents ideològics emmarcats en el catalanisme polític, si bé, com ja hem dit, aquests han anat evolucionat i prenent diferents derivades. Al

mateix temps, com exemplificarem a la tercera part d'aquest llibre amb l'anàlisi dels casos del ferrocarril, l'habitatge i l'alimentació, l'articulació de la sobirania a la Catalunya del segle XXI presenta grans mancances i nombroses disfuncions. El repte, doncs, no és tan sols reconèixer Catalunya com a font de sobirania, sinó també concretar-ne l'articulació entre diferents escales i diferents nivells de govern, en un món globalitzat i altament interdependent.

En síntesi, el sobiranisme ens aporta els següents elements per al nostre treball:

- ◆ L'element central del sobiranisme és el reconeixement de Catalunya, en tant que nació, com a font de sobirania. Aquest fet implica reconèixer Catalunya com una entitat politicoterritorial autònoma i amb capacitat per autogovernar-se.
- ◆ Des d'aquest reconeixement de sobirania originària, Catalunya ha de poder decidir si delega i/o comparteix part d'aquesta sobirania cap a estructures superiors (l'Estat i la UE) i/o inferiors (els municipis). Aquesta capacitat de decisió connecta amb el dret de les nacions a l'autodeterminació.
- ◆ Des del sobiranisme, a més, es concep Catalunya com una nació amb tota una sèrie de trets diferencials (història, cultura, llengua, societat civil, etc.) que justifiquen un tracte singular asimètric respecte d'altres territoris de l'Estat.
- ◆ Assumint que la sobirania és divisible, es pot delegar i es pot compartir; el gran repte del sobiranisme és concretar com s'articula aquesta sobirania originària entre diferents escales i diferents nivells de govern.

Capítol 3. La mirada geogràfica

La sobirania tendeix a exercir-se sobre l'espai, fins i tot a l'era de la digitalització. Ara bé, el territori no és quelcom neutre, estàtic i uniforme, sinó que és dinàmic, relacional i socialment construït. És aquí on la Geografia pot ser de gran utilitat per entendre i analitzar les dinàmiques territorials d'un món en transformació constant, i alhora proposar respostes que connectin aquestes dinàmiques territorials amb les formes i estructures de govern dels afers col·lectius.

En aquest capítol, repassem alguns conceptes clau tant per a l'anàlisi empírica que farem a la segona part del llibre com per a les propostes que formularem a les conclusions. Els conceptes d'estat i de nació; el concepte d'autodeterminació; el concepte de cooperació i les experiències actuals tant a escala global com en els àmbits europeu, espanyol i català; el concepte d'escala i la seva relació amb l'anàlisi de fluxos i la subsidiarietat, i, finalment, el concepte de xarxa, aplicat a la governança. En tots aquests conceptes, ens centrarem en la seva territorialització per tal d'entendre com la dimensió espacial ens pot ajudar a abordar l'articulació de sobirania en el context actual.

EL CONCEPTE D'ESTAT

Ja hem apuntat als capítols anteriors les tres característiques principals del concepte d'Estat: territori, població i sobirania. És a dir, l'estat és una forma d'organització política que exerceix la seva sobirania sobre la població que habita en un territori delimitat geogràficament per unes fronteres ben definides i reconegudes pels altres estats. En la pròpia definició del concepte, doncs, la territorialitat és un element essencial.

Hem vist també com, a la pràctica, el concepte ha anat evolucionant al llarg del temps, donant forma a diferents tipologies d'estat: des de l'estat absolutista fins a l'estat liberal, social i democràtic de dret. I també hem exposat que, des de la Pau de Westfàlia (1648), s'instaura un sistema de relacions internacionals basades en el reconeixement dels estats nació com a artefactes territorials sobirans sobre els quals es reconeix la no-ingerència

per part de la resta d'estats.

Així doncs, l'estat ni és una forma d'organització política que hagi existit sempre —és la pròpia de l'edat moderna i perdura fins als nostres dies— ni ha d'adquirir sempre la forma d'estat nació liberal democràtic, atès que han existit i poden existir altres formes d'Estat.

Certament, la territorialitat del sistema d'estats nació està ben definida a través dels límits fronterers —impermeables— d'aquests estats fins a la segona mitat del segle xx. Fins aleshores, hi havia un domini clar de les polítiques nacionals a l'interior de cada estat, també amb el desplegament de l'estat del benestar. Sota el principi de la no-ingerència i en un planeta dominat encara per les grans potències colonials, existien poques dinàmiques de cooperació internacional i les relacions entre els territoris respectaven la no-ingerència o, si no, conduïen a una situació de guerra entre els estats. En els aspectes econòmic i demogràfic, com ja hem detallat en apartats anteriors, existien relacions comercials i processos migratoris, però aquests fluxos no tenien ni de bon tros la magnitud, la velocitat i l'escala globalitzada que adquiririen a partir dels anys vuitanta del segle passat. En conseqüència, gairebé tot succeïa dins el territori del propi estat i la política nacional ocupava el gran gruix de la tasca dels estats.

Amb la fi de la Segona Guerra Mundial, s'instaura el nou sistema-món a través de la creació de grans organitzacions de cooperació política, econòmica i financera a escala mundial. Un sistema que inicialment es continua basant en el model dominant dels estats nació. Però, a partir de la dècada dels vuitanta, amb l'auge de l'onada neoliberal i del capitalisme globalitzat, el model dels estats nació comença a trontollar. D'una banda, amb el procés de pèrdua de poder de les estructures estatals, tant cap a organismes superiors (ONU, Unió Europea, Fons Monetari Internacional, Banc Mundial, etc.) com cap a instàncies territorials inferiors (processos de descentralització a escala regional i local), i, de l'altra, amb el desmantellament de l'estat del benestar i l'onada de privatitzacions. La centralitat del que feia l'estat es trasllada a mans del mercat. Al mateix temps, i no per casualitat, la globalització ha desencadenat noves formes de relació entre els territoris en què els fluxos de capital, de persones, de cultures, de tecnologies, d'idees i de recursos naturals sobrepassen constantment els límits territorials establerts per les rígides fronteres estatals. S'evidencia, doncs, que el vell estat nació de

l'època moderna ja no és gens funcional per a les característiques i els reptes del món globalitzat actual.

És en aquest moment que prenen sentit noves formes d'articular les sobiraniaes, a partir de noves formes de concebre l'estat. Diversos geògrafs i geògrafes espanyols van tractar fa uns quants anys àmpliament aquesta qüestió, en el marc del conflicte polític entre Catalunya i Espanya, i van produir una sèrie de reflexions des de la Geografia per a la concepció d'un nou estat postmodern (Farinós *et al.*, 2019).

“L'estat postmodern, homologable al que també es coneix com el nou estat-xarxa, suposa: una reinterpretació de les sobiraniaes, la coexistència de les multiterritorialitats –sense renunciar a la que resulta pròpia a cadascú en el seu espai de vida concret, que ja és multiescalar i multidimensional gràcies als mitjans de transport i les noves tecnologies informàtiques– i la reconsideració de perímetres i fronteres –que abans eren ben definides i convertien els territoris en impermeables i ara, tanmateix, són espais permeables i de límits difusos. En aquesta nova realitat, la sobirania es torna flexible i compartida, exigeix la renúncia –per acord, foedus– de l'ús de la força i defineix en el seu lloc nous codis basats en la convivència i la conjunció estable i no unilateral d'interessos.”

Farinós, Ojeda i Trillo, *España: Geografías para un Estado posmoderno*, 2019²⁰

A ningú no escapa que els conflictes bèl·lics i les invasions territorials com les que estem vivint a Palestina i a Ucraïna evidencien la permanència del sistema d'estats nació en el moment actual. Tanmateix, la realitat global i la naturalesa territorial multiescalar dels grans problemes d'avui posen de relleu la necessitat de repensar quin tipus d'estat dona millor resposta a aquestes necessitats i, sobretot, com es podrien articular les sobiraniaes en aquest context a partir de noves formes estatals postmodernes.

Fixem-nos, en definitiva, que és justament el fet de desvincular el concepte d'estat del concepte de nació el que obre la porta a imaginar noves formes d'articulació de les sobiraniaes que puguin ajustar-se a les necessitats

20 Traduït al català per l'autor.

de les societats actuals. Si l'estat no ha de ser necessàriament nacional, aleshores les organitzacions polítiques que exerceixin la sobirania sobre la població d'un territori poden ser múltiples. I si, a més, entenem que la sobirania no és inalienable i indivisible, sinó que es pot dividir, delegar i compartir, aleshores sorgeixen noves possibilitats d'articulació relacional. I si, a sobre, concebem les sobiranies en plural a partir de comunitats d'interessos compartits, les alternatives es multipliquen encara més.

En síntesi, podem concloure que:

- ◆ El vell estat nació de l'època moderna ja no és gens funcional per a les característiques i els reptes del món globalitzat actual.
- ◆ L'estat postmodern suposa una reinterpretació de les sobiranies, la coexistència de les multiterritorialitats i la reconsideració de perímetres i fronteres. En aquesta nova realitat, la sobirania esdevé flexible i compartida.
- ◆ L'estat no ha de ser necessàriament nacional, fet que obre la porta a imaginar noves formes d'articulació de les sobiranies.

EL CONCEPTE DE NACIÓ

Resulta important, en aquest punt, aturar-nos en el concepte de nació. Tot i que, com hem vist al capítol anterior, la ideologia nacionalista assimila nació i estat sota el concepte d'estat nació (a cada nació un estat i a cada estat una nació), la realitat és que aquests dos conceptes sorgeixen per separat. I també hem vist que l'estat modern sorgeix abans d'evolucionar cap als estats nació. És a dir, el naixement dels estats no està estrictament lligat a l'existència de nacions. De la mateixa manera, el concepte de nació no està necessàriament vinculat al concepte d'estat.

Són moltes les definicions que s'han fet, al llarg de la història del pensament polític, del concepte de nació, des de Stuart Mill o Renan fins a Bauer o Weber, per citar només alguns autors. Tot i els diferents matisos i aproximacions, totes les definicions solen compartir un element: la nació és una comunitat d'individus que comparteixen alguna cosa. I aquí és on entren les diferents accepcions, segons el que comparteixin.

D'una banda, hi ha qui defineix la nació com una comunitat de sentiment. Es tracta, doncs, d'una comunitat sorgida d'un passat comú

i comparteix una sèrie d'elements (habitualment culturals, lingüístics, religiosos o d'alguna altra naturalesa). El factor clau, des d'aquesta perspectiva, és la identificació (pròpia i aliena) dels seus individus com a membres de la mateixa comunitat nacional i, en conseqüència, la seva diferenciació respecte d'altres comunitats nacionals.

D'altra banda, hi ha qui defineix la nació com una comunitat política. Implica que el que es comparteix és una voluntat de convivència i de decidir conjuntament sobre els afers col·lectius de la comunitat nacional i, per tant, la voluntat de governar-se. En aquest cas, el factor clau és el consentiment dels seus membres de voler ser comunitat.

Des d'aquesta concepció de la nació com un artefacte abstracte però polític, la nació esdevé un ens superior al conjunt d'individus que la integren i, en conseqüència, és en aquest ens, que alhora és un ens territorialitzat, on resideix la sobirania. Les aportacions de l'abat Sieyès i la *Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà* de 1789 seran determinants en aquest sentit:

*“Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.”*²¹

Així, certament, les arrels de les nacions modernes radiquen en la construcció d'un sistema internacional d'estats amb integritat territorial i la posterior concepció, a França i als Estats Units d'Amèrica, de comunitats nacionals d'homes (i dones) lliures i iguals de les quals emana la sobirania. La construcció d'un “nosaltres”, nascut de l'assoliment de l'estat liberal, que no era necessari en les monarquies absolutes perquè el sobirà era el rei i els individus eren súbdits. És, doncs, a través de la transició cap als estats nació que la sobirania deixa de pertànyer a un sobirà (ja sigui per gràcia divina o per un contracte social entre els súbdits) i passa a residir en la nació; s'engendra així el terme de sobirania nacional que, posteriorment, com ja hem vist als capítols precedents, entrarà en el debat amb la dimensió popular i ciutadana de la sobirania.

Ara bé, com mostra la definició que en fa Renan, les dues aproximacions

21 Art. 3 de la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà, aprovada per l'Assemblea Nacional Constituent francesa, 1789.

al concepte de nació –la sentimental i la política– no són de cap manera excloents l’una de l’altra, sinó al contrari. A la majoria de comunitats nacionals, les dues accepcions hi són ben presents: la sentimental, com a procés històric que explica la construcció de la comunitat nacional, i la política, que expressa la voluntat de continuar essent comunitat en el futur.

“Una nació pressuposa un passat, però en el present es concreta en un fet tangible: el consentiment, el desig clarament expressat de seguir vivint en comú.”

Renan, *Què és una nació?*, 1882²²

No hi ha dubte que quan la nació política es vol estat, aleshores la seva territorialització és automàtica ja que, com hem vist, l’estat exerceix la sobirania sobre un territori. Ara bé, també quan la nació no s’associa a l’estat, existeix aquesta dimensió espacial. Tot i que hi pot haver algunes excepcions (per exemple, algunes comunitats nacionals d’origen religiós) i que, en alguns casos, la dimensió espacial no és excloent (comunitats nacionals diferents que comparteixen i/o es disputen un mateix territori), el més habitual és que les comunitats nacionals s’expressin sobre l’espai. De fet, el propi espai geogràfic concret, el lloc, se sol definir a partir d’elements identitaris carregats de significats col·lectius. És habitual, doncs, que la nació es vinculi a un espai geogràfic que expressa una història, uns valors i una identitat compartits per la comunitat que l’habita.

En el cas català, la història compartida i especialment la llengua com a element aglutinador constitueixen la base d’una comunitat sentimental. Al mateix temps, els drets històrics, les institucions pròpies i la voluntat d’autogovern manifestada de forma constant i reiterada al llarg dels temps evidencien l’existència d’una comunitat política.

Aquest punt és especialment rellevant per al cas català, ja que el preàmbul de l’actual Estatut d’autonomia, tot i haver estat declarat sense eficàcia jurídica interpretativa pel Tribunal Constitucional, estableix:

“El Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat de

22 Conferència impartida per Ernest Renan a La Sorbona (11 de març de 1882). Traduït al català per l’autor.

*la ciutadania de Catalunya, ha definit Catalunya com a nació d'una manera àmpliament majoritària. La Constitució espanyola, en l'article segon, reconeix la realitat nacional de Catalunya com a nacionalitat.*²³

És a dir, més enllà del debat jurídic –en el qual aquest treball no pretén entrar–, existeix històricament i fins als nostres dies el convenciment social i polític d'una àmplia majoria de la societat i de l'espectre parlamentari que entén que Catalunya és una nació.

Resumint, doncs, podem concloure que:

- ◆ El concepte de nació es refereix a una comunitat que comparteix uns trets sentimentals (un passat compartit) i/o polítics (la voluntat present i futura d'autogovernar-se).
- ◆ La nació és un ens abstracte, superior al conjunt d'individus que la integren, que s'acostuma a expressar sobre un espai geogràfic.
- ◆ Catalunya pot ser definida com a nació, tant des de la mirada de ser una comunitat de sentiment (amb una història, una llengua i una cultura pròpies) com des de la perspectiva de voler ser una comunitat política que s'autogoverna.

EL CONCEPTE D'AUTODETERMINACIÓ

Autors com Bauer i Gellner afirmen que l'autodeterminació és un dret personal i col·lectiu, però no territorial. Tanmateix, quan la dimensió col·lectiva del concepte s'aplica sobre les nacions i amb la pretesa voluntat de les nacions d'esdevenir estats, aleshores apareix la seva territorialització.

De la mateixa manera, la concepció del dret a l'autodeterminació que trobem en la ideologia del comú ens remet inicialment al dret dels individus de poder decidir lliurement sobre tot allò que els afecta, començant pel seu propi cos. Però quan entrem en la naturalesa de tot el que sosté les nostres vides (l'alimentació, l'aigua, els recursos), o en les relacions de poder i les apropiacions que afecten la nostra capacitat de decisió (des dels mercats financers globals fins a les privatitzacions o la globalització cultural) o en

23 Preàmbul de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 2006

la gestió alternativa des de l'àmbit comunitari (comuns fluvials o forestals, bancs de llavors o comunitats territorials), aleshores l'autodeterminació, entesa en paraules de Silvia Federici (2018) com la capacitat de poder decidir col·lectivament el nostre futur en aquesta terra, adquireix també una dimensió territorial que, des d'aquesta perspectiva, no s'ajusta necessàriament a la territorialització dels estats.

La defensa del dret a l'autodeterminació de les nacions té a veure amb la lluita contra l'opressió imperial i colonial dels segles precedents i connecta alhora amb les lluites contra les apropiacions per desposseïció del capitalisme global del segle XXI. De la mateixa manera que, com hem vist als capítols anteriors, la lluita per la igualtat material i per la universalització dels drets polítics explica els avenços democràtics que es produïren al llarg del segle XIX, aquestes mateixes lluites s'han relacionat també amb el dret de les nacions a l'autodeterminació.

A l'obra *El dret de les nacions a l'autodeterminació* (1914), Lenin desenvolupa tot un argumentari de resposta als postulats de Rosa Luxemburg a *El problema nacional i l'autonomia* (1908-1909), que mostra el fervor de la discussió sobre aquesta matèria entre els pensadors marxistes de l'època.

“Lluita contra els privilegis i violències de la nació opressora i cap tolerància amb l'afany de privilegis de la nació oprimida.”

Lenin, *El dret de les nacions a l'autodeterminació*, 1914²⁴

Rosa Luxemburg, en el marc d'una Polònia ocupada, s'oposa al moviment nacionalista argumentant que la lluita nacional podia desviar l'atenció de la lluita de classes —que s'havia de produir a escala internacional— i que la burgesia utilitzaria l'emancipació nacional per mantenir el seu poder. En el fons, Rosa Luxemburg feia una crítica al concepte d'estat nació, ja que el considerava un artefacte al servei de la burgesia que debilitava la solidaritat obrera mitjançant la seva fragmentació.

Certament, a l'Europa occidental, l'estat nació va ser —i encara és avui— la forma d'organització política (i territorial) que va permetre l'avanç del

24 Lenin (1980). Traduït al català per l'autor.

capitalisme i que, en conseqüència, va servir millor a la burgesia que va liderar la implantació de l'estat liberal i la seva posterior democratització en forma de democràcies liberals. En paraules de Kautsky, el capitalisme ha desencadenat històricament moviments nacionalistes que han tendit a crear estats nació unitaris, ja que aquests assegurin les condicions més favorables per al propi desenvolupament d'aquest sistema econòmic. Per contra, els estats multinacionals –o de composició nacional heterogènia– tendeixen a ser excepcions poc funcionals per al desenvolupament del capitalisme. Apareix aquí una idea que recuperarem més endavant, que és la distinció entre estats nació unitaris i estats multinacionals. És a dir, entre estats que assimilen el concepte d'estat i el de nació des d'una perspectiva unitària (a cada estat una única nació) i estats que poden trencar aquesta mirada nacionalista i concebre's com a estats amb diverses nacions al seu interior. De nou, la concepció d'Espanya com un estat nació unitari o l'obertura cap a mirades plurinacionals porten aquest debat fins als nostres dies en la realitat catalana actual.

A diferència de Rosa Luxemburg, Lenin considera que la lluita nacional i la lluita de classes poden compartir alguns objectius i que la seva col·laboració pot ser estratègica. Lenin parteix de la idea que existeixen nacions opressores i nacions oprimides, entenent l'opressió nacional com la imposició dels privilegis d'un poble sobre un altre. És des d'aquesta oposició a tot tipus de privilegis que Lenin formula la seva defensa al dret de les nacions a l'autodeterminació.

Lenin argumenta que, igual que en l'estadi inicial de l'estat liberal totes les classes havien de donar suport al moviment burgès per assolir els avenços històrics que es van produir en aquell moment, en aquesta segona fase del capitalisme la classe obrera havia de lluitar contra els privilegis de les nacions opressores –encara que això volgués dir donar suport a la burgesia de les nacions oprimides–, però sense que això impliqués posar-se al costat de l'afany de privilegis de la nació oprimida. En la mesura que el proletariat s'ha d'oposar a tot tipus de privilegis, el seu suport a la burgesia havia d'estar condicionat a aconseguir avenços per a la majoria (la completa democratització, la igualtat de drets o una situació més favorable per a la lluita de classes), però oposant-se als privilegis que la pròpia burgesia de la nació oprimida volgués per a la seva nació.

Tanmateix, l'argument principal de Lenin se sustenta sobre un principi democràtic fonamental: les nacions han de poder decidir lliurement a partir de la voluntat majoritària dels seus habitants. Fixem-nos que, de nou, en aquest supòsit es vincula la sobirania a una col·lectivitat (la nació és un subjecte col·lectiu) i s'associa al principi democràtic (és el poble qui decideix democràticament). Ara bé, l'element rellevant aquí és que la sobirania no s'entén com el poder d'un estat, sinó com el poder col·lectiu d'una nació. Com veurem, aquesta separació dels conceptes d'estat i nació —que, com hem vist, són dos conceptes que no sempre han anat del bracet— serà clau per a moltes de les propostes que formularem en aquest treball.

Al mateix temps que Lenin considera que negar el dret a l'autodeterminació és contrari al principi democràtic, també és un ferm defensor de l'internacionalisme. La seva defensa del dret a l'autodeterminació té un component estratègic: veu l'autodeterminació com una eina per debilitar l'opressió nacional imperialista i com una condició necessària per afavorir la revolució socialista internacional. En aquest sentit, argumenta que la unió del proletariat ha de ser lliure, no pot ser imposada; en conseqüència, la solidaritat obrera a escala internacional només es podrà materialitzar si respecta la llibertat nacional.

I això ens porta al darrer postulat d'interès per al nostre treball. Lenin considera que les nacions han de tenir dret a l'autodeterminació perquè aquesta és la condició necessària per a la unió voluntària entre els pobles. La fraternitat entre els treballadors s'ha de produir des de la lògica de la igualtat i negar el dret a l'autodeterminació és negar el dret a la igualtat entre les nacions. Les nacions, com a subjecte col·lectiu, han de ser iguals i han de poder decidir lliurement el seu futur. Només des d'aquesta premissa podran voler una unió fraterna.

Hem vist al capítol anterior com moltes d'aquestes nocions són ben presents tant en el federalisme com en el republicanisme, però hi ha una idea en aquest darrer postulat que és especialment rellevant. És una premissa que ja trobem en la lògica confederal d'algunes unions, com la dels Estats Units d'Amèrica, i també en algunes propostes no materialitzades, com el projecte de Constitució federal espanyola de 1873. És la noció de l'origen i la direcció en la cessió de la sobirania.

Si partim de la idea que estat i nació són conceptes destriables i

considerem que la sobirania no sorgeix de l'estat, sinó que sorgeix de la nació, aleshores podem pensar en sistemes en què la sobirania pot ser cedida i/o compartida de baix a dalt, atès que són les nacions, en darrera instància, les que lliurement decideixen cedir o compartir la seva sobirania. Fixem-nos que aquesta aproximació és molt diferent de les pràctiques de descentralització política més habituals, en què és l'estat unitari qui té assignada la sobirania i en cedeix una part a unitats territorials inferiors. La diferència rau en l'origen de la sobirania (en el primer cas, és en la nació, i en el segon, en l'estat unitari) i en la direcció de la cessió de sobirania (en el primer cas, és de baix a dalt, i en el segon, de dalt a baix).

La conjugació d'aquesta darrera mirada amb la idea ja esmentada de poder entendre els estats no com a unitaris nacionalment, sinó com a multinacionals, ens obre la porta a poder imaginar noves formes d'organització política en què diverses nacions puguin decidir compartir la sobirania, ja sigui en clau estatal o a partir d'altres estructures.

Per concloure, més enllà de les diferents aproximacions teòriques en la relació entre la lluita de classes i els moviments nacionals, podem extreure'n les idees següents per al nostre treball:

- ◆ El reconeixement del dret de les nacions a l'autodeterminació permet separar els conceptes d'estat i nació, i atribuir la sobirania a la nació.
- ◆ Aquest darrer principi obre la porta a noves formes de concebre la cessió voluntària de sobirania de baix a dalt i la possibilitat de construir estats multinacionals (o altres estructures d'organització política en què les nacions decideixin compartir sobirania).
- ◆ A Catalunya, tant la legitimació democràtica de la sobirania (a través de la reclamació d'un referèndum d'autodeterminació) com la concepció plurinacional de l'Estat s'han posat sobre la taula als darrers anys com a vies per a la solució del conflicte polític.

EL CONCEPTE DE COOPERACIÓ

La cooperació és el procés mitjançant el qual dues o més unitats politicoterritorials interactuen voluntàriament per tal d'assolir uns objectius comuns, tot mantenint la seva autonomia. Es tracta, doncs, d'una

col·laboració voluntària entre diferents actors que tenen una naturalesa territorial (estats, regions, ciutats) i que, justament a través d'aquesta col·laboració, la seva acció conjunta supera l'àmbit territorial de cadascuna de les parts.

Cal destacar almenys dos elements d'aquesta definició. D'una banda, la voluntarietat, fet que ens remet al principi d'autodeterminació: les parts decideixen cooperar perquè poden decidir-ho. La cooperació no és una imposició ni ha de suposar una jerarquia, sinó que és una decisió que sorgeix de la decisió lliure de cadascuna de les parts (tot i que, a la pràctica, moltes formes de cooperació s'estructuren a través de relacions de poder desiguals). I, d'altra banda, tot i que en aquest mateix sentit autodeterminista, les parts mantenen la seva autonomia; a través de la cooperació, les parts cedeixen i/o comparteixen part de la seva sobirania. I d'aquí es deriva un altre element important, que és la interdependència. A través d'aquesta acció conjunta (perquè existeixen uns objectius comuns que es volen assolir), les parts estableixen una relació d'interdependència, reconeixent que la col·laboració els aporta més avantatges que l'acció unilateral. En aquest sentit, doncs, la cooperació és una pràctica d'inspiració federal.

D'altra banda, la cooperació es pot exercir sobre diferents àmbits funcionals o estratègics (desenvolupament econòmic, medi ambient, seguretat, etc.) i a diferents escales (global, transfronterera, regional, local). Alhora, pot ser de lògica vertical (quan implica la col·laboració entre diferents nivells de govern) o horitzontal (quan implica la col·laboració entre unitats políticoterritorials del mateix nivell).

Com veurem a continuació, es tracta d'un concepte que va guanyar pes en l'àmbit internacional després de la Segona Guerra Mundial i que, d'altra banda, pren sentit en la concepció postmoderna de l'estat que hem descrit en apartats anteriors.

La cooperació en l'àmbit internacional: Nacions Unides i la UE

Els efectes de la crisi de 1929, la inestabilitat política i econòmica del període d'entreguerres i l'esclat de la Segona Guerra Mundial van generar un context en què la col·laboració entre estats va esdevenir una necessitat, tant per guanyar la guerra com per crear posteriorment un nou sistema

mundial que garantís la seguretat i permetés als països guanyadors instaurar un marc favorable al seu desenvolupament.

La creació del sistema de Nacions Unides l'any 1945 concreta la voluntat dels aliats d'instaurar un sistema de seguretat a escala mundial, cosa que ja s'havia intentat sense èxit després de la Primera Guerra Mundial amb la creació de la fracassada Societat de Nacions. L'ONU es crea amb 51 estats membres originals i, a dia d'avui, n'aglutina 193, fet que no tan sols evidencia el creixement del nombre d'estats al món en les darreres dècades, sinó que permet constatar, sobretot, la rellevància d'aquesta organització en el reconeixement dels estats nació. Pràcticament tots els estats nació del món són avui membres de l'ONU, i els que no ho són és perquè, com a conseqüència d'algun tipus de conflicte, no han aconseguit el reconeixement total per part de la resta d'estats. Estem parlant de casos com els de Palestina, que té l'estatus d'observador; Kosovo, que ha estat reconegut per més de 100 països; Taiwan, o el Sàhara Occidental.

Si bé el propòsit principal de la nova organització serà “*mantenir la pau i la seguretat internacionals*”, la mateixa Carta fundacional estableix, a l'article 1.3, que un dels propòsits de les Nacions Unides serà:

*“Realitzar la cooperació internacional en la solució de problemes internacionals de caràcter econòmic, social, cultural o humanitari, i en el desenvolupament i estímul del respecte als drets humans i a les llibertats fonamentals de tots, sens fer distinció per motius de raça, sexe, idioma o religió.”*²⁵

Fixem-nos que la base del sistema de Nacions Unides és l'acord entre els seus membres, que accepten cooperar voluntàriament. Ara bé, fixem-nos també que aquesta cooperació es produeix d'acord amb dos principis. El primer és el reconeixement dels estats nació com a unitats bàsiques de sobirania. I aquí cal precisar que –tot i que es manté l'associació nascuda amb la Pau de Westfàlia entre estat i nació– la sobirania s'atribueix a l'estat, no a la nació. Per tant, és l'estat qui és sobirà.

I el segon principi que fonamenta el sistema de Nacions Unides és la

25 Art 1.3. de la Carta de les Nacions Unides, 1945.

lliure associació. Els estats, que són els ens sobirans, decideixen lliurement formar part de les Nacions Unides i, si cal, compartir part de la seva sobirania en clau cooperativa i a través de l'acord. En aquest sentit, com ja hem apuntat, es tracta d'un sistema en què la direcció de la sobirania és de baix a dalt: dels estats sobirans cap al sistema de Nacions Unides.

Amb els anys, el sistema de Nacions Unides comença a anar més enllà d'una simple organització que agrupa els estats nació del món. Ho fa impulsant programes específics de cooperació internacional, fons d'ajuda i agències especialitzades. Els àmbits de la cooperació internacional entre els estats en el marc de les Nacions Unides seran diversos i incorporaran qüestions com els drets humans (ACNUDH), l'ajuda humanitària (OCHA), les persones refugiades (ACNUR), el desenvolupament (PNUD), la infància (UNICEF), el medi ambient (PNUMA), l'alimentació (FAO) o l'educació, la ciència i la cultura (UNESCO). Així doncs, a través de la creació de les Nacions Unides, no tan sols es consolida un sistema internacional basat en els estats nació com a unitats bàsiques de sobirania, sinó que es comencen a impulsar també aliances internacionals entre els estats que són capaços d'arribar a acords per compartir algunes parcel·les de la seva sobirania en clau cooperativa.

A escala europea, la fi de la Segona Guerra Mundial també va significar l'inici d'un període de cooperació internacional que perdura fins als nostres dies. El cas de la UE, i la seva evolució fins al seu estadi actual, de fet, resulta extremadament interessant des del punt de vista de la sobirania. Els estats nació continuen essent la unitat bàsica de sobirania a partir de la qual es constitueix la UE. Tanmateix, tot i que els estats membres de la UE conserven aquesta sobirania i que, com estableix l'article 6.2 del Tractat de la UE, *“la Unió respectarà la identitat nacional dels seus estats membres”* (que reforça de nou el vincle entre estat i nació al voltant de la sobirania), la realitat és que el Tractat de funcionament de la UE estableix una complexa distribució competencial en què, clarament, els estats deleguen bona part de la seva sobirania a la UE.

Aquesta cessió de sobirania es fa a través d'un mecanisme clau, que també utilitzen les constitucions dels estats federals o compostos —com és el cas de l'Estat espanyol—, que és la distribució competencial. Així, el títol I d'aquest tractat estableix la distinció entre: *a)* competències exclusives de la Unió; *b)*

competències compartides amb els estats membres; c) competències en les quals la Unió podrà dur a terme accions per tal de donar suport, coordinar o complementar l'acció dels estats membres; d) àmbits en els quals els estats s'hauran de coordinar i la Unió disposarà de la competència per definir les polítiques (polítiques econòmiques i d'ocupació), i e) àmbits en els quals la Unió desplegarà la seva pròpia competència (política exterior i de defensa).

“Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, solo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.”²⁶

“Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya.”²⁷

A més, el mateix tractat estableix de manera clara que l'abast i l'exercici de les competències de la UE i dels seus estats membres es determinaran als tractats de la UE de forma específica per a cada àmbit. És a dir, que la sobirania a la UE no tan sols és delegada i compartida pels estats membres, sinó que, a més, això es fa de forma diferencial i específica per a cadascun dels àmbits de la política pública recollits als tractats de la UE, que són molts.

Basant-nos amb els principis que hem vist quan hem introduït la ideologia federalista, la UE ha estat construïda de baix a dalt com una confederació: des del reconeixement de la sobirania de cadascuna de les parts, cadascuna de les parts ha cedit i compartit part d'aquesta sobirania cap a un òrgan superior, la Unió. Les parts, en la mesura en què continuen

26 Art. 2.1. de la versió consolidada del Tractat de Funcionament de la UE, 2012.

27 Art. 2.2. de la versió consolidada del Tractat de Funcionament de la UE, 2012.

sent dipositàries de la seva sobirania –i per tant tenen reconegut el dret a l'autodeterminació– han pogut decidir lliure i voluntàriament cedir o compartir part d'aquesta sobirania, i poden en qualsevol moment recuperar-la.

De fet, l'únic motiu pel qual la UE no es pot considerar un nou estat federal és, justament, el fet que reconeix que la sobirania resta, en última instància, a mans de cadascun dels seus estats membres. La UE té actualment un fort component polític, que es tradueix no tan sols en unes institucions pròpies –amb poder executiu, legislatiu i judicial– i l'elecció directa i democràtica del seu Parlament, sinó que inclou també tots els elements propis d'una democràcia liberal representativa, inclosos els mecanismes d'un estat de dret, la garantia dels drets i de les llibertats i, no menys important, el reconeixement de la ciutadania europea per a totes les persones amb la nacionalitat dels seus estats membres, que s'afegeix a la ciutadania nacional sense substituir-la:

*“Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.”*²⁸

Així, la Unió Europea compleix les característiques pròpies d'un estat: una ciutadania que habita un territori amb uns límits geogràfics definits políticament i sobre el qual s'exerceix un govern. La particularitat és que la sobirania no és intrínseca a aquest govern i aquest àmbit territorial més ampli, sinó que resta, en última instància, a mans dels estats membres que configuren la UE. Uns estats que, com hem vist, deleguen i comparteixen part de la seva sobirania amb la UE per tal que aquesta pugui legislar, exercir el seu govern i regir-se pels seus propis òrgans judicials.

En definitiva, la Unió Europea és una organització supranacional, que integra al seu interior múltiples nacions i nacionalitats –sense que això suposi un problema per a l'exercici d'un govern comú sobre un territori més ampli– i que està integrada per persones que habiten aquest territori

28 Art. 20.1. de la versió consolidada del Tractat de Funcionament de la UE, 2012.

amb la condició de ciutadans i ciutadanes de la Unió Europea –sense que això suposi un problema per mantenir la ciutadania nacional a cadascun dels estats que la integren, a banda del fet de no ser reconeguda, en cap dels dos casos, per a les persones migrades.

Segurament, aquest és un model únic en el món actual, que, com veurem, es diferencia dels estats federals unitaris perquè reconeix la sobirania de les parts i perquè es construeix de baix a dalt. Tanmateix, és un model que, com apunten Tello *et al.* (2018), és àmpliament utilitzat per un gran nombre d'organitzacions socials –sindicats, organitzacions mediambientals, moviments socials–, que s'estructuren a escala estatal o internacional a partir d'organitzacions locals, nacionals o regionals que mantenen la seva autonomia, sorgint l'agrupació de la suma de les parts des de baix, i no a la inversa. I és, com argumentarem a la darrera part d'aquest treball, un model els principis del qual podrien ser de gran utilitat per abordar el conflicte polític actual entre Catalunya i l'Estat espanyol.

La cooperació a Catalunya i a l'Estat espanyol

La Constitució espanyola de 1978 estableix un estat compost en què les diferents unitats territorials que hi són reconegudes (municipis, províncies i comunitats autònomes) gaudeixen d'autonomia i han d'operar a partir d'algun tipus de relació entre elles. A l'article 103.1, estableix que:

*“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.”*²⁹

Tot i que es reconeixen els principis de descentralització i desconcentració, així com la necessitat de coordinació, no s'esmenta la cooperació com a principi de col·laboració entre unitats territorials. De fet, el terme *cooperació*, relatiu a les unitats territorials de l'Estat, només apareix un cop a la Constitució i és per possibilitar la cooperació entre les

29 Art. 103.1. de la Constitució espanyola, 1978.

comunitats autònomes (art. 145).

Aquest fet contrasta amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, en què el terme *cooperació* apareix en reiterades ocasions per referir-se a qüestions com la cooperació de la Generalitat amb altres comunitats autònomes i territoris amb els quals existeix un vincle històric, lingüístic i cultural; la cooperació amb altres institucions a l'exterior; la cooperació entre municipis; el govern intermunicipal de cooperació local en el marc de les vegueries; la cooperació transfronterera; la projecció internacional de la cultura o la cooperació amb l'Estat en matèria de finançament.

Al mateix temps, a l'article 103.1 de la Constitució queda clar que les formes de relació entre les unitats territorials de l'Estat no es produeixen, en cap cas, en un pla d'igualtat, sinó que ho fan des del principi de jerarquia; s'estableix així, d'entrada, una relació de poder dels nivells de govern superiors envers els inferiors.

En el cas dels municipis, la Constitució preveu la possibilitat d'establir agrupacions de municipis diferents a les províncies. Això ha permès, entre altres coses, crear a Catalunya les comarques, les vegueries, les mancomunitats o les àrees metropolitanes, tots ells espais territorialitzats de cooperació municipal.

Mereix una menció especial el cas de les vegueries, reconegudes a l'Estatut (tot i que limitades per la sentència del Tribunal Constitucional) i regulades per la Llei 30/2010, de 3 d'agost, que encara no s'ha desplegat plenament. La llei té per objecte regular la doble naturalesa de la vegueria, com a divisió territorial en què s'organitzen els serveis de la Generalitat i com a àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, també de divisió territorial de la Generalitat de Catalunya. L'àmbit territorial de les vegueries, a més, s'ha utilitzat també com a àmbit funcional per a la planificació territorial al conjunt del país, reconeixent la funcionalitat territorial d'aquesta delimitació i elaborant plans territorials sectorials per a cadascuna de les vuit vegueries.

En el cas de les comunitats autònomes, però, la Constitució prohibeix explícitament a l'article 145.1 la federació entre elles. L'única previsió que en fa (art. 145.2) és la possibilitat d'establir convenis entre comunitats per a la gestió i prestació de serveis propis. Qualsevol altra forma de cooperació entre comunitats requerirà necessàriament l'autorització de les Corts Generals.

L'Estatut de Catalunya de 2006, tanmateix, és més ambiciós dins aquest marc constitucional i a l'article 174.2 estableix:

“La Generalitat pot establir amb altres comunitats autònomes relacions de col·laboració per a la fixació de polítiques comunes, per a l'exercici eficaç de les seves competències i per al tractament dels afers d'interès comú, especialment quan tinguin un abast supraterritorial. La Generalitat ha de prestar l'ajuda necessària a les altres comunitats autònomes per a l'exercici eficaç de llurs competències.”³⁰

Tal com explica Joaquín Farinós (2019), com a resultat d'aquest marc constitucional, s'han impulsat nombrosos convenis de col·laboració entre comunitats autònomes limítrofs –especialment en l'àmbit de les infraestructures i el transport– i hi ha hagut poques iniciatives d'acords de cooperació aprovats per les Corts Generals, com va ser l'Acord de cooperació de l'arc mediterrani espanyol, establert l'any 1994 entre Catalunya, la Comunitat Valenciana, les Balears, Múrcia i Andalusia.

Cal mencionar, d'altra banda, aquells àmbits de col·laboració que venen explícitament determinats per la naturalesa territorial del que es gestiona, quan l'àmbit no encaixa amb la delimitació de les unitats territorials de l'Estat, especialment les comunitats autònomes. És el cas, per exemple, de les conques hidrogràfiques intercomunitàries, com la de l'Ebre o la del Xúquer, en què són les confederacions hidrogràfiques (amb participació de l'Estat i de les comunitats autònomes amb territori afectat) els òrgans de gestió dels recursos hídrics. Altres exemples els trobem en la gestió dels parcs nacionals, com el dels Picos de Europa. I, quan aquells àmbits traspassen les fronteres estatals, trobem també aquest tipus de solucions. És el cas de la Garona o de la Comunitat de Treball dels Pirineus.

Tots aquests exemples són casos amb mecanismes de cooperació horitzontal que, com hem dit, deriven dels dos supòsits descrits en el marc constitucional.

D'altra banda, els mecanismes previstos per a la col·laboració vertical entre diferents nivells de govern, sempre d'acord amb el principi de

30 Art 174.2. de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 2006.

jerarquia, són molt més explícits i detallats tant a la Constitució espanyola com a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Com hem dit, però, no s'utilitza el terme *cooperació*, sinó que es parla de *coordinació* de l'Administració pública en el cas de la Constitució i de *col·laboració* entre la Generalitat i l'Estat en el cas de l'Estatut.

La Constitució estableix una estructura de participació de les comunitats autònomes en els òrgans de l'Estat, especialment a través del Senat com a cambra de representació territorial. Al mateix temps, la Constitució reserva a l'Estat la potestat de dictar lleis per harmonitzar les disposicions normatives autonòmiques quan ho exigeixi l'interès general.

Per la seva banda, l'Estatut estableix també el principi de lleialtat institucional mútua entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat, i tant la bilateralitat com la multilateralitat com a marcs relacionals.

“Les relacions de la Generalitat amb l'Estat es fonamenten en el principi de la lleialtat institucional mútua i es regeixen pel principi general segons el qual la Generalitat és Estat, pel principi d'autonomia, pel de bilateralitat i pel de multilateralitat.”³¹

Cal emfasitzar en aquest punt la lògica de la bilateralitat que, si bé no és l'única forma de relació –i el mateix article esmenta, tot seguit, que també hi haurà marcs de relació multilateral amb les altres comunitats autònomes–, expressa una aposta per un model de relació particular entre Catalunya i l'Estat. Aquesta particularitat té a veure, d'una banda, amb la voluntat catalana de fer reconèixer la seva singularitat i, per tant, establir un marc de relació propi i diferenciat dels espais relacionals amb la resta de comunitats autònomes, i, d'altra banda, denota també una connotació de relació entre iguals. Si bé la Constitució no ho reconeix en aquests termes i fa imperar el principi de jerarquia, en el cas de l'Estatut queda palesa la voluntat catalana d'establir una relació igualitària i no jeràrquica.

D'altra banda, l'Estatut regula també la participació de la Generalitat en institucions i procediments de presa de decisions estatals (designació de membres del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder

31 Art. 3.1. de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 2006.

Judicial, participació en l'ordenació general de l'activitat econòmica, designació de representants en els organismes econòmics i socials) i regula també la participació de la Generalitat en els afers relacionats amb la Unió Europea que afectin les competències o els interessos de Catalunya.

En darrer terme, cal esmentar que el marc constitucional i estatutari estableix també diversos instruments de col·laboració entre la Generalitat i l'Estat: la Comissió bilateral Generalitat-Estat, la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat (ambdós de caràcter bilateral) i la participació de la Generalitat en òrgans multilaterals amb altres comunitats i l'Estat (comissions sectorials). Igualment, la Generalitat i l'Estat, en l'àmbit de les competències respectives, poden subscriure convenis de col·laboració i fer ús dels altres mitjans de col·laboració que considerin adequats per acomplir els objectius d'interès comú. Així mateix, cal destacar finalment que, en la distribució competencial, l'Estatut fa nombroses referències a la coordinació amb l'Estat (en camps com l'Administració de justícia, la immigració, la propietat intel·lectual, la sanitat, el turisme o l'acció exterior). Així mateix, totes aquelles competències que l'Estatut reconeix com a compartides amb l'Estat requeriran una coordinació per garantir el seu encaix en el marc de les bases que fixi l'Estat, mentre que en les competències executives caldrà garantir que l'acció de la Generalitat s'ajusta al marc legal estatal específic d'aquella matèria. Només en el cas de les competències exclusives corresponen a la Generalitat, de manera íntegra, les potestats legislativa, reglamentària i executiva.

Resumint, destaquem les idees següents del concepte de cooperació per al nostre treball:

- ◆ La cooperació no és una imposició ni ha de suposar una jerarquia, sinó que és una decisió que sorgeix de la lliure decisió de cadascuna de les parts.
- ◆ Les parts mantenen la seva autonomia i, a través de la cooperació, deleguen i/o comparteixen part de la seva sobirania. A través d'aquesta acció conjunta, les parts estableixen una relació d'interdependència, reconeixent que la col·laboració els aporta més avantatges que l'acció unilateral.
- ◆ Amb la creació del sistema de Nacions Unides i de la resta d'organitzacions internacionals, es consoliden els estats nació com les organitzacions

polítiques a través de les quals s'estructura la sobirania en el món actual. La sobirania és assignada als estats, no a les nacions. Tot i tractar-se d'un model de cooperació, el sistema reproduceix relacions geopolítiques de poder.

- ◆ D'altra banda, amb la creació de l'ONU, es comencen a impulsar aliances internacionals entre els estats, que són capaços d'arribar a acords per compartir algunes parcel·les de la seva sobirania, en clau cooperativa.
- ◆ La UE és una organització supranacional, que integra al seu interior múltiples nacions i nacionalitats –sense que això suposi un problema per a l'exercici d'un govern comú sobre un territori més ampli– i que està integrada per persones que habiten aquest territori amb la condició de ciutadans i ciutadanes de la UE –sense que això suposi un problema per mantenir la ciutadania nacional a cadascun dels estats que la integren.
- ◆ La UE és un exemple únic que pot inspirar noves vies de solució. Ha estat construïda de baix a dalt com una confederació. Les parts, en la mesura que continuen essent dipositàries de la seva sobirania –i, per tant, tenen reconegut el dret a l'autodeterminació–, han pogut decidir lliurement i voluntàriament delegar o compartir part d'aquesta sobirania, i poden recuperar-la en qualsevol moment.
- ◆ El bloc constitucional a Catalunya i Espanya preveu mecanismes de col·laboració i coordinació entre les unitats territorials, tant horitzontals com verticals, però conté també importants restriccions i limitacions a la cooperació. La forma de relació entre l'Estat i les unitats territorials inferiors es basa en el principi de jerarquia.
- ◆ L'Estatut d'autonomia de Catalunya incorpora la lògica de la bilateralitat, que mostra la voluntat catalana de fer reconèixer la seva singularitat i establir una relació igualitària i no jeràrquica.

EL CONCEPTE D'ESCALA

En un moment en què la majoria de problemes –socials, ambientals i econòmics– tenen una dimensió global, però causes i conseqüències locals, el concepte d'escala esdevé fonamental per poder analitzar i donar respostes als reptes de la societat actual. En aquest sentit, però, cal entendre que l'escala no és un concepte simplement tècnic –la relació proporcional entre

la distància mostrada en un mapa i la distància real sobre la superfície de la Terra—, ni tan sols únicament analític —segons si el nivell espacial d'estudi és local, regional o global—, sinó que és un concepte polític.

L'escala geogràfica condicionarà la interpretació del fenomen que vulguem analitzar i, per tant, en determinarà també les possibles respostes. L'elecció d'una escala o una altra no és una decisió neutra, sinó que té conseqüències importants. Escollir una escala d'anàlisi determinada (local, regional, global) implica decidir quins actors, processos i relacions es visibilitzen i quins queden fora, fet que influeix clarament en la interpretació d'un problema i en les polítiques que se'n puguin derivar.

Neil Smith (1992) argumentava que l'escala no és una entitat fixa ni natural, sinó una producció social. Segons ell, les escales són el resultat d'uns processos històrics i polítics, i esdevenen instruments per organitzar el poder i l'economia. Així, els diferents actors mobilitzen estratègicament determinades escales per legitimar les seves accions. És en aquest sentit que parlem de política d'escala.

Per la seva banda, Doreen Massey (1994) complementa aquesta visió amb la seva idea de les geometries del poder, per destacar que les relacions espacials són dinàmiques i carregades de poder. Les escales no són jerarquies fixes, sinó espais de relació que es poden reconfigurar. Des d'aquesta perspectiva, les decisions sobre l'escala responen a determinats interessos polítics i/o econòmics i influeixen en la distribució dels recursos i de les oportunitats. En altres paraules, a través de la política d'escala, es fan visibles i es materialitzen relacions espacials de poder.

Moltes de les problemàtiques de la societat actual, d'altra banda, tenen una materialitat física sobre l'espai, que en condicionarà també el seu abordatge. Aquesta territorialització sovint no coincideix amb els límits de les unitats polítiques o administratives i sovint no és neutra: podria reconfigurar-se o expressar-se a múltiples escales alhora.

Així, per exemple, els recursos hídrics s'estructuren territorialment en conques hidrogràfiques, però són consumits en ciutats o en territoris d'altres conques; els recursos forestals ocupen una determinada superfície vinculada a uns determinats usos del sòl, però després són distribuïts a escala global; les infraestructures de transport connecten nodes dins d'una determinada regió; la problemàtica de l'habitatge expressa uns patrons

determinats a nivell metropolità, però alhora està condicionada pels comportaments dels mercats globals; el canvi climàtic té una naturalesa global, però al mateix temps té unes causes i unes conseqüències locals, o l'alimentació és produïda en regions i localitats específiques del planeta, però després és distribuïda globalment.

Per tant, l'escala acaba essent construïda socialment i políticament a través d'una hibridació entre les característiques físiques de l'objecte d'estudi (l'aigua, els boscos, l'habitatge, el clima, etc.); l'ús, els interessos i les dinàmiques socials i econòmiques al voltant d'aquest objecte, i les relacions de poder que acaben determinant la política d'escala.

D'altra banda, fixem-nos que en molts d'aquests exemples apareixen dos elements que en condicionen l'anàlisi. D'una banda, veiem com, en molts àmbits, diferents escales poden operar al mateix temps. No hi ha una única escala possible per a l'anàlisi i la intervenció. I, segurament, tampoc no n'hi ha una que sigui clarament “millor” que l'altra. Per tant, decidir quina és l'escala d'anàlisi i d'intervenció esdevé, com hem dit, una qüestió política.

A més, en moltes problemàtiques, la territorialitat s'expressa a través de fluxos —de persones, de mercaderies, de recursos, de capital— que no tan sols viatgen pel territori, sinó que, a més, sovint salten d'escala. Les dinàmiques socials, econòmiques i materials sovint no són estocs fixos dins uns determinats límits territorials, sinó que són fluxos que entren i surten d'un territori a un altre i d'una escala a una altra.

La cita següent de Maria Kaika (2005) il·lustra bé com l'espai es produeix a través de fluxos i de relacions que no tan sols superen i traspassen els límits de les unitats politicoadministratives, sinó que van contínuament de l'àmbit local al global i difuminen dicotomies com urbà-rural o natura-societat. L'escala global i la local, el món rural i el món urbà o la natura i la societat, en realitat, interactuen dialècticament, sempre amb la mediació de relacions de poder.

“Mostrar els fluxos materials constants de la natura mercantilitzada, de la força del treball, de la tecnologia, de la inversió de capital i de les relacions socials [...] obre la possibilitat de concebre la natura i la ciutat no com a entitats separades, sinó relacionades dialècticament

entre si, com el resultat d'un procés unificat: la producció de l'espai. [...] Si capturéssim alguns dels fluxos metabolitzats que teixeixen la trama urbana i excavéssim les xarxes que els han portat fins aquí, passariem amb continuïtat de l'escala local a la global, del que és humà al que és no humà.”

Maria Kaika, *City of Flows*, 2005³²

Enfront d'unes organitzacions polítiques territorialment rígides i estables (els estats nació), trobem tota una sèrie de realitats i problemàtiques de caràcter col·lectiu que no tan sols operen en uns límits territorials diferents dels d'aquestes unitats, sinó que ho fan a diferents escales, de forma simultània, i viatjant territorialment i de forma escalar.

Així doncs, en un món globalitzat i altament interconnectat, decidir a quina escala (o a quines escales) s'analitza i s'intervé sobre la realitat esdevé una qüestió central i, alhora, una qüestió que no és ni simple ni neutra, sinó complexa i política. Per abordar aquesta complexitat, és necessari incorporar en l'anàlisi d'escala la multiescalaritat i la interconnexió territorial. No es tracta únicament de decidir quina és la millor escala i quins límits territorials configuren el nostre àmbit, sinó d'articular formes d'anàlisi i d'intervenció que tinguin en compte la multiescalaritat (anàlisi i intervenció des de diferents escales al mateix temps i de forma coordinada) i la connectivitat (difonent els límits territorials i incorporant els fluxos que salten d'escala i viatgen entre territoris).

Des d'aquest marc, no existeix una escala única –i encara menys una única unitat territorial– des de la qual abordar un problema complex. És per això que el que s'ajusta més a la resolució dels problemes complexos és una articulació entre diferents escales, tant en l'anàlisi d'aquests problemes com en la intervenció per donar-hi resposta. Una articulació multiescalar, que, òbviament, requerirà també articular sobirania entre diferents nivells de govern.

Com hem dit, sigui quina sigui l'opció triada en cada cas –una escala més gran, una escala més petita o l'articulació multiescalar– sempre serà una decisió política. Així doncs, la resposta a la pregunta “Quina és la millor escala per abordar un problema determinat?” no dependrà només

32 Traduït al català per l'autor.

de cada problema concret, sinó també de quins principis, quins valors i quins interessos vulguem prioritzar. I, en qualsevol cas, tota resposta portarà implícites unes determinades relacions de poder, una determinada distribució dels recursos i de les oportunitats i, en conseqüència, uns grups que es beneficiaran de la decisió i uns altres que en sortiran perjudicats.

Si concebem les decisions escalars en termes de sobirania ciutadana, entenent que la sobirania resideix en la ciutadania i no en cap ens abstracte, i que a partir d'aquí es pot agrupar i articular de formes diferents per a cada àmbit d'actuació o per a cada comunitat d'interessos compartits, aleshores ens hem de referir a un altre concepte clau: la subsidiarietat.

El principi de subsidiarietat estableix que les decisions s'han de prendre a l'escala més propera possible a la ciutadania, sempre que des d'aquesta escala la problemàtica en qüestió es pugui gestionar. Així, només caldrà pujar d'escala i recórrer a àmbits de decisió territorialment més amplis quan així ho requereixi la problemàtica que s'abordi, ja sigui per la seva pròpia naturalesa territorial o per la incapacitat d'actuació del nivell de govern corresponent a l'escala inferior.

La subsidiarietat reforça la idea, en primer lloc, que cada problema col·lectiu o cada àmbit de política pública té un(s) nivell(s) de govern més òptim(s) per al seu abordatge. En segon lloc, incorpora la idea de la proximitat a la ciutadania. És a dir, si la sobirania és de la ciutadania, com més properes siguin les decisions millor, ja que això aportarà un millor coneixement de les problemàtiques i una major legitimació de les decisions adoptades. Finalment, però, el concepte afegeix una tercera idea: ajustar l'escala d'anàlisi i d'intervenció a les especificitats geogràfiques de cada problemàtica i de cada lloc, de manera que el grau òptim de proximitat dependrà de les característiques de la problemàtica tractada i de les capacitats d'actuació dels diferents nivells de govern en cada lloc.

El concepte de subsidiarietat guanya força quan la comunitat internacional comença a abordar conjuntament qüestions de naturalesa global que tenen causes i conseqüències locals. El canvi climàtic n'és un bon exemple i, de fet, a la Cimera de la Terra, celebrada a Rio de Janeiro l'any 1992, es va institucionalitzar la idea que la sostenibilitat requereix una acció local dins un marc global, que és exactament el que propugna el principi de subsidiarietat.

D'altra banda, en l'àmbit de la Unió Europea, la subsidiarietat s'incorpora ja al Tractat de Roma de l'any 1957, constitutiu de la Comunitat Europea, i posteriorment es consolida com a principi rector al Tractat de Maastricht del 1992.

“RESUELTOS a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.”³³

“Art 5. [...] En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. [...]”³⁴

Resumint, el concepte d'escala ens aporta els elements següents per al nostre treball:

- ◆ L'escala es construeix socialment i políticament a través d'una hibridació entre les característiques físiques de l'objecte d'estudi; l'ús, els interessos i les dinàmiques socials i econòmiques al voltant d'aquest objecte, i les relacions de poder que acaben determinant la política d'escala.
- ◆ Enfront d'unes organitzacions polítiques territorialment rígides i estables (els estats nació), trobem tota una sèrie de realitats i de problemàtiques de caràcter col·lectiu que no tan sols operen en uns límits territorials diferents dels d'aquestes unitats, sinó que ho fan a diferents escales, de forma simultània, i viatjant territorialment i de forma escalar.
- ◆ No existeix una única escala –i encara menys una única unitat territorial– des de la qual abordar un problema complex. Cal una articulació entre diferents escales, tant en l'anàlisi d'aquests problemes com en la intervenció per donar-hi resposta.

33 Preàmbul del Tractat de la Unió Europea, 1992.

34 Art. 5. del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, 1957.

- ◆ El principi de subsidiarietat estableix que les decisions s'han de prendre a l'escala més propera possible a la ciutadania, sempre que des d'aquesta escala es pugui gestionar la problemàtica en qüestió.

EL CONCEPTE DE XARXA DE GOVERNANÇA

Un cop introduïts el concepte d'escala i el principi de subsidiarietat, arribem al darrer concepte que volem presentar en aquest capítol: les xarxes de governança. Tot i que, com altres conceptes que acabem d'abordar, és propi de la Ciència Política, a nosaltres ens interessa especialment la seva dimensió geogràfica.

Kooiman (1993) defineix la governança com la creació d'estructures i capacitats de govern que resulten de la interacció entre una multiplicitat d'actors influents. La idea de fons és la superació de les estructures tradicionals de govern –controlades i monopolitzades per un únic actor, l'estat– per unes noves estructures que incorporen altres actors –habitualment del mercat i/o de la societat civil. Així, com afirmava Stocker (1998), la governança desenvolupa diferents estils de govern en què les fronteres entre i dins els sectors públic i privat queden difuminades. D'altra banda, el concepte reflecteix un canvi de model en les formes de governar unes societats que estan canviant. Un canvi que, en major o menor mesura, és assumit pels estats en el context de la globalització.

Durant el sorgiment i el creixement de l'estat de benestar, especialment després de la Segona Guerra Mundial, la inversió pública creix i els estats es fan forts implementant polítiques públiques homogènies a tot el seu àmbit territorial. L'estat és qui controla i executa aquestes polítiques i tendeix a fer-ho jeràrquicament, de dalt a baix. Com hem vist, però, això canvia amb l'arribada de l'era neoliberal a final del segle xx. El paper de l'estat passa a ser clarament qüestionat –per excessiu, ineficient, burocràtic, etc.– i en aquest context apareixen noves estructures de govern que buiden de poder l'estat i/o incorporen actors del sector privat a través de partenariats publicoprivats, agències, gerències i altres fórmules de l'anomenada *nova gestió pública*.

Al mateix temps, paral·lelament a les tendències neoliberals de la nova gestió pública, creixen a diferents indrets del planeta nous moviments

socials antiglobalització que reivindiquen una participació més gran de la ciutadania en els afers col·lectius. Des de les iniciatives dels pressupostos participatius sorgides a la dècada dels noranta al Brasil fins a les múltiples experiències d'autogestió de béns comuns o les mobilitzacions posteriors a la crisi de 2008, reclamen noves formes de govern que donin centralitat a la ciutadania i a la comunitat. En aquest triple moviment entre l'estat, el mercat i la comunitat, que descrivia Nancy Fraser (2013) i a què ja ens hem referit en capítols anteriors, es qüestiona tant el paper d'un estat centralitzat i burocràtic com l'alternativa del mercat, tot reivindicant noves formes d'autogestió i/o de col·laboració publicocomunitària.

Ja sigui per donar més protagonisme al mercat o a la comunitat, la governança sorgeix a final del segle xx i principis del xxi com un nou paradigma de presa i execució de decisions relatives als afers col·lectius en què l'estat perd centralitat i protagonisme en benefici d'altres actors. En conseqüència, la manera com s'articulen els diferents actors i com s'estableixen les relacions de poder entre ells esdevé determinant. Això ja succeïa en etapes precedents, però ara és reconegut pels propis estats, que es doten de marcs més o menys institucionalitzats (amb unes estructures organitzatives formals, unes regles de funcionament, etc.) en què els diferents actors, que esdevenen interdependents però mantenen la seva autonomia, interactuen a través de diferents mecanismes de negociació, deliberació i lluites de poder.

Aquesta nova forma d'operar pot mantenir les jerarquies pròpies del govern tradicional, donar peu a lògiques mercantilitzadores, impulsar formes d'autoorganització comunitàries o establir mecanismes de cogovern en xarxa entre diferents actors. És aquesta darrera aproximació, la de les xarxes de governança, la que pot aportar noves mirades territorials en l'abordatge dels grans reptes de la societat actual.

Certament, les xarxes de governança poden ser més o menys horitzontals i tenir més o menys qualitat democràtica (Parés, 2009). En qualsevol cas, però, es tracta d'una aproximació que pot permetre operar i articular sobirania quan els problemes que es volen abordar, com hem vist a l'apartat anterior, operen a diferents escales i viatgen entre territoris.

El concepte mateix de xarxa, de fet, s'utilitza a la geografia des de múltiples perspectives per analitzar i interpretar totes aquelles realitats

espacials que es configuren a partir de la interconnexió de nodes (xarxes de transport o d'energia, xarxes de ciutats, xarxes d'espais naturals, xarxes hidrogràfiques, xarxes de cooperació o xarxes econòmiques regionals o globals, entre d'altres). La xarxa és una estructura d'interconnexions que permet analitzar els fluxos, les jerarquies o les dependències en l'espai. Hem vist en apartats anteriors com el món globalitzat actual és un món molt interconnectat i d'una gran complexitat, fet que fa que aquestes aproximacions siguin especialment útils.

La qüestió, doncs, és en quina mesura les xarxes de governança es poden ajustar bé o no a les estructures de fluxos i d'interconnexions socials, econòmiques, ambientals i materials que regulen el funcionament i les problemàtiques de les societats del segle XXI.

És evident, com ja hem dit, que la rigidesa del sistema d'estats nació constreny profundament aquestes opcions. També està clar que el predomini d'ideologies com el nacionalisme o el federalisme unitari va en contra d'aquestes noves concepcions. Ara bé, també és cert que determinades tendències i experiències de cooperació i confederació, principis com el de subsidiarietat o noves formes de concebre les sobirania en clau comunitària poden ajudar a pensar i materialitzar alternatives al paradigma dels estats nació que, d'altra banda, és més que evident que avui no resulta gens operatiu.

Hi ha almenys tres idees que cal destacar de l'enfocament de la xarxa de governança, entesa tal com la defineixen Sørensen i Torfing (2005), com una articulació horitzontal i relativament estable d'actors interdependents però operativament autònoms, que interactuen a través de diferents formes de negociació, deliberació i lluites de poder, que tenen lloc en un marc relativament institucionalitzat de regles, normes, coneixement i imaginaris socials contingentment articulats, que s'autoregulen dins uns límits establerts i que contribueixen a la producció d'un propòsit de caràcter públic enmig d'un ampli conjunt de visions, idees, plans i regulacions.

La primera de les idees que cal destacar és la de diferents actors que s'articulen. La noció d'articular actors amb diferents capacitats i recursos no tan sols aporta una nova manera de governar els afers col·lectius, sinó que també obre la porta a articular la sobirania. Si entenem que la sobirania és divisible i es pot compartir, poden ser també diferents actors els que

tinguin parts de sobirania, ja sigui perquè són actors de diferents territoris –per exemple, diferents municipis o comunitats autònomes–, o bé perquè agrupen interessos compartits en el marc d’una comunitat d’autogestió. La fragmentació de la sobirania fa que siguin diferents actors –governamentals o no– els que poden adquirir parts de sobirania i, per tant, la seva articulació a través de xarxes de governança es converteix en una forma d’articulació també de les sobiranies.

La segona qüestió rellevant és la de la possibilitat d’articulació multinivell –entre diferents nivells de govern. Vèiem a l’apartat anterior que moltes de les problemàtiques actuals no tan sols viatgen entre territoris –a través de fluxos de persones, de béns, de capital i de recursos que estan interconnectats mitjançant diferents xarxes–, sinó que també salten constantment entre escales. Trobar mecanismes que permetin respostes multiescalars sembla una bona aproximació per afrontar aquests nous problemes complexos. En aquest sentit, les xarxes de governança no tan sols haurien de permetre articular diferents actors, sinó que també obren la porta a articular respostes entre i a través de diferents escales. De nou, si entenem que la sobirania es pot fragmentar no només entre unitats territorials del mateix nivell, sinó també entre unitats territorials de diferent nivell, aleshores les xarxes de governança poden esdevenir una forma d’articulació multiescalar de la sobirania a través de la implicació tant de diferents nivells de govern (estatal, regional, local, etc.) com d’actors no governamentals que operen des de diferents escales.

I, finalment, el tercer element essencial és la coordinació necessària en aquesta articulació. En la mesura que les xarxes de governança s’entenen com a espais relativament estables d’actors interdependents que interactuen i s’autoregulen en un marc més o menys institucionalitzat de regles i normes, la coordinació entre els actors que configuren la xarxa esdevé un criteri de funcionament absolutament imprescindible.

Cal destacar que, si bé alguns d’aquests paràmetres propis de les xarxes de governança poden quedar parcialment recollits en alguns marcs constitucionals –per exemple, en algunes constitucions federals o als tractats de la UE–, la pròpia naturalesa de l’aproximació porta implícit un necessari grau de flexibilitat que difícilment encaixa en la rigidesa d’alguns marcs constitucionals. Aquest fet pot suposar una limitació important quan el

marc constitucional restringeix algunes de les possibilitats que les xarxes de governança podrien obrir. Al mateix temps, però, també pot suposar una oportunitat, sempre que el marc constitucional sigui prou obert per permetre aquest tipus de solucions, atès que això permetria impulsar noves respostes adaptades a les necessitats específiques de cada problemàtica, a cada territori i en cada moment.

Per concloure, aquestes són les idees principals que ens aporta el concepte de xarxa de governança:

- ◆ La governança emergeix a final del segle xx i principis del xxi com un nou paradigma de presa i execució de decisions relatives als afers col·lectius en què l'estat perd centralitat i protagonisme, en benefici d'altres actors.
- ◆ Les xarxes de governança no tan sols haurien de permetre articular diferents actors, sinó que també obren la porta a articular respostes entre i a través de diferents escales.
- ◆ Si assumim que la sobirania es pot fragmentar, diferents actors –governamentals o no– poden adquirir parts de sobirania i articular-la a través de xarxes de governança.
- ◆ En la mesura que les xarxes de governança s'entenen com a espais relativament estables d'actors interdependents que interactuen i s'autoregulen en un marc més o menys institucionalitzat de regles i normes, la coordinació entre els actors que configuren la xarxa esdevé un criteri de funcionament absolutament imprescindible.

Síntesi. De la teoria a la pràctica

La forma com s'entén la sobirania ha evolucionat al llarg de la història i respon a diferents paradigmes en funció de la ideologia. Té també diferents connotacions espacials quan aquesta és analitzada en la seva praxis a través de conceptes com l'escala, els fluxos, les xarxes o la cooperació territorial.

Aquest treball es pregunta sobre com s'articula la sobirania en i entre diferents escales. Per fer-ho, en els següents capítols analitzarem l'encaix (o el desencaix) entre les actuals formes de governança i la naturalesa territorial de diferents àmbits de política pública a Catalunya: l'habitatge, el ferrocarril i l'alimentació.

L'evolució històrica de la sobirania ens serveix per entendre d'on venim i què mantenim encara de les formes d'organització territorial del poder sorgides amb la creació dels estats moderns. La sobirania versa sobre el poder i neix com un concepte que s'atribueix a les comunitats polítiques i, amb l'aparició dels estats moderns, s'exerceix sobre un territori amb uns límits geogràfics definits políticament. Amb l'estat liberal, la sobirania passa a residir en el poble, a la vegada que deixa de ser absoluta i s'introdueix tant la separació de poders com la seva divisibilitat territorial. Amb les lluites de classe, la democràcia esdevé font de legitimació de la sobirania, que passa a ser concebuda en termes col·lectius, i, amb l'estat del benestar, s'incorporen drets socials i econòmics que amplien el ventall d'àmbits sobre els quals els poders públics exerceixen la sobirania.

Certament, en el moment actual persisteixen els estats nació com a unitats bàsiques a partir de les quals es distribueix la sobirania a nivell mundial. L'actual era de la globalització, però, ens situa en un moment en què els estats nació han cedit i compartit sobirania tant cap a organitzacions i institucions supranacionals, com cap al mercat a través de l'onada neoliberal iniciada durant els anys vuitanta del segle passat. Al mateix temps, les lluites contra aquestes tendències han fet emergir noves formes de concebre la sobirania que obren també nous marcs analítics. Incorporarem aquests nous marcs en l'anàlisi dels estudis de cas del següent apartat.

Pel que fa a les aproximacions ideològiques que hem repassat en els capítols precedents, aquest treball es situa en l'àmbit del sobiranisme català, partint del reconeixement de Catalunya com a font de sobirania. Defuig el nacionalisme i cerca alternatives tant en els principis originaris del federalisme pluralista com en el republicanisme i la ideologia del comú.

Del federalisme pluralista n'agafem tres grans idees: en primer lloc, el principi segons el qual la sobirania és divisible territorialment i pot ser delegada i compartida, en segon lloc, l'origen de les unions federals, que neixen de baix a dalt i no per descentralització de dalt a baix, i, en tercer lloc, el reconeixement de la pluralitat i les singulars dins dels estats federals, concebuts com a estats plurinacionals.

Del republicanisme n'agafem la mirada ciutadanista que concep el poble com a dipositari últim de la sobirania, el principi de no-dominació, la llibertat emancipatòria i la noció col·lectiva de la sobirania en comunitats polítiques, que connecten, tots ells, amb el principi de l'autodeterminació. També la fraternitat, com a concepte relacional que introdueix les relacions igualitàries i no jeràrquiques entre les parts, coincidint amb l'aproximació del federalisme pluralista.

I per últim, de la ideologia del comú n'agafem la superació dels marcs exclusivament estatals per incorporar noves mirades comunitàries, contextuais i pragmàtiques de la sobirania. Una mirada que, com hem vist, connecta tant amb el principi de no-dominació del republicanisme com amb la lògica federativa del federalisme pluralista.

A partir d'aquestes premisses, en la següent part d'aquest llibre analitzarem els tres estudis de cas abans esmentats. Ho farem seguint, per a cadascun d'ells, una estructura analítica basada en les aproximacions i els conceptes que acabem de relatar en aquesta primera part.

Així, en primer lloc, farem un repàs a l'evolució històrica i geogràfica de les problemàtiques associades a cadascun dels estudis de cas. Això ens permetrà, per una banda, conèixer els elements pràctics i contextuais per poder analitzar l'articulació de la sobirania des de les especificitats de cada cas. Per altra banda, també ens permetrà veure com ha evolucionat al llarg del temps no només la problemàtica específica en sí, sinó també el seu abordatge des de diferents marcs de sobirania.

En segon lloc, ens focalitzarem en l'anàlisi de la territorialitat i les

diferents escales a les quals opera cadascuna de les problemàtiques. Això ens permetrà conèixer les multiescalaritats específiques de cada cas, un element necessari per, posteriorment, poder contrastar fins a quin punt encaixen o no les actuals formes de governança i la naturalesa territorial dels diferents àmbits de política pública analitzats.

En tercer lloc, desgranarem el marc constitucional i normatiu per a cadascun dels casos estudiats, per tal de veure l'estructura sobre la qual actua la sobirania. Utilitzarem aquí la divisibilitat territorial de la sobirania per veure com aquesta es reparteix entre la UE, l'Estat espanyol i la Generalitat de Catalunya a través de diferents mecanismes que permeten tant delegar com compartir aquesta sobirania. Veurem també com els marcs europeu, espanyol i català habiliten i/o constreixen diferents alternatives per a l'articulació de sobirania.

Per últim, entrarem en les formes de governança implementades a través de les polítiques públiques impulsades a Catalunya en els darrers anys per a cadascun dels estudis de cas. A través d'aquesta anàlisi veurem com, dins el marc constitucional i normatiu prèviament establert, s'incorporen diferents actors i diferents nivells de govern amb diferents rols, s'habiliten o no instruments de cooperació i/o coordinació entre ells i emergeixen o no formes alternatives de sobirania en clau comunitària.

PART II – ANALITZANT LA SOBIRANIA: ESTUDIS DE CAS

Capítol 4. L'habitatge

El parc d'habitatges és un estoc territorial que dona resposta a la funció principal dels assentaments urbans: la residència. Al llarg del temps, ha anat creixent i s'ha anat transformant a partir dels canvis demogràfics i dels fluxos migratoris i de capital, i alhora s'ha distribuït territorialment seguint els patrons de localització de la població, al voltant de les grans ciutats del país i principalment a la regió metropolitana de Barcelona.

Avui l'habitatge és el principal problema col·lectiu que té Catalunya. Així ho indica el darrer baròmetre del Centre d'Estudis d'Opinió (3r baròmetre de 2025)³⁵, que en preguntar pel principal problema del país, el 31% de les persones enquestades esmenten l'accés a l'habitatge, molt per sobre del segon problema, que aglutina el 10% de les respostes. La percepció d'aquesta problemàtica com la més important del país, a més, s'ha intensificat notòriament als darrers temps (fa un any aglutinava el 20% de les respostes i fa tres anys, només el 3%).

Aquesta dificultat per accedir a un bé de primera necessitat com és l'habitatge s'ha concretat als darrers temps en tres grans qüestions a les quals les polítiques públiques han de donar resposta: la manca d'habitatge públic i de lloguer social, l'assequibilitat de l'habitatge de mercat –especialment pel que fa als preus dels lloguers– i la mala qualitat de gran part del parc actual, especialment pel que fa a l'eficiència energètica en un context de canvi climàtic i d'augment dels preus de l'energia. Tanmateix, a Espanya és molt difícil abordar aquestes problemàtiques des dels poders públics, pel fet que la provisió d'habitatge s'ha deixat majoritàriament en mans del mercat.

D'altra banda, a Catalunya aquest ha estat un àmbit de forta reivindicació social i de repetides disputes competencials. Des de la recuperació de la democràcia, la Generalitat de Catalunya té reconegudes competències exclusives en habitatge, en urbanisme i en ordenació del territori. Tanmateix, aquestes competències s'han vist reiteradament limitades, tant a través de la legislació de bases estatal com a través de les restriccions constitucionals a l'hora d'aplicar-hi instruments específics, com

35 Vegeu <https://ceo.gencat.cat/ca/barometre/detall/index.html?id=9928>

la regulació dels desnonaments o la contenció de les rendes en els contractes d'arrendament.

Així, el cas evidencia una doble pèrdua de sobirania. D'una banda, des dels poders públics cap al mercat i, de l'altra banda, des de la Generalitat cap a l'Estat.

EVOLUCIÓ HISTÒRICA I GEOGRÀFICA

El problema de l'habitatge a Catalunya està molt vinculat al procés històric i geogràfic de creixement de la ciutat de Barcelona i la seva regió metropolitana, des de mitjan segle XIX i fins als nostres dies.

L'extrema densificació i els problemes de salubritat de la ciutat emmurallada a principi del segle XIX, com a conseqüència de la revolució industrial i del procés d'èxode rural, va culminar amb l'enderrocament de les muralles l'any 1854 i la posterior aprovació, l'any 1859, del Pla d'eixample i reforma interior d'Ildefons Cerdà, a través del qual es faria créixer la ciutat i es donaria resposta tant a la demanda ascendent d'habitatge com als problemes de salubritat de la ciutat preexistent. El Pla fou imposat pel Govern central, en contraposició al projecte d'Antoni Rovira i Trias, que havia guanyat el concurs promogut per l'Ajuntament de Barcelona.

L'Administració pública es dotava així d'un instrument poderós per planificar el creixement de la ciutat. Tanmateix, la construcció depenia de la iniciativa privada, que pretenia maximitzar els seus beneficis. Com a resultat, el projecte d'eixample s'acabaria densificant molt més del que Cerdà havia previst i començaren a aparèixer nous suburbis, més enllà de la ciutat planificada.

A principi del segle XX, però, el creixement demogràfic es va intensificar amb l'arribada de població provinent d'altres parts de l'Estat espanyol i la ciutat no va poder absorbir una població que, d'altra banda, hi arribava amb unes condicions molt precàries. Entre 1900 i 1930 la població de la ciutat es va doblar, fins arribar al mig milió d'habitants. La manca d'habitatge per a la nova classe treballadora va derivar en estendre el barraquisme a diferents punts de la ciutat, el qual va esdevenir el mecanisme principal d'expansió urbana durant la primera meitat del segle XX. S'estima que a Barcelona hi havia 1.200 barraques l'any 1914 i que al 1929 es va arribar a

les 6.000 (Tatjer i Larrea, 2010).

En aquell moment, es desenvolupen les primeres actuacions en matèria de política pública d'habitatge, a través de la Llei de les cases barates i l'impuls, per part del Patronat Municipal de l'Habitació (creat l'any 1927), de quatre polígons d'habitatges unifamiliars molt precaris, d'una sola planta i en filera, per acollir la població obrera que estava arribant a la ciutat en el context de l'Exposició Universal de 1929. Amb aquesta primera fórmula d'habitatge públic, es varen construir gairebé 1.500 habitatges.

Amb la crisi econòmica mundial derivada del crac de 1929, la desocupació i la inflació es van disparar al conjunt de l'Estat, i a Catalunya va augmentar molt el nombre de persones sense sostre com a conseqüència de l'increment dels desnonaments de les persones llogateres, fet que va provocar fortes mobilitzacions i la vaga de lloguers convocada per la CNT l'any 1931.

Amb la Segona República i amb el lideratge del GATCPAC, varen sorgir iniciatives d'habitatge funcionalista de qualitat per a la població obrera, essent-ne la Casa Bloc de Sant Andreu el projecte paradigmàtic. En la mateixa línia, la proposta del Pla Macià incorporava reserva de sòl per a habitatge popular, però no es va aplicar mai, i l'any 1935 s'aprovà la Llei Salmón, que oferia avantatges fiscals als empresaris per construir habitatge de lloguer barat.

Amb la guerra i la postguerra, la situació de l'habitatge va esdevenir dramàtica. A banda dels estralls bèl·lics, la població continuava creixent i les capacitats per donar-hi resposta, més enllà del barraquisme i l'autoconstrucció, eren totalment inexistents. A mitjan segle xx, Barcelona ja tenia 1,5 milions d'habitants (la meitat dels de tota Catalunya) i s'estima que 5.000 persones vivien en coves i 60.000 en barraques (MUHBA, 2022).

El règim franquista va crear *l'Instituto Nacional de la Vivienda* (1939) i *l'Obra Sindical del Hogar* (1941). A Barcelona, la iniciativa d'habitatge promogut pel règim arribaria amb la creació l'any 1945 de *l'Instituto Municipal de la Vivienda*, que va fer les primeres promocions amb motiu del Congrés Eucarístic de 1952. És en aquest període que es comença a fomentar la tinença en propietat amb formes d'habitatge assequible.

L'any 1953, es va aprovar el Pla comarcal de Barcelona (que incloïa

Barcelona i 27 municipis del voltant), a través del qual s'evidenciava la naturalesa ja metropolitana de la ciutat i es planificaven actuacions en matèria d'habitatge a aquesta escala, identificant dues grans àrees d'expansió residencial: la *zona de Poniente*, a la part alta de la Diagonal, i la *zona de Levante*, a la desembocadura del riu Besòs. S'iniciaria així l'època del *desarrollismo* franquista, amb la construcció desenfrenada i massiva d'habitatges, el 88% dels quals a partir d'alguna modalitat de protecció oficial. El mateix succeiria en altres ciutats catalanes, que desenvoluparien expansions suburbanes, àrees d'autoconstrucció i grans polígons d'habitatges amb importants dèficits urbanístics i de mala qualitat. Aquesta política d'habitatge va acabar convertint bona part dels llogaters en propietaris i, tot i la forta inversió pública destinada a l'habitatge, a la llarga aquest parc públic acabaria en mans del lliure mercat.

Durant les dècades de 1960 i 1970, el creixement urbà a través de la proliferació dels habitatges en massa per a les classes populars va ser d'una magnitud ingent, perquè s'estava produint un creixement demogràfic general a tot l'Estat espanyol que, en el cas català, s'accentuava com a conseqüència de la intensificació de les migracions intraterritorials. Així, entre 1950 i 1980, Catalunya doblaria la seva població, en passar dels 3 als 6 milions d'habitants; alhora, fruit d'aquest procés d'urbanització, s'intensificaven unes dinàmiques de segregació socioespacial que encara perduren avui (MUHBA, 2022).

També durant els anys seixanta van sorgir diverses experiències de cooperatives d'habitatge, impulsades pel moviment obrer o per entitats religioses, algunes de les quals encara existeixen avui com, la *Cooperativa Obrera de Viviendas* del Prat de Llobregat o la Cooperativa d'Habitatges Sagrat Cor de Barcelona. Més endavant, les cooperatives d'habitatges i altres actors sense finalitat de lucre, entre els quals destaquen els sindicats majoritaris, tindrien un paper rellevant en la promoció d'habitatges de protecció oficial. Aquest, però, era un cooperativisme orientat a la promoció, de manera que en la majoria dels casos la cooperativa es dissolia tan bon punt finalitzava la promoció i l'habitatge quedava en mans privades.

L'etapa de producció d'habitatges en massa s'acaba a final dels anys setanta, quan s'aturen els moviments migratoris dins del territori espanyol. Tot i que es comença a reduir la dimensió mitjana de les llars, la gran

producció de les dècades precedents –no tan sols d’habitatges principals, sinó també de segones residències– deixa un escenari d’excés quantitatiu d’habitatges. Així, als anys posteriors, la producció d’habitatges cauria en picat i, el que és més significatiu, es reduiria dràsticament el percentatge d’habitatges en règim de protecció oficial.

En aquest context, l’aprovació del Pla general metropolità l’any 1976, en el moment de la transició política i després de les mobilitzacions veïnals dels anys seixanta i setanta contra els efectes del *desarrollismo*, va modificar clarament la lògica del període anterior. El Pla posava fi a la densificació urbana, regulava les altures de les edificacions, recuperava sòls per a espais lliures i equipaments, i introduïa millores substancials en els habitatges. Més endavant, ja amb els nous ajuntaments democràtics, començarien a arribar les millores urbanístiques a tots els barris sorgits a les dècades anteriors, que, tot i així, encara avui arrossegueu moltes necessitats.

Amb la recuperació de la democràcia, desapareixen el *Ministerio de la Vivienda* i el *Instituto Nacional de la Vivienda*, i s’assignen competències i responsabilitats a les comunitats autònomes i als ajuntaments. El parc públic d’habitatges passa a mans de la Generalitat de Catalunya, que crea l’Institut Català del Sòl per gestionar-lo. Tanmateix, el Govern central continua disposant, encara avui, dels recursos pressupostaris per desplegar les polítiques d’habitatge i, tot i que els plans d’habitatge són convinguts amb les comunitats autònomes, és el Govern central qui en té la principal capacitat decisòria.

A partir dels anys vuitanta, doncs, el problema de l’habitatge passa a ser més d’accés que d’escassetat i es comencen a desenvolupar noves polítiques orientades a reduir els costos de finançament, a impulsar l’oferta de lloguer i a rehabilitar el parc construït (Trilla i Vilanova, 2019). Tot i això, s’acabaven d’assentar les bases de la nova problemàtica futura, que arrosseguem fins als nostres dies. El model d’habitatge en propietat del règim franquista, impulsat amb recursos públics, havia deixat un parc d’habitatges a Catalunya operat majoritàriament a través del mercat, en què l’habitatge públic pràcticament no existia.

Aquesta situació no va canviar amb la recuperació de la democràcia. A Catalunya, com al conjunt de l’Estat espanyol i en altres països del sud d’Europa, la política d’habitatge va continuar centrada en l’accés a

l'habitatge en propietat, fent èmfasi en els instruments fiscals i de promoció de la construcció, mentre que la capacitat per produir una oferta rellevant d'habitatge públic ha estat molt limitada.

Certament, com detallarem més endavant, el nou marc constitucional i estatutari dotava la Generalitat de competències exclusives en matèria d'habitatge, que incloïen, entre d'altres, la planificació, la regulació administrativa i la promoció i la gestió de l'habitatge públic. Sota aquest paraigua, la Generalitat va poder desenvolupar legislació pròpia en la matèria i desplegar diferents instruments de planificació i gestió, tant en l'àmbit de l'urbanisme i l'ordenació del territori com específicament en matèria d'habitatge. S'aprovaria un marc legislatiu propi en urbanisme i política territorial, a través del qual els ajuntaments redactarien els seus plans d'ordenació urbanística municipal. El planejament territorial, en canvi, no arribaria fins als primers anys del segle XXI.

L'any 1980, es va traspassar a la Generalitat el patrimoni, les accions i les actuacions urbanístiques de l'*Instituto Nacional de Urbanización* i de l'*Instituto Nacional de la Vivienda*. El mateix any, el Parlament de Catalunya va aprovar la creació de l'Institut Català del Sòl com a organisme autònom per gestionar el patrimoni públic de sòl i d'habitatge a Catalunya. Posteriorment, també es van traspassar les funcions i els serveis de l'Estat en matèria de promoció pública d'habitatge (1982) i els serveis en matèria de patrimoni arquitectònic, edificació, habitatge i control de la qualitat de l'edificació (1985).

En paral·lel a aquest nou escenari, els canvis institucionals produïts durant els anys vuitanta i noranta pel que fa a la liberalització del sistema financer, el mercat del lloguer i el mercat del sòl van alimentar un important procés de transformació del sistema cap a un model marcadament neoliberal, basat en l'endeutament familiar per accedir a la propietat. Coincidint amb l'entrada a la UE, Catalunya viu una primera bombolla immobiliària (1986-1991), derivada d'un període de prosperitat econòmica que porta a creixements anuals dels preus de l'habitatge de l'ordre del 40%. Aquesta bombolla esclataria amb la crisi econòmica de principi dels anys noranta.

Els anys noranta també vindrien marcats per un dels conflictes constitucionals més significatius de l'Espanya contemporània, al qual ens tornarem a referir més concretament en apartats posteriors. L'any 1992,

l'Estat va aprovar una nova Llei del sòl que regulava d'una manera molt detallada diverses qüestions de l'àmbit urbanístic. La Generalitat i altres governs autonòmics van recórrer contra la llei i l'any 1997 el Tribunal Constitucional els va donar la raó, argumentant que, per bé que l'Estat podia legislar sobre el sòl –definint el contingut bàsic del dret a la propietat–, no podia legislar sobre urbanisme, atès que aquesta era una competència exclusiva de les comunitats autònomes.

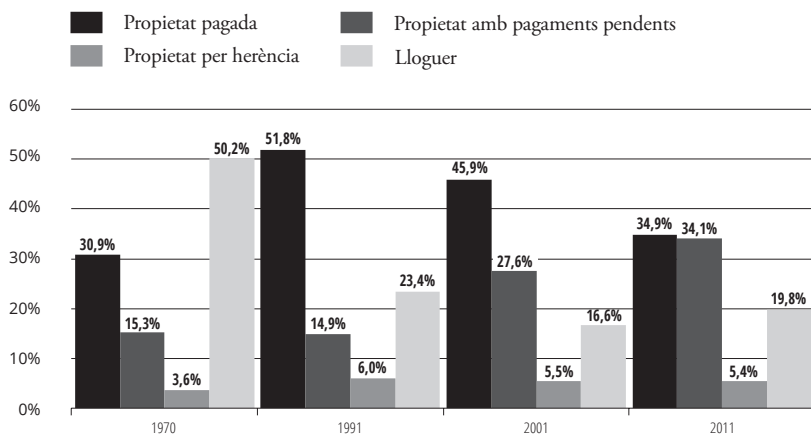
En aquells anys, les polítiques que va imposar la UE van provocar una reducció molt significativa dels tipus d'interès a partir del 1993, que arribaren a situar-se per sota de la inflació, cosa que va alimentar tant la demanda de crèdit com el sector de la construcció. Desapareixia també la política d'habitatge, atès que l'instrument principal dels anys precedents havia estat la subsidiació d'interessos, cosa que ja no tenia sentit amb un accés tan fàcil al crèdit (Trilla i Vilanova, 2019).

En aquest context, començà un nou període inflacionari en el mercat de l'habitatge, una nova bombolla, que va provocar que, entre els anys 1997 i 2007, el preu de l'habitatge experimentés un increment intens i desmesurat, de l'ordre del 300%, molt per sobre dels salaris, que només van augmentar un 30% al llarg d'aquell període. Els habitatges cada cop eren més cars i la població cada cop tenia menys capacitat per pagar-los, fet que portaria a l'esclat de la bombolla l'any 2007.

Aquest augment desmesurat del preu de l'habitatge va anar acompanyat d'un fort creixement de la producció d'habitatges de mercat i d'un augment de la demanda d'habitatges en propietat. Entre el 1990 i el 2010, es van construir a Catalunya més de 850.000 habitatges principals, que representen el 30% del parc actual. Els habitatges en propietat arribarien a superar el 80% del parc d'habitatge, però la meitat d'aquests estaven hipotecats (v. figura 1).

La crisi econòmicofinancera de l'any 2008 marca un punt d'inflexió. En aquesta crisi, tant a Catalunya com al conjunt de l'Estat l'habitatge adquireix un protagonisme molt destacat. Al descens de preus en el sector immobiliari originat per la crisi, li segueix una caiguda llarga i abrupta de les transaccions de compravenda d'habitatges, que, al seu torn, es tradueix en una reducció de les llars amb habitatge en règim de propietat. Al mateix temps, l'augment desmesurat de l'atur, la disminució dels salaris

FIGURA 1: HABITATGES PRINCIPALS A CATALUNYA (1970-2011)



FONT: ELABORACIÓ PRÒPIA A PARTIR DE LES DADES DE L'IDESCAT.

i la precarització dels llocs de treball fan que moltes famílies que s'han hipotecat veuen com queda truncada la seva capacitat per fer front a les quotes hipotecàries. A aquest fet, s'hi afegeix la dificultat de moltes famílies d'assumir el cost dels subministraments bàsics, especialment els energètics. En conseqüència, els efectes de l'esclat de la bombolla immobiliària a l'Estat espanyol i, molt especialment, a determinades zones de Catalunya són devastadors. I, com que la Llei hipotecària espanyola no preveu la dació en pagament, la majoria de les persones desnonades es queden sense habitatge i endeutades de per vida, mentre el sector financer s'apropia d'una part important del parc immobiliari.

No podem obviar, però, que les dinàmiques de canvi social, econòmic i polític s'inicien durant les dècades anteriors a aquesta gran crisi i que, en tot cas, s'accentuen i col·lapsen amb el crac del 2008. L'accés a l'habitatge ja era un problema de gran magnitud als anys de la bombolla, com s'evidencia amb l'augment desorbitat dels preus –tant de compravenda com de lloguer– que es va produir entre final del segle xx i principis del segle xxi. La recuperació del *Ministerio de la Vivienda* per part del Govern espanyol l'any 2004, el sorgiment d'organitzacions com *V de Vivienda* l'any 2006, l'aprovació a Catalunya de la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge, o el desplegament arreu del territori dels plans locals d'habitatge, són una mostra clara de com la

deriva especulativa del mercat de l'habitatge preocupava tant les institucions públiques com la societat civil en un moment en què ni tan sols s'intuïa la crisi hipotecària que estava a punt d'arribar (Trilla i Vilanova, 2019).

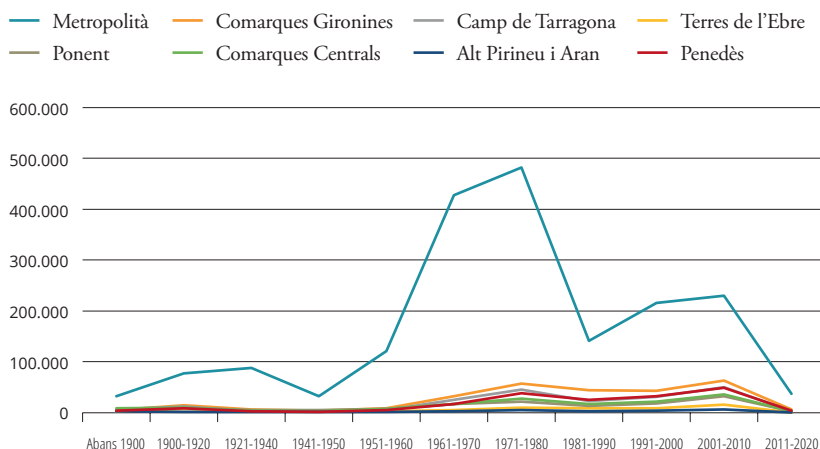
De la mateixa manera, per entendre aquest moment tan important és referir-nos a aquest punt d'inflexió econòmica com al conjunt d'alçaments urbans que tingueren lloc arreu del planeta durant l'any 2011, essent el moviment dels indignats a l'Estat espanyol un dels més significatius. En el marc d'aquestes mobilitzacions, cal situar les noves respostes a la problemàtica de l'habitatge, sense perdre de vista els moviments i les organitzacions que sorgeixen abans del 15M, com la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH), o els que sorgiran després, com el Sindicat de Llogateres, entre d'altres.

En aquest punt, cal destacar la iniciativa legislativa popular contra els desnonaments i la pobresa energètica, promoguda per la PAH, l'Aliança contra la Pobresa Energètica i l'Observatori DESCA. La iniciativa va recollir gairebé 150.000 signatures i fou aprovada per unanimitat al Parlament de Catalunya (Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica). Com veurem, aquesta llei va desencadenar un fort xoc constitucional a través d'un seguit de recursos, sentències, noves iniciatives del Parlament de Catalunya, nous recursos i noves sentències que anul·laven o limitaven la potestat legislativa catalana.

També en aquest context van començar a emergir a Catalunya iniciatives d'un nou cooperativisme d'habitatges, basat en el model de cessió d'ús. Es tracta de cooperatives que creen un mecanisme de propietat col·lectiva i ús individual, amb l'objectiu de mantenir permanentment l'assequibilitat i impedir que les propietats es converteixin en béns d'inversió a través de la compravenda de mercat. Les iniciatives pioneres d'aquest model a Catalunya van ser Cal Cases i La Muralleta, ambdues en àrees rurals o periurbanes. Posteriorment, adoptaren el model dues iniciatives a Barcelona, com són Princesa 49 i La Borda a Can Batlló, i l'any 2017 l'Ajuntament de Barcelona va obrir un concurs públic per a la cessió de set solars públics a cooperatives per a la construcció d'habitatges seguint aquest model.

L'evolució del parc d'habitatges a Catalunya al llarg d'aquest darrer segle i mig queda reflectida al gràfic següent (v. figura 2), on es pot observar,

FIGURA 2: PRODUCCIÓ DE NOUS HABITATGES PRINCIPALS A CATALUNYA (1900-2020)



FONT: ELABORACIÓ PRÒPIA A PARTIR DE LES DADES DE L'IDECAT.

d'una banda, el pes central de la regió metropolitana de Barcelona pel que fa a la localització dels habitatges principals. Gairebé dues terceres parts de la població i dels habitatges principals de Catalunya es localitzen avui a en aquest àmbit territorial. D'altra banda, observem també com gairebé la meitat d'aquests habitatges (46%) foren construïts en les dècades dels anys cinquanta, seixanta i setanta del segle passat, alimentats pel *desarrollismo*, i es van localitzar en barris perifèrics, amb importants conseqüències pel que fa als seus dèficits en termes qualitatius.

Les males condicions urbanes i habitacionals de molts barris catalans s'han abordat en la democràcia, primer amb les millores urbanes impulsades pels nous ajuntaments (urbanització, provisió de serveis, espai públic, equipaments, etc.) i, posteriorment, amb iniciatives de regeneració urbana (plans especials de reforma interior, projectes URBAN finançats per la UE, etc.). Tanmateix, no fou fins a l'any 2004, amb la Llei de barris (Llei 2/2004), que la Generalitat de Catalunya va impulsar una política pròpia de regeneració urbana integral per a tot el país, amb l'objectiu d'abordar la problemàtica de la segregació socioespacial (Blanco *et al.*, 2019). Amb aquesta llei, es varen realitzar set convocatòries (2004-2010) per finançar projectes integrals de millora urbana a 143 barris vulnerables,

amb una inversió de 1.123 milions d'euros, que es va canalitzar a través dels ajuntaments. Amb les retallades del Govern de la Generalitat, el programa va quedar aturat. L'any 2015, l'Ajuntament de Barcelona va impulsar un programa propi amb les mateixes característiques, adreçat als barris vulnerables de la ciutat, i l'any 2022 l'Àrea Metropolitana de Barcelona va impulsar també una convocatòria pròpia. Totes aquestes iniciatives, però, s'orientaven a la millora social i urbana dels barris a partir de la intervenció en l'entorn i els elements comunitaris (espai públic, equipaments, ascensors, polítiques socials, etc.), però sense entrar en l'àmbit privat i, per tant, sense millorar els habitatges.

Més recentment, en plena emergència climàtica i després de la covid-19, la Comissió Europea va impulsar la *Renovation Wave*, una estratègia en el marc del Pacte Verd Europeu per tal de millorar l'eficiència energètica del parc d'edificis de la UE. Per assolir els seus objectius, es van incorporar programes específics als fons *NextGenerationEU* (NGEU), l'instrument de recuperació econòmica temporal més gran impulsat mai per la UE per tal d'ajudar els estats membres a pal·liar els danys econòmics i socials de la pandèmia. Els fons van arribar a Catalunya en forma d'importants ajudes a la rehabilitació, canalitzades pel Govern espanyol i gestionades per la Generalitat de Catalunya, en col·laboració amb els ens locals. En aquest mateix escenari, el Parlament de Catalunya aprovava la Llei 11/2022, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i les viles: una segona edició de la Llei de barris, amb un marcat caràcter ambiental i que, a diferència de l'anterior, preveu la possibilitat de finançar millores als habitatges i als edificis per millorar-ne l'habitabilitat i l'eficiència energètica. La primera convocatòria de la nova llei s'ha esdevingut l'any 2025 i el Govern de la Generalitat s'ha compromès a destinar-hi 1.600 milions d'euros en els propers cinc anys.

D'altra banda, el 30% dels habitatges principals actuals provenen del període del *boom* immobiliari. La caiguda de la producció d'habitatge nou després de la crisi és també molt evident. Ara bé, una cosa és la producció d'habitatge de nova construcció i una altra cosa són els preus de l'habitatge, tant nou com de segona mà. A partir de l'any 2017, els preus de l'habitatge de compravenda comencen a pujar de nou de forma continuada. L'any 2025, s'ha superat el preu mitjà del punt més àlgid de la bombolla

immobiliària del 2007.

Les dificultats per accedir a l'habitatge de propietat han provocat un repunt del lloguer, que l'any 2021 representava el 23,16% del total d'habitatges principals (més de 3 punts per sobre que una dècada enrere). En aquest context, en la darrera dècada s'ha registrat un augment desmesurat dels preus del lloguer, especialment en determinats barris de les principals ciutats catalanes, on s'estan multiplicant les dinàmiques gentrificadores, sovint vinculades a grans fons d'inversió o a plataformes col·laboratives d'allotjament turístic. Catalunya, de fet, és la comunitat autònoma on els preus dels lloguers són més elevats. Aquesta dinàmica també ha fet que la problemàtica dels desnonaments s'hagi traslladat dels habitatges de compravenda als habitatges de lloguer.

En aquest escenari, l'habitatge s'ha convertit en la despesa principal per a la majoria d'unitats de convivència a Catalunya, cosa que fa que avui el problema de l'habitatge ja no sigui tan sols un problema d'accés que afecti determinats grups amb risc d'exclusió social —que òbviament ho és—, sinó que esdevingui un problema d'assequibilitat que afecta gran part de la classe mitjana (Palomera, 2025).

Per donar resposta a aquesta situació, que afectava especialment el lloguer, el Parlament de Catalunya va emprendre una nova iniciativa legislativa, la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge. Aquesta llei va seguir el mateix camí que les anteriors: recursos, anul·lació per part del Tribunal Constitucional, noves iniciatives per adaptar-s'hi, nous recursos i noves anul·lacions. No va ser fins a l'any 2023, amb l'aprovació de la primera llei pel dret a l'habitatge aprovada a les Corts espanyoles (Llei 12/2023) que moltes de les iniciatives impulsades des de Catalunya van trobar un context legal constitucional per poder-se aplicar.

En aquest context d'alta conflictivitat per accedir a l'habitatge, i amb el fort creixement dels preus dels lloguers, l'any 2023 el Govern espanyol va crear el *Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana* (l'any 2010, l'anterior Ministeri d'Habitatge s'havia integrat al de Foment). El nou ministeri té com a objectius principals el desplegament de la Llei 12/2023, incrementar el parc públic d'habitatge i promoure la rehabilitació. Per assolir aquests objectius, ha aprovat recentment el *Plan Estatal de Vivienda 2026-2030*, que

preveu una inversió de 7.000 M€ per impulsar la construcció i l'adquisició d'habitatge públic, rehabilitar el parc actual amb criteris d'eficiència i accessibilitat, reduir la taxa d'emancipació mitjançant ajudes a les persones joves, rebaixar la taxa d'esforç amb accions per afavorir l'assequibilitat i actuar en les zones tensionades.

TERRITORIALITAT I ESCALES

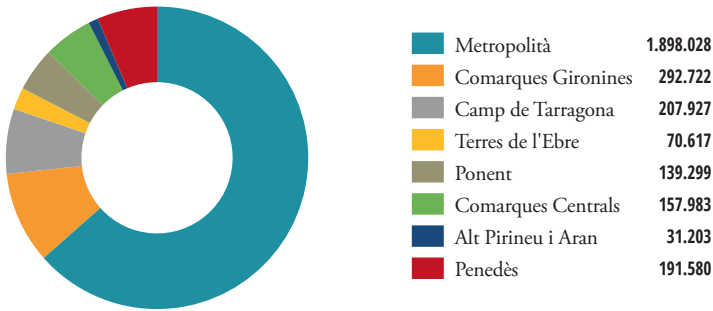
La problemàtica de l'habitatge té una dimensió territorial molt clara, atès que estem parlant d'un bé immoble que consumeix sòl, però també perquè satisfà una necessitat bàsica de la població, i aquesta té una distribució determinada sobre l'espai que genera unes necessitats territorialitzades d'un bé que, d'altra banda, és de primera necessitat.

Així, cada assentament generarà les seves pròpies necessitats d'habitatge, que respondran a les característiques geogràfiques i sociodemogràfiques d'aquell territori. Tanmateix, la naturalesa de la problemàtica habitualment serà específica d'un àmbit territorial més ampli, especialment en els continus urbans, en les àrees metropolitanes o en els sistemes urbans que integren diferents nuclis. A la vegada, però, podrem identificar també dinàmiques i problemàtiques concretes dins d'un mateix àmbit territorial, especialment a escala de barri. D'aquesta realitat es deriven especificitats geogràfiques, tant pel que fa a la situació de l'habitatge com pel que fa a les necessitats i les problemàtiques que se'n deriven.

A Catalunya, hi ha actualment 2.989.357 habitatges principals, el 64% dels quals es localitzen a la regió metropolitana de Barcelona (v. figura 3). La resta d'àmbits territorials del país queden molt lluny en nombres absoluts, fet que respon a com es distribueix la població sobre el territori. Així, seguint la regió metropolitana de Barcelona trobem les Comarques Gironines (amb el 10% dels habitatges principals del país) i el Camp de Tarragona (amb el 7%), ambdues amb dinàmiques de metropolització al voltant de les capitals respectives. A l'altre extrem, hi ha la vegueria de l'Alt Pirineu i l'Aran, on només es localitza l'1% dels habitatges principals, però que té més segones residències que habitatges principals.

Com hem comentat a l'apartat anterior, ja des dels anys vuitanta, però de forma molt més accentuada des del tombant de segle, el principal problema

FIGURA 3: HABITATGES PRINCIPALS PER VEGUERIA (2024)



FONT: ELABORACIÓ PRÒPIA A PARTIR DE LES DADES DE L'IDESCAT.

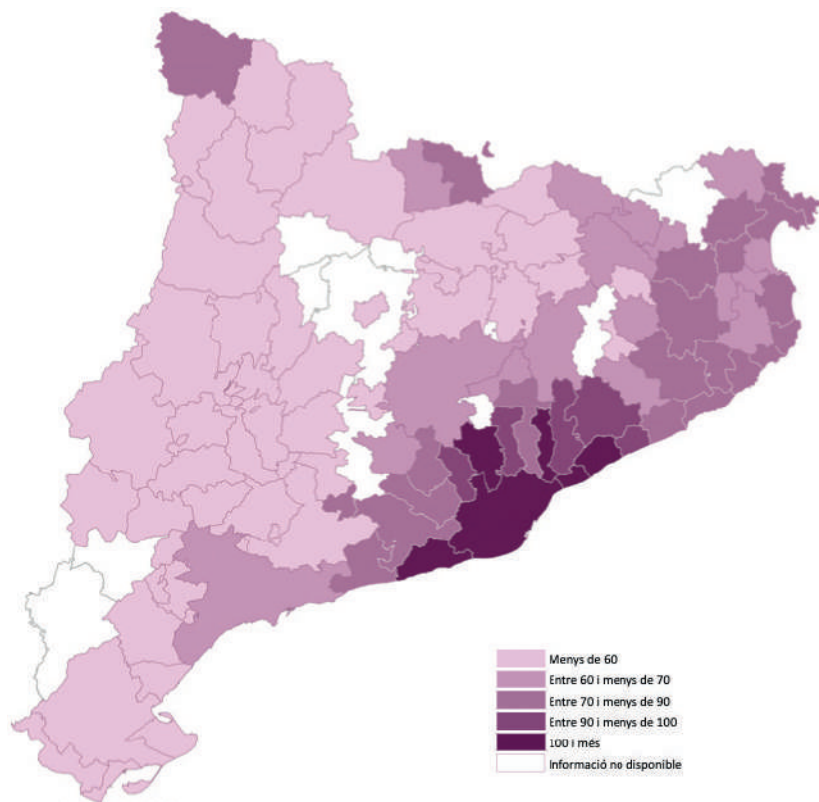
de l'habitatge a Catalunya té a veure avui amb l'accés, ja sigui a través del lloguer o a través de la compravenda –pels preus desorbitats en tots dos casos– com a través de l'habitatge social –que és absolutament insuficient.

Aquest problema d'accessibilitat, però, no s'expressa de la mateixa manera arreu del territori. Si ens fixem en el preu del lloguer (v. figura 4), podem observar com els sistemes urbans metropolitans i turísticats són els que suporten uns preus més elevats.

I, si mirem l'esforç individual (v. figura 5), observem també un comportament territorialitzat. Es considera que l'esforç màxim admissible de les llars a l'hora de pagar el cost del seu habitatge equival al 30% dels ingressos nets (Chaplin i Freeman, 1999). Com es mostra en els dos mapes següents, l'esforç individual per accedir a un habitatge té una forta variabilitat geogràfica. A les àrees metropolitanes, a les principals ciutats, a les zones costaneres i en algunes zones turísticades, l'esforç econòmic mitjà supera el 40%, tant en els habitatges de compravenda com en els habitatges de lloguer. A la resta del país, el problema també hi és, però no amb aquesta magnitud.

A banda del problema d'accés, existeixen també altres problemes amb relació a l'habitatge, especialment les relacionades amb la qualitat, que operen a escala de barri, però que poden requerir polítiques per al conjunt del país. Les necessitats de regeneració urbana i de rehabilitació

FIGURA 4: PREU DEL LLOGUER (2018).

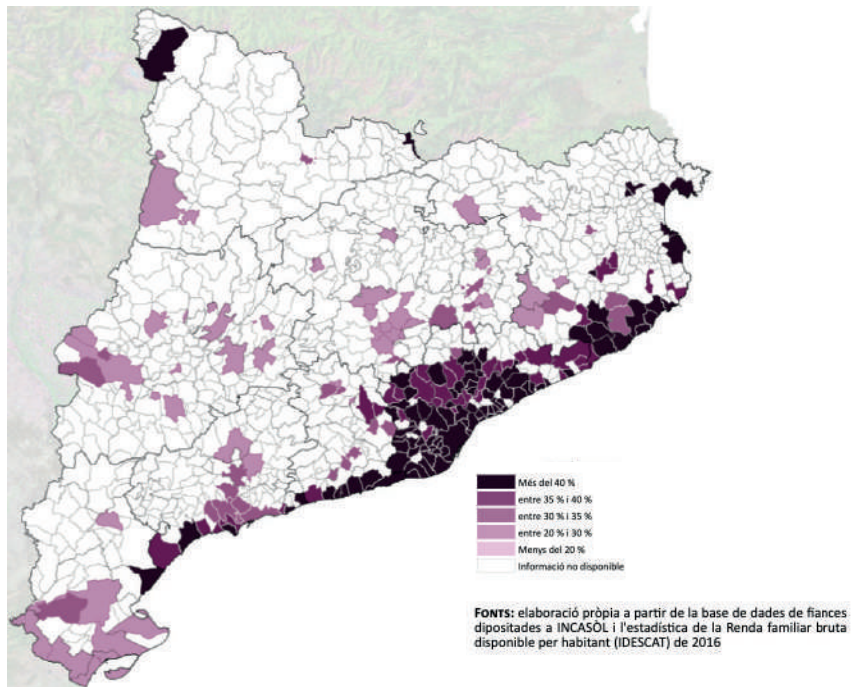


FONT: PLA TERRITORIAL SECTORIAL DE L'HABITATGE (2024). CATALUNYA = 100.

d'habitatges són molt més marcades als barris amb polígons d'habitatges produïts durant el període 1955-1975, a les zones perifèriques que resulten de processos d'urbanització marginal o als centres històrics amb habitatges molt antics. Totes aquestes àrees tenen una escala inframunicipal però unes dinàmiques que sovint són metropolitanes.

Així, per exemple, l'anàlisi de la vulnerabilitat urbana a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (v. figura 6) ens permet observar, en primer lloc, que les unitats de barri són molt rellevants a l'hora d'entendre aquest fenomen i actuar-hi, atès que els barris vulnerables es localitzen en zones geogràficament molt específiques i al voltant de dos eixos, el del Besòs i el del

FIGURA 5: ESFORÇ ECONÒMIC INDIVIDUAL EN EL MERCAT DE LLOGUER (2016)



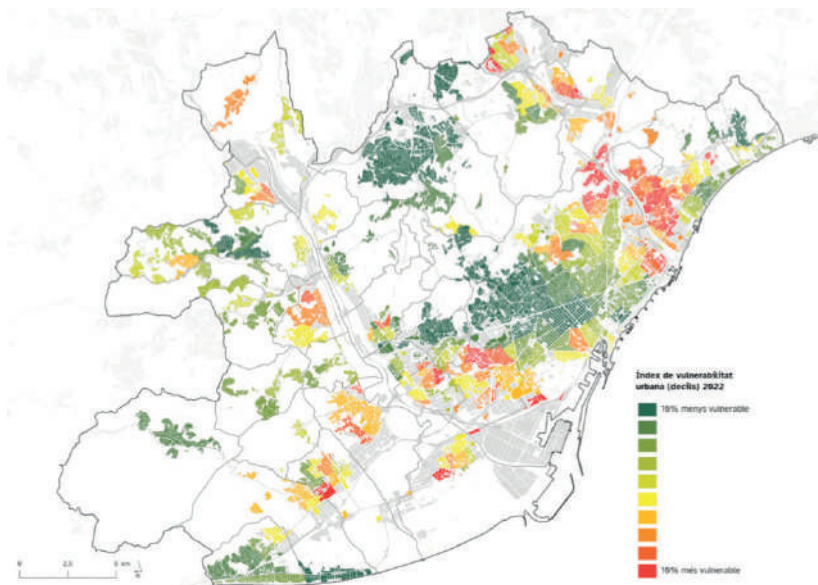
FONT: PLA TERRITORIAL SECTORIAL DE L'HABITATGE (2024).

Llobregat, per bé que amb comportaments diferenciats (més concentració d'unitats de barri molt vulnerables en el primer cas i més dispersió en el segon). I això porta a un segon element, que és la dimensió metropolitana de la segregació socioespacial. És a dir, la segregació socioespacial no opera a escala municipal ni a escala exclusivament de barri, sinó a escala metropolitana.

En síntesi, podem dir que el problema de l'habitatge opera a les escales següents:

- ◆ La vegueria: és l'àmbit de funcionalitat d'escala regional que s'utilitza per a la planificació territorial al conjunt de Catalunya. L'habitatge és la funció principal dels assentaments urbans i, en conseqüència, les seves

FIGURA 6: ÍNDEX DE VULNERABILITAT URBANA A L'AMB (2022).



FONT: INSTITUT METRÒPOLI.

dinàmiques territorials responen no tan sols a cadascun dels assentaments en particular, sinó al conjunt d'aquest àmbit territorial superior.

- ◆ El sistema urbà: el planejament territorial parcial, al seu torn, defineix a cada àmbit funcional diferents sistemes urbans i d'assentaments, i el planejament territorial sectorial en matèria d'habitatge integra aquestes unitats com a àrees territorials articulades a l'entorn d'un nucli urbà generador de cohesió i d'influència, definint així una estructura nodal amb diferents nivells de polaritat. Les metròpolis són un d'aquests sistemes urbans que, en el cas de Barcelona, s'articula a través d'un continu urbà amb diferents centralitats. Al llarg del país, però, trobem un centenar de sistemes més, amb diferents realitats, diferents graus de conurbació i diferents formes d'articulació dels seus nodes urbans amb diferent polaritat. És a dir, dins de cada vegueria, podem identificar diferents subsistemes d'assentaments que integren diversos nuclis urbans, articulats de formes també diverses. La realitat de l'habitatge a cadascun d'aquests sistemes

respon a unes característiques i unes dinàmiques territorials específiques, que operen a aquesta escala subregional.

- ◆ El municipi: més enllà de la integració dels assentaments en sistemes urbans i d'aquests en la funcionalitat territorial de les vegueries, cada municipi té un cert grau de centralitat i unes dinàmiques pròpies, tant des del punt de vista sociodemogràfic com, particularment, en matèria d'habitatge.
- ◆ El barri: a molts municipis, podem identificar dinàmiques inframunicipals, ja sigui d'especialització residencial o de segregació socioespacial, que operen a escala de barri.

En definitiva, l'accés a l'habitatge és una problemàtica de país que s'expressa territorialment a través dels diferents sistemes urbans que trobem en els vuit àmbits funcionals (vegueries) i que pot requerir actuacions a escala de barri. Es tracta, doncs, d'una problemàtica a cavall entre l'escala regional de la vegueria, l'escala subregional dels sistemes urbans, l'escala pròpiament municipal i l'escala de barri.

D'altra banda, aquesta multiescalaritat s'explica pel propi comportament territorial de la problemàtica. En algunes zones del territori, tenim àrees de forta demanda (demogràfica o especulativa) i algunes d'aquestes àrees estan molt tensionades pel que fa al preu, fet que genera unes problemàtiques específiques, que es concentren en determinats sistemes urbans. En altres zones del país, la tensió és menor i les dinàmiques escalars i territorials operen amb altres lògiques. En alguns barris concrets, es concentren els problemes de qualitat urbana i dels habitatges, que solen seguir la lògica metropolitana de la segregació socioespacial i que es localitzen en barris concrets. A les àrees rurals, el problema principal és el del despoblament, que afecta grans àmbits funcionals a escala de vegueria, mentre que en algunes zones específiques (tant urbanes com rurals) les dinàmiques gentrificadores s'accentuen amb la turisticació i/o l'arribada d'*expats*.

MARC CONSTITUCIONAL I NORMATIU

La Constitució espanyola de 1978 esmenta l'habitatge únicament en tres dels seus articles. En primer lloc, als articles 47 i 50, que, tot i establir que l'habitatge és un dret, s'ubiquen al capítol tercer de la Constitució, que és el capítol dels principis rectors de la política social i econòmica, en comptes d'ubicar-se al capítol segon, que és el relatiu als drets i les llibertats (que a la secció primera recull els drets fonamentals). L'habitatge, doncs, no és considerat un dret fonamental, però els poders públics estan obligats a promoure polítiques per garantir que tota la ciutadania gaudeixi d'un habitatge digne i adequat (article 47) i per garantir la suficiència econòmica als ciutadans de la tercera edat i un sistema de serveis socials que ha d'atendre, entre d'altres, els problemes específics relatius a l'habitatge.

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”³⁶

Tot i aquest reconeixement constitucional, resulta evident que avui dia el dret a l'habitatge no està garantit de cap manera. De fet, malgrat que l'Estat espanyol ha desenvolupat diferents normatives en matèria d'habitatge des de la recuperació de la democràcia (com la Llei del sòl, la Llei d'arrendaments urbans o la legislació hipotecària), no és fins a l'any 2023 (45 anys després de l'aprovació de la Constitució) que les Corts espanyoles aproven la primera llei estatal orientada a garantir l'habitatge com un dret, a través de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 també incorpora referències a l'habitatge al títol dels drets, els deures i els principis rectors. I ho fa tant al capítol dels drets (article 26) reconeixent-lo com un dret per a les persones que no tenen recursos suficients, com en l'àmbit dels principis

36 Art. 47 de la Constitució espanyola, 1978.

rectors de les polítiques públiques, amb mencions específiques per a les persones joves i els col·lectius més necessitats (articles 40 i 47). En aquest context, el Parlament de Catalunya va legislar en matèria d'habitatge molt abans que les Corts espanyoles, en plena bombolla immobiliària, a principi del segle XXI, a través de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

L'altre article de la Constitució que esmenta l'habitatge és el 148.3, que estableix que les comunitats autònomes podran assumir competències en *ordenació del territori, urbanisme i habitatge*. No hi ha cap esment a l'article 149, que és el que recull les competències exclusives de l'Estat. Per tant, queda clar que l'habitatge és un àmbit que pot ser de competència exclusiva de les comunitats autònomes.

Així ho recollia l'Estatut de 1979, que a l'article 9.9 reconeixia la competència exclusiva de la Generalitat en *ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge*, i així ho recull també l'actual Estatut d'autonomia de Catalunya a l'article 137.1, que especifica que correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria d'habitatge i en detalla tota una sèrie de supòsits específics (planificació; promoció pública; normativa, inspecció i control sobre la qualitat de construcció; habitabilitat; innovació i sostenibilitat, o conservació, entre d'altres). També en fa referència l'article 149.5, que estableix que correspon a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria d'urbanisme i detalla que aquesta inclou *la política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge i el règim de la intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i el subsol*.

Finalment, cal fer esment de les competències pròpies que l'actual Estatut d'autonomia de Catalunya garanteix als municipis i que aquests han d'exercir amb plena autonomia (subjecta només al control de constitucionalitat i legalitat). Entre aquestes competències municipals pròpies, hi ha les següents (article 184.2):

“a) L'ordenació i la gestió del territori, l'urbanisme i la disciplina urbanística i la conservació i el manteniment dels béns de domini públic local.

*b) La planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial.*³⁷

Sota aquest supòsit, els municipis han desenvolupat els seus propis instruments, tant de planificació i gestió urbanística com de planificació específica en matèria d'habitatge (plans locals d'habitatge). Així, com ja s'ha comentat, el Parlament de Catalunya ha desenvolupat el seu propi marc legislatiu, tant en urbanisme com en política territorial.

Ara bé, com també s'ha esmentat en apartats anteriors, l'Estat ha desenvolupat també la seva capacitat legislativa en matèria de sòl, fet que ha estat motiu de conflicte constitucional. L'Estat es fonamenta en l'article 149.1.1 de la Constitució, segons el qual té competència exclusiva sobre *la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals*, entre els quals hi ha el dret a la propietat (article 33). Tanmateix, si bé la sentència 61/1997 reconeix aquesta competència a l'Estat, també estableix que les comunitats autònomes tenen competència exclusiva en matèria d'urbanisme i que, per tant, la legislació estatal no hi pot interferir amb caràcter supletori. És a dir, que la supletorietat reconeguda a l'article 149.3 de la Constitució no és una font de competència i, per tant, en aquells àmbits en què la comunitat autònoma té una competència exclusiva, l'Estat no hi pot legislar.

El resultat d'aquest conflicte constitucional fou, d'una banda, el reconeixement de les competències exclusives de les comunitats autònomes i els límits de la interferència estatal per la via de la supletorietat però, d'altra banda, la possibilitat de condicionar aquestes competències a través d'una legislació general amb el desplegament de supòsits de competència estatal.

És a dir, per al cas que ens ocupa, s'estableix que la comunitat autònoma és qui ha de definir el model territorial a través dels seus propis instruments urbanístics i d'ordenació del territori —entre els quals hi ha els referits a l'habitatge—, però l'Estat pot definir el contingut bàsic relatiu al dret de propietat. A la pràctica, aquest últim element condiciona clarament la

37 Art. 184.2. de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 2006.

competència autonòmica. Tant és així que, en el model adoptat finalment, després de la sentència esmentada, la legislació estatal –per garantir de forma igualitària el dret a la propietat– estableix un límit general del 15% en la cessió de l'aprofitament urbanístic per al compliment de la funció social de la propietat del sòl i atribueix a les comunitats autònomes la capacitat de decisió dins d'aquest marge (el 10%, en el cas català). És a dir, l'Estat estableix un marc legislatiu general i la Generalitat té la competència exclusiva per legislar dins d'aquest marc preestablert.

Més específicament en l'àmbit de l'habitatge, el marc constitucional i estatutari va permetre que el Parlament de Catalunya aprovés la Llei 24/1991, de 29 de novembre, de l'habitatge, que després seria derogada per l'actual Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, aprovada ja dins el marc estatutari vigent. Cap de les dues ha estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat.

Com ja hem comentat en apartats precedents, el xoc constitucional en l'àmbit específic de l'habitatge arribaria uns anys més tard. La situació generada amb la crisi de 2008 i les mobilitzacions ciutadanes posteriors van derivar en una iniciativa legislativa popular, aprovada l'any 2015 pel Parlament de Catalunya (Llei 24/2015). La llei va ser objecte de recurs i molts dels seus articles foren suspesos automàticament pel Tribunal Constitucional. El Parlament de Catalunya va aprovar una nova llei, la 4/2016, amb voluntat d'adaptar la normativa al marc constitucional a través d'ajustos i mecanismes alternatius, però contra aquesta llei també es va presentar recurs. L'any 2019, el Tribunal Constitucional va dictar una sentència en què declarava inconstitucionals i nuls diversos preceptes de totes dues lleis. El motiu principal era la invasió de competències estatals, particularment en matèria de legislació processal (en establir uns requisits per iniciar els desnonaments) i de legislació civil (en la regulació de la propietat i el sobreendeutament). Així, tot i que la Generalitat té reconegudes competències exclusives en matèria d'habitatge, els principals instruments per fer front a situacions de crisi com la viscuda en aquell període quedaven fora de la seva capacitat d'actuació.

El mateix tornaria a succeir poc temps després, ja en el context del nou escenari de crisi del lloguer, quan el Parlament de Catalunya va aprovar la llei de contenció de rendes en els contractes d'arrendament (Llei 11/2020),

que també fou objecte de recurs. El Tribunal Constitucional emetria una sentència l'any 2022 en què la declararia inconstitucional i nul·la en considerar que la regulació dels preus del lloguer envaïa la competència exclusiva de l'Estat en matèria de legislació civil sobre les bases contractuals.

En aquest sentit, cal fer notar que l'Estatut aprovat pel Congrés dels Diputats l'any 2006 difereix en un punt molt rellevant de la proposta de nou Estatut aprovada pel Parlament de Catalunya l'any 2005. Aquest últim, quan detallava els supòsits que, en tot cas, incloïa la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge n'esmentava un que posteriorment fou eliminat en la tramitació parlamentària a les Corts espanyoles. Era el següent:

“La legislació civil sobre la propietat horitzontal, els arrendaments urbans i les especificitats del tràfic immobiliari en els termes del que estableix l'article 129 (relatiu a la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de dret civil).”³⁸

Això no vol dir que si aquest article s'hagués mantingut a l'Estatut que es va aprovar finalment els recursos d'inconstitucionalitat sobre els arrendaments urbans no haguessin tingut recorregut, ja que la base de la inconstitucionalitat és la competència exclusiva de l'Estat en la legislació sobre les bases contractuals. Tanmateix, potser hauria significat un grau més elevat de blindatge de les competències de la Generalitat.

Finalment, un darrer intent del Parlament de Catalunya per aconseguir impulsar algunes de les mesures proposades a través de les diferents propostes legislatives de l'última dècada fou la Llei 1/2022, de 3 de maig, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge. Un cop més, però, aquesta llei aprovada pel Parlament de Catalunya fou objecte de recurs i l'any 2024 el Tribunal Constitucional dictava una sentència que n'anul·lava parcialment diversos preceptes per invasió de competències estatals en matèria de legislació processal i regulació de la propietat.

Com a conseqüència d'aquesta situació, i aprofitant la conjuntura

38 Art. 137.b. de la proposta de nou Estatut d'autonomia de Catalunya, 2005.

de l'Estat en aquell moment, diverses organitzacions socials i diverses formacions polítiques van impulsar l'aprovació d'una llei estatal en matèria de dret a l'habitatge per tal de superar les restriccions competencials. Així, la Llei estatal 12/2023, pel dret a l'habitatge, beu de la iniciativa legislativa impulsada des de Catalunya i retallada o anul·lada pel Tribunal Constitucional. Aquesta és una mostra de com, en moltes ocasions, Catalunya actua com a motor de les transformacions del conjunt de l'Estat. Al mateix temps, però, torna a ser un exemple d'una legislació estatal que fixa les bases generals per a una competència exclusiva de la Generalitat.

En síntesi, doncs, hem pogut observar com, tot i que la Generalitat té reconeguda la competència exclusiva en matèria d'habitatge, les iniciatives legislatives tant de la ciutadania de Catalunya com del Parlament de Catalunya s'han vist limitades a través del marc constitucional vigent. El cas mostra com el fet de tenir l'exclusivitat competencial en un àmbit determinat no impedeix que l'Estat elabori lleis de bases que acaben condicionant aquesta competència i palesa que la competència sectorial mai no és absoluta, perquè existeixen limitacions competencials sobre els instruments que la Generalitat pot utilitzar.

FORMES DE GOVERNANÇA

Com ja hem exposat a l'inici d'aquest capítol, la provisió d'habitatge a Catalunya des de la recuperació de la democràcia ha quedat fonamentalment en mans del mercat, ja sigui a través de la compravenda o del lloguer. Aquest fet s'explica perquè el sistema d'habitatge català –i del conjunt de l'Estat– al tombant de segle es caracteritzava per tres grans elements: el predomini de l'habitatge de propietat per sobre de la resta de règims de tinença, unes polítiques d'habitatge a favor d'aquest règim i un paper merament anecdòtic tant de l'habitatge públic com d'altres formes d'habitatge social i cooperatiu. Aquest model ha beneficiat clarament el sistema financer i els promotors immobiliaris, que han esdevingut els principals agents en la provisió d'habitatge –tant privat com de protecció oficial–, molt per sobre de les famílies –a través de la autopromoció– o de les administracions públiques. Sembla, però, que algunes d'aquestes tendències de fons estan començant a canviar.

En primer lloc, pel paper creixent d'administracions com la Generalitat de Catalunya i alguns ajuntaments amb recursos, com els de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, en la promoció d'habitatge nou i, sobretot, en l'adquisició d'habitatge existent. La fórmula del tanteig i retracte i els acords de compra amb algunes entitats financeres estan obrint aquest camí.

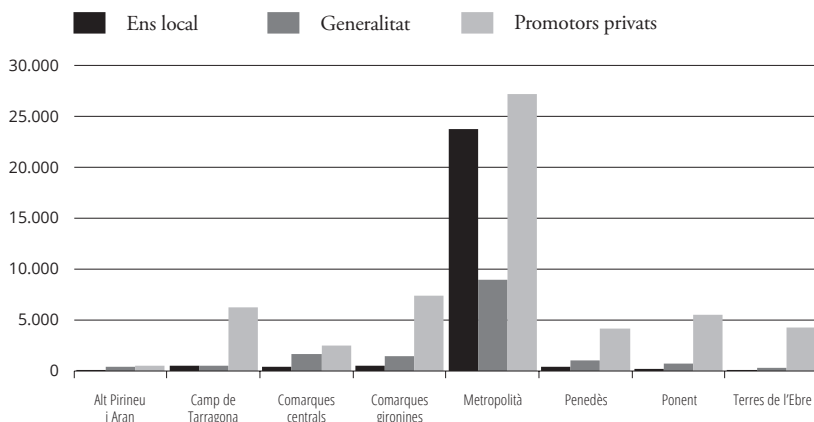
La Generalitat de Catalunya ha desplegat diferents instruments de planificació en l'àmbit de l'habitatge (els plans territorials parcials, el PDU de les àrees residencials estratègiques i el Pla territorial sectorial de l'habitatge). Aquests instruments requereixen una coordinació amb els municipis i els seus plans d'ordenació urbanística municipal. La manca d'un finançament adequat, però, limita molt les possibilitats de la Generalitat per desplegar una política ambiciosa en matèria d'habitatge i acaba depenent dels recursos provinents dels plans estatals d'habitatge.

En aquest context, la Generalitat de Catalunya ha llançat recentment el *Pla 50.000*, una iniciativa estratègica que preveu la construcció de 50.000 nous habitatges públics fins a l'any 2030, amb una inversió anual de 1.100 milions d'euros. Amb aquest pla, es vol incrementar l'oferta d'habitatge assequible i de lloguer protegit a través de la construcció de nous edificis i la mobilització de sòl públic, i la col·laboració amb ajuntaments i entitats per assegurar una distribució equilibrada dels habitatges arreu del territori català.

L'any 2024 hi havia a Catalunya 98.571 habitatges que tenien vigent la consideració de protecció oficial, cosa que representa poc més del 3% del parc d'habitatges principals (v. figura 7). Només el 15% d'aquests habitatges han estat promoguts per la Generalitat de Catalunya, mentre que el 59% corresponen a promotors privats i el 26% han estat promoguts per ens locals. En l'anàlisi per vegueries, podem veure novament el pes de la regió metropolitana de Barcelona, seguida de les Comarques Gironines, el Camp de Tarragona i les Terres de Ponent. En aquest últim cas, i també en el de les Terres de l'Ebre, el pes relatiu de l'habitatge de protecció oficial és significativament superior al pes relatiu dels seus habitatges principals. Finalment, cal fer notar també el paper dels ajuntaments en la promoció d'habitatge públic a la regió metropolitana de Barcelona.

En segon lloc, podem identificar una nova tendència de canvi en la provisió d'habitatge a través del sector minoritari, però creixent, de

FIGURA 7: HABITATGES AMB PROTECCIÓ OFICIAL VIGENT A CATALUNYA (2024)



FONT: ELABORACIÓ PRÒPIA A PARTIR DE LES DADES DE L'IDESCAT.

l'habitatge cooperatiu i del règim de cessió d'ús. Aquest és un exemple de com des de la comunitat es poden desenvolupar alternatives per garantir un dret fonamental com és el de l'habitatge, al marge del mercat i de l'estat. D'altra banda, moltes d'aquestes iniciatives s'articulen a través de xarxes de governança que impliquen tant la ciutadania organitzada en forma de cooperativa d'habitatge com l'Administració pública (habitualment local) que cedeix sòl públic. A més, moltes són iniciatives de cohabitatge amb mecanismes d'autogestió col·lectiva.

A banda de la provisió d'habitatge, un altre element fonamental de la política d'habitatge actualment és la regulació, especialment pel que fa al preu dels lloguers, però també a d'altres qüestions, com el lloguer social obligatori per a grans tenidors, la cessió de pisos buits, el reallotjament de les persones desnonades sense alternativa o la limitació d'usos no residencials com el dels habitatges d'ús turístic. Com hem vist als apartats precedents, després de molts conflictes competencials actualment tenim una llei estatal que regula el dret a l'habitatge per a tot Espanya –amb qüestions com la limitació en l'actualització de les rendes– i un marc regulador català que, sobre la base d'aquesta legislació estatal, defineix unes zones de mercat residencial tensionat (271 municipis on viu el 90% de la població catalana) en què s'apliquen aquestes restriccions.

En darrer terme, podem identificar tot un conjunt de polítiques en l'àmbit de l'habitatge que s'adrecen a la millora de la qualitat del parc d'habitatges existent, especialment en habitatges amb dèficits d'eficiència energètica i/o en àrees urbanes vulnerables. En aquest cas, trobem la implicació de diferents nivells de govern a través de les polítiques de rehabilitació d'edificis i les polítiques de regeneració urbana.

Algunes de les polítiques recents de millora del parc d'habitatge s'han dut a terme amb fons europeus (NGEU), que, vehiculats a través del Govern de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya, s'han invertit en edificis, habitatges i barris, amb la col·laboració necessària dels ajuntaments i les seves oficines municipals de rehabilitació. Aquest és un bon exemple de col·laboració multinivell entre diferents administracions públiques.

D'altra banda, la nova llei de barris verds (Llei 11/2022 de millorament urbà, ambiental i social dels barris i les viles) recupera el model de l'antiga Llei de barris per entrar a l'interior dels habitatges, millorant-ne i dignificant-ne les condicions d'habitabilitat, a banda de la inversió en elements comunitaris o de barri que ja preveia l'antiga llei. Es tracta d'un model de coproducció i cofinançament de les polítiques de regeneració urbana entre la Generalitat i els ajuntaments, amb la implicació del teixit comunitari a nivell de barri.

Situada aquesta triple lògica de les polítiques d'habitatge en el context actual (provisió, regulació i rehabilitació), hi podem identificar els actors governamentals següents, a diferents nivells:

- ◆ Unió Europea: participa en el finançament de les polítiques de rehabilitació d'habitatges amb els fons del programa *NextGenerationEU*, en el marc de l'estratègia *Renovation Wave*. Aquesta és una estratègia de la Comissió Europea que té per objectiu accelerar el ritme de renovació dels edificis de tota la UE per tal de reduir-ne el consum d'energia i les emissions. A Catalunya, aquests fons es canalitzen a través del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* del Govern espanyol i arriben a l'Agència d'Habitatge de Catalunya, que actua com a òrgan gestor dels fons, a través de les oficines tècniques de rehabilitació que han creat els ajuntaments i els consells comarcals. A banda dels NGEU, la UE disposa també d'altres programes de finançament, com el FEDER, el

Social Climate Fund o l'*InvestEU*.

- ◆ Govern d'Espanya: ha impulsat la legislació de bases arreu de l'Estat en matèria de sòl i de dret a l'habitatge i està executant el *Plan Estatal de Vivienda 2026-2030*, que preveu invertir en construcció d'habitatge públic i rehabilitació, noves mesures de regulació i ajudes per a joves i població vulnerable. A Catalunya, molts d'aquests instruments –com la construcció d'habitatge públic o els fons per a la rehabilitació– s'han de canalitzar a través de la Generalitat.
- ◆ Generalitat de Catalunya: exerceix la competència exclusiva en matèria d'habitatge. Elabora legislació pròpia en matèria d'urbanisme, ordenació del territori i habitatge. És la responsable de planificar la política d'habitatge arreu del país a través dels plans territorials sectorials d'habitatge i dels plans territorials parcials, a la vegada que aprova el planejament urbanístic elaborat pels ajuntaments. És promotora i titular de bona part del parc d'habitatge públic de Catalunya. Impulsa polítiques de rehabilitació multinivell i administra fons europeus i estatals.
- ◆ Governos locals: elaboren els plans d'ordenació urbanística municipal i els seus propis plans d'habitatge. Participen en mecanismes multinivell en qüestions com la promoció d'habitatge públic o les polítiques de rehabilitació. Aquells que tenen més recursos impulsen polítiques pròpies de rehabilitació i són promotors i titulars de bona part del parc d'habitatge públic, especialment a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Alguns tenen oficines locals d'habitatge a través de les quals ofereixen assessorament i suport a la ciutadania i tramiten les ajudes que provenen d'administracions superiors.

Pel que fa al paper de la Generalitat, és important destacar el rol de dos organismes específics; l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC) i l'Institut Català del Sòl (INCASÒL).

- ◆ Agència de l'Habitatge de Catalunya: és l'agència pública de la Generalitat de Catalunya encarregada d'executar les polítiques d'habitatge al territori. Gestiona les ajudes i subvencions, el parc públic d'habitatges que són de titularitat de la Generalitat i també qüestions relatives a la rehabilitació, la qualitat de les edificacions o la mediació en casos de desnonaments.

L'AHC rep finançament dels plans estatals d'habitatge i dels fons europeus, i estableix convenis amb els ajuntaments per tal que les oficines locals d'habitatge puguin tramitar les ajudes. També col·labora amb entitats socials com la PAH, el Sindicat de Llogateres o Càritas.

- ◆ Institut Català del Sòl: és un ens públic de la Generalitat creat l'any 1980 amb la finalitat d'adquirir i desenvolupar sòl públic per a activitats econòmiques, per a usos residencials i per a la promoció d'habitatge protegit de la Generalitat de Catalunya.

Per la seva banda, l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) també s'ha dotat de diferents mecanismes de governança per desplegar les seves polítiques d'habitatge, alguns dels quals amb la participació del sector privat. Són els següents:

- ◆ Institut Metropolità de Promoció de Sòl i Gestió Patrimonial: és un organisme públic encarregat de la promoció d'habitatge públic (urbanitza, produeix sòl i construeix habitatge protegit, tant de propietat com de lloguer). L'any 2020, va signar un protocol amb la Generalitat de Catalunya i amb el Govern d'Espanya per impulsar habitatge de lloguer assequible a l'AMB (1.206 habitatges nous en 4 anys).
- ◆ Habitatge Metròpolis Barcelona: es tracta d'un operador publicoprivat constituït a través d'una societat mixta (50% de capital públic i 50% de capital privat) entre l'AMB, l'Ajuntament de Barcelona i el sector privat (Neinor Homes i Cevasa). Promou habitatges de lloguer assequible.
- ◆ Consorci Metropolità de l'Habitatge: impulsa la rehabilitació d'habitatges a través de la col·laboració amb la Generalitat i els ajuntaments. Amb aquesta finalitat, l'any 2022 va rebre 98,89 milions d'euros dels fons *NextGenerationEU* de la UE.

D'altra banda, el sistema d'habitatge a Catalunya preveu alguns espais de governança on hi ha implicats actors de diverses administracions i de la societat civil. Els més rellevants són:

- ◆ Consell Assessor de l'Habitatge: fou creat per la Llei 24/1991, de 29 de novembre, de l'habitatge, com a òrgan de caràcter consultiu i assessor

de la Generalitat de Catalunya en aquesta matèria. Ha estat modificat en diverses ocasions, la darrera l'any 2025. És un espai de participació d'organitzacions de la societat civil, especialistes i representants de col·lectius empresarials i socials per assegurar que s'escolten les diverses veus de la societat catalana i que es tenen en compte en el disseny de les polítiques d'habitatge. Hi participen representants de diferents departaments de la Generalitat, ajuntaments, diputacions, associacions relacionades amb l'habitatge, col·legis professionals i sindicats, entre d'altres.

- ◆ Comissió Interdepartamental d'Habitatge: és un òrgan col·legiat del Govern de la Generalitat creat l'any 2025 per garantir la transversalitat en les polítiques d'habitatge. El presideix el president de la Generalitat i en formen part diferents departaments (Presidència; Territori, Habitatge i Transició Ecològica; Economia i Finances, i Drets Socials i Inclusió), a més de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i l'Institut Català del Sòl (INCASÒL).
- ◆ Comissions territorials d'urbanisme: són òrgans col·legiats amb competència en el seu àmbit territorials específic (les vegueries més l'Aran i una subdivisió en tres de l'àmbit metropolità). Els correspon emetre informes en el procediment d'avaluació ambiental; resoldre expedients de planejament; atorgar autoritzacions d'obres en sòl no urbanitzable; fer informes d'estudis de detall, projectes d'urbanització i instruments de gestió, i informes sobre l'autorització d'usos i obres provisionals. En formen part membres de diferents departaments i serveis de la Generalitat, representants dels ens locals i persones de prestigi professional o acadèmic reconegut en matèria d'urbanisme, habitatge i medi ambient.

Per completar el mapa d'actors que participen en la xarxa de governança del sistema d'habitatge català, cal esmentar aquelles associacions, entitats o moviments socials que pretenen incidir en aquest sistema. Cal destacar, com a mínim, les següents:

- ◆ Plataforma d'Afectats per la Hipoteca: és una plataforma que neix amb l'esclat de la crisi hipotecària de 2008 amb l'objectiu de canviar la Llei hipotecària i aturar els desnonaments. La plataforma ha arribat

a tenir 200 nodes autogestionats a tot l'Estat, ha aturat milers de desnonaments, ha negociat amb bancs per aconseguir lloguers socials, ha recuperat edificis i ha aconseguit incidir en el canvi del marc legislatiu i en el desenvolupament de nova normativa, com la moratòria sobre els desnonaments. Va ser una de les entitats impulsores de la iniciativa legislativa popular que donà lloc a la Llei 24/2015. És un exemple d'autogestió comunitària, prestant serveis, assessorament i suport a les persones afectades per la crisi hipotecària en un moment en què ni l'Estat ni el mercat oferien respostes.

- ◆ Aliança contra la Pobresa Energètica: és un moviment social nascut l'any 2014 per defensar l'accés universal als serveis bàsics d'aigua i energia, exercint accions de pressió sobre les administracions públiques i les empreses subministradores. Fou una de les entitats impulsores de la iniciativa legislativa popular que donà lloc a la Llei 24/2015. Ha treballat per l'aplicació de la llei i la condonació del deute a les famílies, i ha assolit un acord entre la Generalitat i Endesa per a la condonació del deute a més de 40.000 famílies.
- ◆ Sindicat de Llogateres: és una organització nascuda a Catalunya l'any 2017 per fer front a la bombolla dels preus del lloguer a partir del sindicalisme de base de persones llogateres, amb una estructura organitzativa que parteix dels blocs d'habitatge i dels barris. El seu objectiu és desmercantilitzar l'habitatge. Actua col·lectivament per frenar els abusos de poder, amb actes de desobediència, vagues de lloguers i forçant la negociació col·lectiva amb els propietaris. Han aconseguit fer realitat diverses de les seves reivindicacions, com posar límits als preus del lloguer, prohibir el pagament d'honoraris dels llogaters a les immobiliàries, allargar la durada dels contractes o reservar un 30% d'habitatge protegit en les noves construccions.
- ◆ Cooperatives d'habitatge orientades a la promoció: a Catalunya, les cooperatives d'habitatge han actuat històricament com a promotores privades d'habitatges per als seus socis o d'habitatges de protecció oficial. Els sindicats tradicionals i les associacions de veïns han jugat un paper molt rellevant a l'hora d'impulsar aquest tipus de cooperativisme d'habitatge. Moltes d'aquestes cooperatives, tot i que no totes, s'han dissolt un cop ha finalitzat la promoció, i els habitatges han acabat al mercat. Hi ha algunes

cooperatives, però, que es dediquen a la promoció d'habitatges en genèric i, per tant, no es creen de forma específica per a una promoció, sinó que fan de la promoció d'habitatges la seva activitat habitual. D'altres, com la *Cooperativa Obrera de Viviendas* (COV) del Prat de Llobregat o Sagrat Cor són cooperatives que s'han mantingut actives després de finalitzar les seves promocions respectives. Aquestes últimes han adquirit i gestionat la propietat dels espais comunitaris i dels baixos dels edificis. En el cas de la COV, la gestió d'aquest patrimoni li ha permès oferir molts altres serveis als socis cooperativistes durant més de cinquanta anys i impulsar nous projectes destinats al barri i a la generació d'habitatge assequible de lloguer.

- ◆ Cooperatives d'habitatge en cessió d'ús: als darrers anys, hem vist com sorgia a Catalunya una nova tipologia de cooperativa d'habitatge que s'ha caracteritzat per promoure el model d'habitatge en cessió d'ús. La cessió d'ús és una forma de cooperativa que reté indefinidament la propietat dels habitatges i de l'edifici en mans de la cooperativa i que permet fer-ne ús (tant de les parts privades com dels elements comuns) per un període indefinit a canvi del pagament d'una quota mensual limitada (equivalent a un lloguer assequible, a la pràctica) principalment als seus membres (que passen així a ser-ne ocupants-usuaris-administradors), però també a altres persones (d'acord amb determinades condicions establertes per la legislació i els estatuts de l'organització). De fet, aquest model descriu tant l'estat jurídic de l'enfocament (cooperatiu), com també l'estat d'ocupació dels usuaris finals de l'habitatge (a través de la cessió d'ús), els quals poden ser concebuts com a residents-usuaris. Es tracta d'una forma d'autoorganització no tan sols per a la promoció d'habitatge –al marge del mercat i de l'Estat–, sinó també per a la seva gestió posterior. Moltes d'aquestes iniciatives s'estan realitzant en sòls de titularitat pública (municipals o de la Generalitat) cedits a llarg termini, la qual cosa esdevé una nova forma de cooperació publicocomunitària.

CONCLUSIONS

L'anàlisi de l'àmbit de l'habitatge a Catalunya ens permet extreure'n les conclusions i reflexions següents pel que fa a la sobirania i la seva articulació:

- ◆ L'habitatge és un bé de primera necessitat que a Catalunya és proveït molt majoritàriament a través del mercat. Des d'aquest punt de vista, la ciutadania té poca capacitat de control col·lectiu sobre aquest recurs i, en conseqüència, està mancada de sobirania. El sector privat, a més, ha tingut i continua tenint un paper rellevant en la provisió d'habitatge social o de protecció oficial. N'és un exemple el partenariat publicoprivat de l'AMB per promoure habitatges de lloguer assequible.
- ◆ Als darrers temps, estan sorgint noves iniciatives de lògica comunitària, tant per a la provisió com per a la gestió de les problemàtiques relacionades amb l'habitatge. Destaquen, d'una banda, les accions pràctiques impulsades per moviments socials com la PAH o el Sindicat de Llogateres i, de l'altra, la provisió directa d'habitatges per part de les cooperatives d'habitatge. El sector minoritari, però creixent, de l'habitatge cooperatiu i en règim de cessió d'ús és un exemple de com des de la comunitat es poden desenvolupar alternatives per garantir un dret fonamental com el de l'habitatge, al marge del mercat i de l'estat. D'altra banda, moltes d'aquestes iniciatives s'articulen a través de xarxes de governança que impliquen tant la ciutadania organitzada com l'Administració pública (habitualment local) que cedeix sòl públic. A més, moltes són iniciatives de cohabitatge amb mecanismes d'autogestió col·lectiva. A través d'aquest tipus d'iniciatives, doncs, la ciutadania recupera sobirania en clau comunitària i mitjançant l'autogestió, sovint a través de diferents formes de col·laboració amb les administracions públiques.
- ◆ Tot i que la Generalitat té competències exclusives en habitatge, urbanisme i ordenació del territori, la iniciativa legislativa tant de la ciutadania com del Parlament de Catalunya s'ha vist limitada pel marc constitucional vigent. El cas mostra que el fet de tenir l'exclusivitat competencial en un àmbit determinat no impedeix que l'Estat elabori lleis de bases que acaben condicionant aquesta competència i que la competència sectorial mai no és absoluta, perquè hi ha limitacions competencials sobre els instruments que la Generalitat pot utilitzar (com, per exemple, la regulació dels desnonaments o dels lloguers).
- ◆ L'habitatge és una problemàtica a cavall entre l'escala regional de la veu-
gueria, l'escala subregional dels sistemes urbans i l'escala pròpiament mu-

nicipal. A banda del problema d'accés, existeixen també altres problemes amb relació a l'habitatge (per exemple, la qualitat), que operen a escala de barri i que poden requerir polítiques per al conjunt del país.

- ◆ La Generalitat de Catalunya ha desplegat diferents instruments de planificació en l'àmbit de l'habitatge, prenent com a referència els àmbits funcionals de les vegueries i els seus sistemes urbans. Aquests instruments requereixen una coordinació amb els municipis i els seus plans d'ordenació urbanística municipal. Tanmateix, els instruments i els recursos de què disposa la Generalitat no són els adequats per executar aquesta planificació.
- ◆ Algunes de les polítiques recents de millora del parc d'habitatge s'han dut a terme amb fons europeus (NGEU), que, vehiculats a través del Govern de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya, s'han invertit en edificis, habitatges i barris, amb la col·laboració necessària dels ajuntaments i les seves oficines municipals de rehabilitació. Aquest és un bon exemple de col·laboració multinivell entre diferents administracions públiques que articulen les seves sobiranies.

Capítol 5. El ferrocarril

El ferrocarril actua com un flux territorial que connecta nodes a diferents escales per transportar viatgers i mercaderies. Alhora, en un context d'emergència climàtica, aquest és un àmbit especialment important per la seva contribució potencial a reduir les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle. El sector del transport és responsable d'una tercera part d'aquestes emissions i l'augment de la quota modal del ferrocarril, tant en el transport de viatgers com en el de mercaderies, pot representar importants reduccions en el total de les emissions generades a Catalunya.

A més, la demanda de transport col·lectiu en general i del ferrocarril en particular experimenta una tendència clara a l'alça, tot i les deficiències d'alguns serveis. D'una banda, per l'augment demogràfic que està vivint el país, que ha passat dels 6,1 als 8 milions als darrers 25 anys. Aquest creixement es concentra particularment en els territoris metropolitans, tant de Barcelona (amb creixements importants al Penedès i a la segona corona metropolitana) com del Camp de Tarragona i les Comarques Gironines (amb un augment de més del 50% en aquest primer quart de segle). D'altra banda, es registra també un creixement específic de la mobilitat, superior al creixement demogràfic, ja sigui per canvis conductuals o per l'expansió del model d'urbanització dispersa. Així, als darrers quinze anys, s'ha passat dels 3,5 als 4 viatges diaris per persona (Generalitat de Catalunya, 2025).

Finalment, cal destacar que aquest és un àmbit de política pública de gran rellevància en la Catalunya actual. Ha estat un dels temes més candents del debat polític en les darreres tres dècades, especialment pel que fa a les rodalies, i actualment estem immersos en un procés de traspàs integral que pot representar un avanç significatiu en matèria d'autogovern. Aquest traspàs està posant sobre la taula noves possibilitats per guanyar sobirania, més enllà d'uns límits que fa pocs anys semblaven insuperables.

EVOLUCIÓ HISTÒRICA I GEOGRÀFICA

El ferrocarril arriba a Catalunya amb la industrialització i el tram entre Barcelona i Mataró és el primer que es construeix a la península ibèrica l'any 1848. Durant la segona meitat del segle XIX, la xarxa ferroviària catalana creix ràpidament, impulsada per la iniciativa privada de la burgesia local, que fa grans inversions per facilitar l'expansió industrial, especialment en l'àmbit del tèxtil i de la metal·lúrgica. En aquest context d'interès creixent pel nou mitjà de transport, el Govern espanyol comença a planificar el desplegament de la nova xarxa i aprova la primera Llei del ferrocarril l'any 1855, en la qual s'estableix l'ample de via ibèric (Ubach, 1984).

Diverses companyies privades es van constituir per desplegar la xarxa i per explotar el servei a través de concessions. Després de diversos processos de fusions i absorcions, al final del segle XIX només quedaven dues grans companyies que operaven la xarxa de via ampla: la *Compañía de los Caminos de Hierro del Norte de España* i la *Compañía de los ferrocarriles de Madrid a Zaragoza y a Alicante* (MZA), aquesta última amb una explotació de gestió independent per a la xarxa catalana.

Així doncs, el gruix de la xarxa ferroviària d'ample ibèric fou construït amb capital privat durant la segona meitat del segle XIX. La xarxa tenia una lògica de connexió relacionada amb l'activitat industrial de l'època i el transport de primeres matèries i productes manufacturats, amb Barcelona com a epicentre. La xarxa s'articulava des de Barcelona cap al nord, cap al sud i cap a l'oest, connectant amb les principals centralitats catalanes (Mataró, Vilafranca, Granollers, Manresa, Vic, Reus, Tarragona, Lleida, Girona), però també sortia de Catalunya cap a València, Saragossa i França (Ubach, 1984).

Aquest lideratge i protagonisme del sector privat en el ferrocarril acabaria amb la Primera Guerra Mundial. Els usuaris del ferrocarril s'havien multiplicat i els costos del servei creixien, fet que va conduir a la intervenció estatal per tal de garantir les comunicacions ferroviàries, que havien esdevingut un servei essencial. Així, l'Estat començaria a finançar tant les noves obres i el manteniment de la infraestructura com l'explotació del servei, fixant les tarifes i subvencionant les companyies, les quals, tot i això, acabarien essent deficitàries. Amb la Guerra d'Espanya, les companyies

patirien la divisió de les seves xarxes entre els dos bàndols. El Govern republicà va crear l'any 1937 la *Red Nacional de Ferrocarriles*, que havia d'agrupar totes les línies ferroviàries de l'Estat posant fi a les concessions de les companyies privades.

Després de la guerra, el servei i les infraestructures havien quedat en una situació molt precària i el restabliment del servei resultava insostenible per a les companyies privades. Així, l'any 1941 el règim franquista aprovà la nacionalització i l'agrupament de les companyies ferroviàries d'ample ibèric en una de sola: RENFE. La nova companyia duria a terme la reconstrucció de la xarxa, si bé les ampliacions es van frenar a partir dels anys seixanta a instància del Banc Mundial, que va recomanar invertir només en la xarxa existent (electrificació i substitució de la maquinària de vapor, desdoblaments, variants locals, enllaços entre línies i accessos a factories). Així, mentre a la segona meitat del segle XIX s'havien construït a Catalunya 1.279 km de xarxa de via ampla –pràcticament tota la xarxa actual–, entre 1898 i 1970 només es van construir 269 km nous, dels quals només el tram de Balaguer a la Pobla de Segur seria construït per RENFE, ja que la línia de connexió de Ripoll amb França, també finançada per l'Estat, s'havia completat durant les primeres dècades de segle XX en el marc del conveni francoespanyol per a la construcció de noves línies transpirenques internacionals (Ubach, 1984).

Paral·lelament a aquest desplegament de la xarxa bàsica de ferrocarril a Catalunya, que era de via ampla, es van desenvolupar nombroses iniciatives ferroviàries que acabaren constituint una xarxa secundària de via estreta (a l'apartat següent, ens referirem de nou a l'ample de via). Aquesta xarxa pretenia donar accés i dinamitzar les localitats petites o mitjanes que havien quedat excloses de la xarxa ferroviària de via ampla i, generalment, tenien el seu punt d'inici en alguna localitat que era un node d'aquesta xarxa principal (Girona, Manresa, Reus). Les línies secundàries catalanes van arribar a tenir 482 km. Aquestes infraestructures es construïren entre final del segle XIX i principi del segle XX, també amb capital privat vinculat al sector industrial (la mineria, el tèxtil o el sector del vi). La majoria d'aquestes línies, però, es van clausurar entre els anys cinquanta i setanta del segle passat, especialment arran de la millora del transport per carretera (Palamós–Banyoles, Sant Feliu de Guíxols–Girona, Olot–Girona, Reus–

Salou, Tortosa–La Cava, Manresa–Guardiola de Berguedà, Manresa–Berga). Actualment, hi ha sobre la taula alguns projectes de tren-tramvia que pretenen recuperar alguns d'aquests traçats o impulsar-ne de nous al Bages, a l'Empordà, a la Garrotxa, a les Terres de l'Ebre o al Pirineu (aquest últim, amb el suport de la UE per connectar la Seu d'Urgell amb Andorra). De moment, però, l'únic que està en procés d'execució és el tren-tramvia del Camp de Tarragona.

Entre les línies de la xarxa secundària, cal destacar la línia de ferrocarril Barcelona-Sarrià, inaugurada l'any 1863, que seria l'embrió del transport urbà per ferrocarril a Barcelona. El fort creixement demogràfic de la ciutat, que alhora començava a expandir-se territorialment amb el Pla Cerdà, va generar també una nova necessitat de mobilitat urbana, que fou abordada amb el desplegament d'una xarxa extensa de tramvies, inicialment amb tracció animal, que posteriorment es va electrificar. No seria fins als anys vint del segle passat que es començaria a desenvolupar el ferrocarril metropolità subterrani, a través de dues companyies: el Gran Metro, que va posar en servei el tram entre Catalunya i Lesseps l'any 1924, i el Transversal, que inauguraria la línia entre Catalunya i La Bordeta l'any 1926. L'expansió seria lenta i es veuria aturada amb la Guerra d'Espanya.

Després de la guerra, l'Ajuntament s'implicaria en la gestió dels transports col·lectius urbans, que passaria a ser mixta, i l'any 1952 aprovaria la municipalització de totes les empreses de transport públic de la ciutat, que comportaria també la fusió de les dues companyies anteriors. En paral·lel, el Govern espanyol es feia responsable de les obres d'infraestructura de les línies metropolitanes. Així, a partir de final dels anys cinquanta, la xarxa de metro creixeria significativament, doblant els 15 km de xarxa de l'any 1959 fins arribar als 30 km de l'any 1970, procés que també comportaria la desaparició dels tramvies a la capital catalana.

La xarxa de metro es continuaria expandint en les properes dècades i fins avui, que té 144 km i 165 estacions. Durant la dècada dels vuitanta, es superaria el límit administratiu del municipi de Barcelona, en connectar amb les poblacions limítrofs per la banda del Besòs i per la banda del Llobregat, de manera que va esdevenir un sistema de transport urbà metropolità i supramunicipal.

Amb la recuperació de la democràcia, la Generalitat de Catalunya esdevé

un nou actor en la política ferroviària, amb l'assumpció de les competències que li atribueix l'Estatut i que detallarem més endavant. L'any 1979, es constituïren els Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC), que es farien càrrec de la xarxa secundària que restava encara operativa: les línies Barcelona-Vallès i Llobregat-Anoia i els cremalleres de la Vall de Núria i de Montserrat. D'altra banda, l'Estatut de 1979 també permetria el traspàs a la Generalitat d'aquells serveis i infraestructures de la xarxa convencional que transcorrien dins de Catalunya. Tanmateix, no seria fins a l'any 2005 que es faria efectiu el primer traspàs d'aquestes característiques, el de la línia entre Lleida i la Pobla de Segur, una línia que el Govern espanyol volia clausurar i que la Generalitat va poder mantenir. Aquest traspàs va ser de caràcter integral (infraestructura i servei), tot i que fins a l'any 2016 FGC no començaria a operar-lo directament.

La recuperació de la Generalitat també tindria efectes en l'àmbit del transport metropolità de Barcelona. La infraestructura del metro, que fins aleshores depenia del Govern d'Espanya, passaria a dependre de la Generalitat. En aquest context, i amb les empreses de transport municipalitzades, el servei de transport públic de viatgers de Barcelona va començar a operar conjuntament sota una única empresa pública: Transports Municipals de Barcelona (TMB), actualment Transports Metropolitans de Barcelona. Una dècada més tard, atenent la necessitat de coordinació del transport públic de viatgers en l'àmbit metropolità, es va crear l'Entitat Metropolitana del Transport (EMT), un ens de caràcter local integrat per 18 municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona amb l'objectiu de prestar conjuntament el servei de transport públic de viatgers en aquest àmbit territorial (inclosos els serveis de metro i autobús). L'EMT es dissoldria amb la creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) l'any 2010, que n'assumiria les seves funcions per als 36 municipis de la nova entitat.

D'altra banda, l'operativa separada entre la infraestructura del metro –de la Generalitat– i el servei –de gestió municipal– canviaria l'any 1997 amb la creació de l'Autoritat del Transport Metropolità (ATM), un nou consorci públic interadministratiu integrat per la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona i l'Entitat Metropolitana del Transport (posteriorment, AMB).

El consorci de l'ATM, com ja feia l'EMT, aniria més enllà del transport per ferrocarril i integraria el conjunt del transport públic de viatgers del seu àmbit territorial, i acompliria també funcions de planificació d'infraestructures i serveis i de gestió, finançament i ordenació tarifària. Així, l'any 2001, l'ATM crearia el sistema d'integració tarifària, que afecta el conjunt d'operadors de transport públic de viatgers en el seu àmbit territorial: TMB, FGC, RENFE, desenes d'operadors locals d'autobús i ara també TramMet. En aquest procés d'integració, l'àmbit territorial de l'ATM s'aniria ampliant: superaria l'àmbit de l'AMB i incorporaria nous municipis, primer de la regió metropolitana de Barcelona i, més recentment, superant també aquest àmbit, diverses comarques de la Catalunya central (Osona, el Bages, el Moianès, el Berguedà i l'Anoia).

Fora de la regió metropolitana de Barcelona, el servei de passatgers experimentaria pocs canvis i es continuaria sustentant en els serveis de trens regionals. No seria fins ben entrat el segle XXI que les àrees de Tarragona, Girona i Lleida començarien a operar amb serveis de rodalies, alguns dels quals encara són molt limitats, especialment a la zona de Lleida. Així mateix, recentment la Generalitat ha creat les autoritats territorials de la mobilitat per a aquestes tres àrees. Es tracta de tres consorcis interadministratius entre la Generalitat i les administracions locals (ajuntaments i/o consells comarcals) que tenen la finalitat de coordinar els sistemes de transport públic de viatgers en els respectius àmbits territorials, desenvolupant sistemes d'integració tarifària.

Un altre fet crucial per al transport ferroviari a Catalunya i al conjunt de l'Estat fou l'entrada d'Espanya a la UE, que suposaria un canvi molt significatiu en la gestió del servei. En primer lloc, des de la UE s'instava a fer competitives les companyies ferroviàries i que fossin eficients econòmicament. Això va portar a reduir els recursos i els serveis ferroviaris a Catalunya, arran de la pressió per tancar les línies deficitàries, com la de Sant Joan de les Abadesses, la de Puigcerdà o la de la Pobla de Segur, que va provocar que finalment es fes efectiva la clausura de la línia de Sant Joan de les Abadesses.

El segon gran impacte de l'entrada a la UE va ser l'exigència de liberalització del sector, que comportava, com a primer pas, la separació entre la gestió de les infraestructures i l'exploació del servei, amb l'objectiu

que aquest últim pogués ser operat per diferents companyies en règim de competència (com ja passa actualment amb l'alta velocitat). Així, mitjançant la Llei 39/2003, de 17 de novembre, del sector ferroviari, s'establia la separació de les activitats d'administració de la infraestructura i d'explotació dels serveis, així com l'obertura progressiva del transport ferroviari a la competència. RENFE es va dissoldre i, a partir del 2005, els seus actius es repartiren entre ADIF (administrador d'infraestructures ferroviàries) i RENFE-Operadora (explotació comercial del servei).

Les dues primeres dècades del segle XXI han estat marcades, d'una banda, per l'arribada de l'alta velocitat i, de l'altra, pel gran deteriorament de les infraestructures i del servei de rodalies a Catalunya.

L'alta velocitat arribaria a Espanya a la dècada dels anys noranta i fou motiu de disputa entre territoris. La celebració dels Jocs Olímpics a Barcelona situava Catalunya en una posició privilegiada, motiu pel qual es veia amb recel començar la inversió ferroviària en alta velocitat amb la connexió Madrid-Barcelona. Així doncs, la primera línia a construir-se a l'Estat fou la de Madrid-Sevilla, l'any 1992. L'alta velocitat no arribaria a Catalunya fins a l'any 2003, amb la línia Madrid-Saragossa-Lleida. Posteriorment, la mateixa línia s'ampliaria fins al Camp de Tarragona (2006), Barcelona (2008) i Figueres (2013), i possibilitaria la connexió en alta velocitat de Catalunya amb França a través de Perpinyà.

L'alta velocitat és una infraestructura ferroviària d'ample estàndard gestionada per ADIF i operada inicialment per RENFE (posteriorment, per RENFE-Operadora) i actualment, amb la liberalització del servei, també per algunes operadores privades. La inversió ferroviària de l'Estat des de final del segle XX i durant les dues primeres dècades del segle XXI s'ha concentrat, de forma pràcticament exclusiva, en l'alta velocitat. Així, la inversió de l'Estat en alta velocitat a Catalunya en aquests primers anys del segle XXI ha superat els 9.000 milions d'euros. Com a resultat d'això, Espanya és actualment el país d'Europa amb la xarxa més extensa d'alta velocitat (i el segon del món, per darrere de la Xina), amb 4.000 km en servei i 47 estacions (5 de les quals a Catalunya).

El desplegament de la xarxa al conjunt de l'Estat ha seguit un model clarament radial, deixant per al final una infraestructura clau per a Catalunya com és el corredor mediterrani ferroviari. Malgrat que la connexió per tren

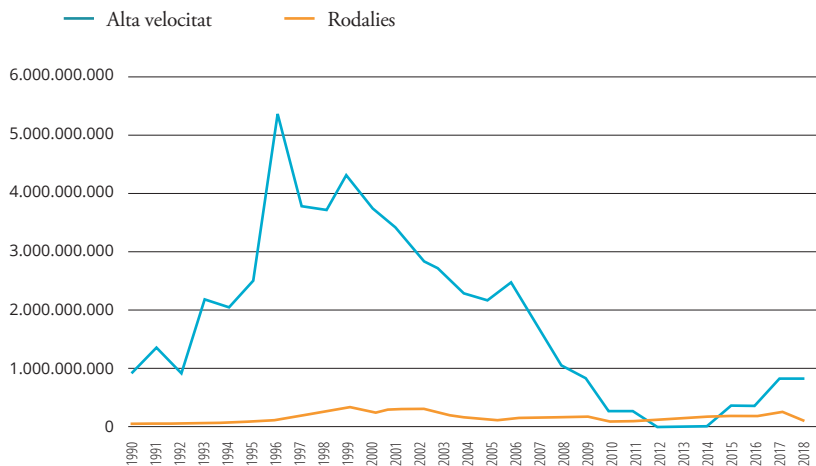
entre Catalunya i el País Valencià es remunta al 1861, no és fins a l'any 1997 que s'estableix una connexió ràpida amb el servei Euromed. La configuració del projecte actual de corredor mediterrani no arriba fins a l'any 2011, quan la Comissió Europea l'inclou com un dels nou eixos prioritaris de la Xarxa Transeuropea de Transport (TEN-T), la qual cosa genera també un debat intern a l'Estat espanyol entre la prioritització d'aquest corredor o del corredor central. La UE aportarà entre un 10 i un 20% de la inversió del corredor mediterrani, que s'estima en més 50.000 milions d'euros. La resta serà finançada per l'Estat espanyol. El corredor, que es preveu que estigui finalitzat l'any 2030, ha de permetre connectar, per mitjà d'una plataforma d'alta velocitat i d'ample internacional per a passatgers i mercaderies, les grans ciutats, els ports i els aeroports de la façana mediterrània de la península ibèrica, entre Algesires i França.

Per la seva banda, la Generalitat de Catalunya ha fet en les darreres dècades una forta inversió per ampliar i millorar la xarxa i el servei de transport ferroviari metropolità, amb un creixement notable de la xarxa de metro (prolongacions de les línies L3, L4 i L5 i entrada en funcionament de les línies L9, L10 i L11). També ha invertit en el manteniment de la xarxa secundària, gestionada per FGC, si bé en aquest cas els recursos destinats a l'ampliació de la xarxa han estat molt menors (prolongació de la línia del Vallès a Sabadell i Terrassa i de la línia Llobregat-Anoia fins a Olesa de Montserrat). Finalment, cal destacar també la inversió en la reintroducció del tramvia a la ciutat en clau metropolitana (TRAMbaix i TRAMbesòs) i la connexió actual per la Diagonal de Barcelona.

Resulta evident, doncs, que la xarxa i els serveis en què no s'ha invertit durant dècades a Catalunya són els de rodalies i regionals, fet que ha provocat un fort deteriorament tant de la infraestructura com del servei (v. figura 8). Així, entre 1990 i 2018, la inversió total en la xarxa de ferrocarril convencional a tot l'Estat se situava al voltant dels 3.700 milions d'euros, dels quals només 620 milions (el 16,8%) es van invertir a Catalunya, mentre que a Madrid en aquest mateix període es van invertir 1.760 milions d'euros (el 47,8%).

D'altra banda, la desinversió a la xarxa convencional de ferrocarril no es comença a capgirar fins a l'any 2018, quan el Govern espanyol crea l'Oficina de Coordinació del Pla de Rodalies –participada pel Ministeri de Foment,

FIGURA 8: INVERSIÓ ESTATAL EN ELS SERVEIS DE RODALIES I D'ALTA VELOCITAT A CATALUNYA (EN EUROS DEL 2018)



FONT: ESTRATÈGIA FERROVIÀRIA DE CATALUNYA, 2025

RENFE i ADIF–, amb l'objectiu de definir les prioritats d'inversió. Així, el Pla de Rodalies de Catalunya 2020-2030, que actualment s'està executant, preveu una inversió de més de 6.000 milions d'euros, concentrada en les rodalies de Barcelona, que, a més de la reposició dels actius, la millora de les estacions i la renovació del material rodant, comportarà 120 km de noves vies, 10 noves estacions i un increment del 58% de l'oferta.

Així, durant la primera dècada del segle XXI, es fa evident que la situació de rodalies és totalment insostenible a Catalunya, fet que a dia d'avui encara no s'ha resolt (Riol, 2019). Aquesta situació, com veurem més endavant, ha estat el motiu principal de la reivindicació de Catalunya per avançar en la transferència de competències, des de l'Estatut de 2006 fins avui. Aquesta reivindicació ha donat lloc a dos traspassos. En primer lloc, el traspàs del servei de rodalies i regionals (anys 2010 i 2011, respectivament), que no incorporava la infraestructura i que no va resoldre el problema perquè el servei es va continuar operant a través de RENFE-Operadora, amb poca capacitat d'incidència per part de la Generalitat. I un segon traspàs integral, actualment en curs, que preveu la creació d'una empresa mixta Estat-Generalitat per garantir el control del servei per part de la Generalitat a

partir de 2026 i el traspàs de bona part de les infraestructures (començant per la R1, la R2 i la R3), amb la qual cosa la Generalitat adquirirà la responsabilitat i els recursos per fer-ne el manteniment i la inversió.

TERRITORIALITAT I ESCALES

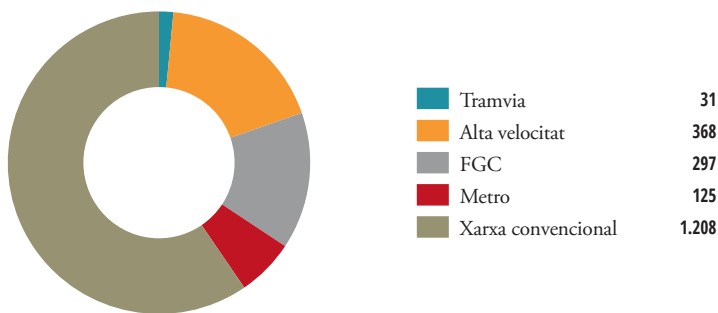
El ferrocarril és un mitjà ràpid i d'alta capacitat, que resulta molt funcional tant en l'àmbit del transport de viatgers com en el de mercaderies. Pel que fa al transport de viatgers, la funcionalitat és molt alta, d'una banda, a l'interior d'àrees urbanes densificades i, de l'altra, en la connexió de mitjana i llarga distància entre nuclis amb una certa població. En aquests dos casos, el ferrocarril sol ser més competitiu que el transport viari i que el transport aeri. Per contra, en zones d'urbanització dispersa i/o de baixa densitat, el ferrocarril és menys competitiu i requereix una bona intermodalitat amb altres mitjans de transport. Pel que fa al transport de mercaderies, la funcionalitat del ferrocarril pot ser molt significativa en la mitjana i, especialment, en la llarga distància. En ambdós casos, es tracta d'un sistema de transport que permet reduir molt significativament les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle.

Catalunya té actualment una xarxa ferroviària de 2.029 km, que ha experimentat un creixement del 31% en aquest primer quart de segle. Com ja hem vist, aquest augment recent es deu bàsicament a l'arribada de l'alta velocitat (+368 km), tot i que també s'han ampliat la xarxa de FGC (+113 km) i la xarxa de metro (+44 km), i s'ha reintroduït el tramvia (+31 km). El sistema disposa de 463 estacions (165 de les quals són de metro) i el 94% de la xarxa està electrificada.

La xarxa ferroviària catalana és poc extensa, tant en relació amb la seva població (236 km de xarxa per cada milió d'habitants) com en relació amb la seva superfície (59 km de xarxa per cada 1.000 km²); aquestes xifres contrasten amb les de països com Bèlgica (305 km de xarxa per cada milió d'habitants i 119 km de xarxa per cada 1.000 km²) o la República Txeca (872 km de xarxa per cada milió d'habitants i 121 km de xarxa per cada 1.000 km²).

Com es mostra al gràfic 9, el gran gruix de la xarxa ferroviària catalana és l'anomenada *xarxa convencional* (rodalies i regional), que si bé a principi

FIGURA 9: XARXA FERROVIÀRIA CATALANA, KM (2025)



FONT: ELABORACIÓ PRÒPIA A PARTIR DE LES DADES D'IFERCAT

de segle representava el 82% del sistema ferroviari, actualment representa el 60%.

Com s'ha detallat a l'apartat anterior, el sistema ferroviari català és complex, tant pel que fa a la configuració de la infraestructura com pel que fa a la seva gestió. Deixant de banda la gestió (aprofundirem el model de governança als apartats següents), cal distingir diferents tipologies de xarxa, determinades pel seu ample de via:

- ◆ Xarxa d'ample ibèric (1.668 mm): correspon a la xarxa convencional i a una petita part de la xarxa de metro.
- ◆ Xarxa d'ample ibèric antic (1.674 mm): correspon a una petita part de la xarxa de metro.
- ◆ Xarxa d'ample estàndard (1.435 mm): correspon a la xarxa d'alta velocitat, a la xarxa de tramvia, a la gran majoria de la xarxa de metro i a una petita part de la xarxa de FGC.
- ◆ Xarxa d'amplada mètrica (1.000 mm): correspon a la xarxa metropolitana de FGC.

L'ample de via, però també altres característiques tècniques, com els sistemes de senyalització i seguretat, el gàlib, el tipus d'electrificació, la longitud de les andanes, etc., fan que aquestes xarxes no siguin interoperables

entre si. Només la xarxa d'alta velocitat TEN-T, promoguda per la UE, és interoperable amb la xarxa europea principal i permet el moviment de trens, tant de passatgers com de mercaderies, per tot el continent sense ruptures de càrrega. Al mateix temps, algunes de les xarxes operen simultàniament per al transport de viatgers i per al transport de mercaderies. És el cas de la majoria de la xarxa convencional d'ample ibèric i la xarxa d'alta velocitat. Les xarxes de lògica metropolitana (metro, línies metropolitanes de FGC i tramvia), en canvi, són exclusives per al transport de passatgers. Igualment, alguns trams de la xarxa convencional d'ample ibèric i del corredor mediterrani són exclusives per al transport de mercaderies, així com els ramals de connexió amb empreses i els ports de Barcelona i Tarragona.

Aquest sistema heterogeni i complex opera a Catalunya a diferents escales, que, com veurem tot seguit, responen de forma diferencial a les distintes necessitats geogràfiques del país pel que fa a la mobilitat. Podem distingir-hi les escales següents:

- ◆ Escala metropolitana de Barcelona. És on trobem el gruix de la mobilitat ferroviària. Malgrat la forta centralitat de la ciutat de Barcelona, l'articulació ferroviària té alguns elements de transversalitat. El sistema dona servei a aquesta escala a través de tres xarxes amb altes freqüències i alta capacitat: el metro (operat per TMB), les dues línies metropolitanes de FGC (Barcelona-Vallès i Llobregat-Anoia) i el tramvia metropolità (operat per TramMet).
- ◆ Escala subregional o de rodalies. És l'escala a la qual opera el servei de rodalies. Una escala més àmplia que la metropolitana, que permet connexions de proximitat, però d'una extensió i una distància superiors. Les freqüències són menors que a l'escala metropolitana, però poden ser elevades. És coberta amb la xarxa convencional, que és la més extensa del país, i actualment és operada majoritàriament per RENFE-Operadora, tot i que FGC també n'opera alguna petita part. Cal distingir entre les rodalies de l'àrea de Barcelona, que és on trobem pràcticament tota la xarxa i els serveis, i les incipients línies de rodalies del Camp de Tarragona, Girona i Lleida. En aquesta última, hi trobem la línia Lleida-La Pobla de Segur, operada per FGC. La línia orbital ferroviària projectada per la Generalitat (Vilanova i la Geltrú, Vilafranca del Penedès, Martorell, Te-

FIGURA 10: MAPA DE LES INFRAESTRUCTURES FERROVIÀRIES (2025)



FONT: IFERCAT

rrassa, Sabadell, Granollers Mataró) permetria trencar la radialitat actual en l'àrea de Barcelona.

- ◆ Escala regional catalana. És una escala de connexió interna per al conjunt del país, amb serveis de llarga distància i menor freqüència. Està poc estructurada i dona poc servei. Arrossega el model radial de l'origen del ferrocarril, amb Barcelona com a centre, tot i que permet altres connexions (passant per Barcelona). El servei es presta a través de dues xarxes: la xarxa convencional de trens regionals (lenta i amb moltes parades) i la xarxa d'alta velocitat (ràpida i només amb cinc estacions). Aquesta última ha estat dissenyada per a una escala superior, si bé també pot ser utilitzada en clau estrictament catalana (Figueres-Girona-Barcelona-Tarragona-Lleida). La línia transversal ferroviària projectada per la Generalitat de Catalunya (Aeroport d'Alguair, Lleida, Mollerussa, Tàrraga, Cervera, Igualada, Manresa, Vic, Santa Coloma de Farners i Girona) representaria un canvi important i una transversalització del sistema en aquesta escala.
- ◆ Escala intercomunitària. És l'escala de connexió de Catalunya amb altres territoris, tant amb la resta de l'Estat com amb la resta d'Europa. Tot i que la xarxa convencional de trens regionals també té connexions fora de Catalunya (amb el País Valencià, Saragossa, La Tor de Querol o Cervera de la Marenda), la xarxa principal que dona servei avui a aquesta escala és la d'alta velocitat. Es tracta d'una xarxa que, a hores d'ara, respon al model radial, amb Madrid com a centre, i connecta les quatre capitals de província catalanes passant per Barcelona. Aquest model experimentarà una transformació profunda als propers anys, quan finalitzi el corredor mediterrani.

Com es pot observar, el sistema ferroviari català opera a diferents escales territorials (v. figura 10), des de la metropolitana fins a la intercomunitària. Al mateix temps, cal assenyalar també que algunes d'aquestes escales interactuen entre si. És el cas, per exemple, de l'escala de rodalies i la metropolitana, que a vegades s'encavallen en l'espai i requereixen una bona integració. O l'escala regional i la de rodalies, que sovint operen sobre les mateixes vies. O l'escala regional catalana i la intercomunitària, que també poden operar per les mateixes infraestructures. Per no parlar de les estacions i els centres d'interconnexió, que connecten xarxes de diferents

escales. Com veurem més endavant, aquests salts i interconnexions entre escales plantegen també alguns reptes i dificultats des del punt de vista de la coordinació, la governança i, en darrer terme, l'articulació de la sobirania.

Al mateix temps, cal tenir present que el sistema ferroviari és tan sols una peça més de la política de mobilitat, que inclou tant altres sistemes de transport col·lectiu com altres modes de transport associats a altres infraestructures. Pensar l'articulació de sobirania en l'àmbit ferroviari requerirà, també, concebre la seva articulació amb el conjunt de la política de transport i mobilitat, que, d'altra banda, pot operar també a diferents escales (per exemple, si pensem en les accions d'intermodalitat, en la ciutat dels 15 minuts o en els desplaçaments a peu, en bicicleta o en patinet).

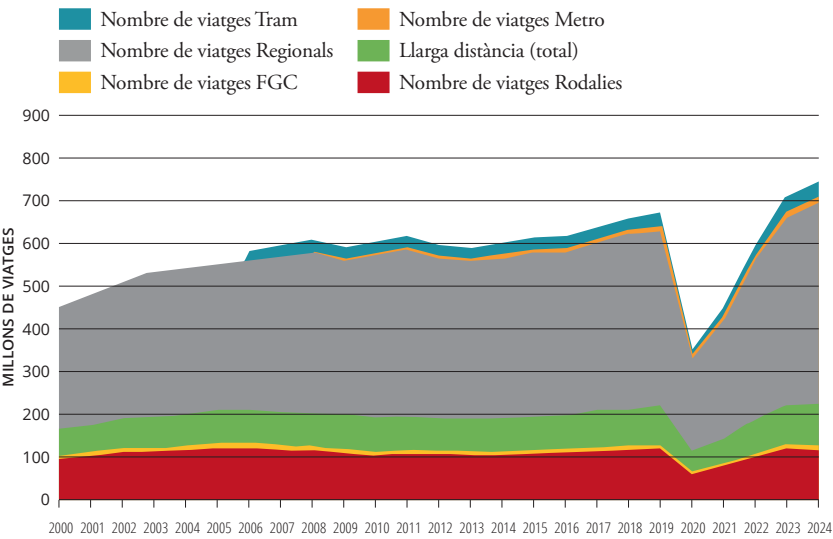
Si analitzem les necessitats actuals de transport ferroviari a Catalunya, podem observar, més enllà de la insuficiència i els dèficits del sistema ferroviari català, algunes disfuncions i reptes importants, pel que fa tant al transport de viatgers com al de mercaderies.

Començant pel transport de viatgers, observem, en primer lloc, que la demanda de transport col·lectiu està creixent: d'una banda, per l'augment de la població i pel canvi de les conductes de mobilitat, que ja hem comentat a l'inici d'aquest capítol, i, d'altra banda, per una demanda creixent dels modes de transport col·lectiu. Aquest fet queda reflectit en les dades dels viatges del sistema integrat de transport públic de l'ATM, que han passat dels 750 milions de l'any 2000 a prop de 1.200 milions de viatges l'any 2024. Aquest augment ha repercutit clarament en el sistema de transport ferroviari català, que ha assolit el seu punt de demanda màxima.

Certament, no tota la xarxa ferroviària té la mateixa demanda. Així, com es mostra al gràfic 11, és la xarxa de metro la que clarament acumula un gruix major de viatges. Per contra, les xarxes de trens regionals i d'alta velocitat tenen un nombre de viatges irrisori, en comparació amb la resta, si bé és cert que són viatges amb molt més quilometratge.

Un segon element que cal destacar és que, tot i créixer la demanda, els serveis ferroviaris no són el mode de transport majoritari ni es distribueixen uniformement arreu del territori. Així, si bé a la regió metropolitana de Barcelona i al Penedès la quota modal del ferrocarril és del 23% i el 13%, respectivament; a la resta de vegueries se situa entre l'1% i el 4%. Per contra, en vegueries com les Terres de l'Ebre, les Terres de Lleida, l'Alt Pirineu i

FIGURA 11: EVOLUCIÓ DEL NOMBRE DE VIATGERS EN FERROCARRIL (2000-2024)



FONT: ESTRATÈGIA FERROVIÀRIA DE CATALUNYA, 2025.

l'Aran o el Camp de Tarragona, les quotes modals de l'autobús se situen entre el 8 i l'11%, significativament superiors a la de la regió metropolitana de Barcelona (5%).

Aquest fet mostra, d'una banda, la necessitat de millorar el servei arreu per augmentar el percentatge de desplaçaments que es fan amb transport col·lectiu i, de l'altra, la clara insuficiència del servei ferroviari fora de la regió metropolitana de Barcelona.

En tercer lloc, cal destacar el fet que, si utilitzem la vegueria com a àmbit funcional d'anàlisi, podem veure que el grau d'autocontenció a cadascuna d'elles és molt elevat, de l'ordre del 95%. És a dir, el 95% dels desplaçaments que es duen a terme diàriament a Catalunya es fan a l'interior d'una mateixa vegueria.

Aquesta dada ens indica molt clarament, d'una banda, que les escales regionals i intercomunitàries no semblen les més rellevants a l'hora de donar resposta a les necessitats del transport de viatgers, i, de l'altra, que fora de la regió metropolitana de Barcelona hi ha una gran disfunció entre les necessitats de mobilitat quotidiana (satisfetes molt majoritàriament amb

el vehicle privat) i l'oferta de serveis ferroviaris, que no han estat pensats i planificats des d'aquesta lògica ni per a aquesta escala. Iniciatives recents com el desplegament dels serveis de rodalies al Camp de Tarragona, Girona i Lleida, o els projectes de tren-tramvia al Camp de Tarragona, al Bages, a l'Empordà, a la Garrotxa o a les Terres de l'Ebre, podrien trencar aquesta dinàmica. De la mateixa manera, la creació de les autoritats territorials de mobilitat a les àrees de Girona, el Camp de Tarragona i Lleida pot fer avançar també en aquesta direcció.

Pel que fa al transport de mercaderies, el camp per córrer encara és molt més ampli. Actualment, la quota modal del transport ferroviari de mercaderies a Catalunya se situa al voltant del 4%, molt lluny del 18% de mitjana de la UE i del 10% que el Ministeri de Transports i Mobilitat Sostenible s'ha fixat com a objectiu per al 2030.

En aquest cas, l'escala d'actuació és intercomunitària o regional, i requereix actuacions clau als principals nodes de la xarxa: connexions als ports de Barcelona i Tarragona, i terminals intermodals modernes i ben connectades. La xarxa de distribució opera sobretot a la llarga distància, sortint del territori català, i s'estructura a partir de dos corredors. D'una banda, el corredor de l'Ebre, que connecta amb Aragó i des d'allà amb Madrid, Navarra i Euskadi. Aquest és actualment el corredor logístic més important de la península ibèrica i hi circulen diàriament 25-30 trens per sentit. D'altra banda, el corredor mediterrani, en procés de construcció, que connecta amb França pel nord (actualment, amb 10 trens diaris per sentit) i amb el País Valencià pel sud (actualment, amb 5 trens diaris per sentit). A escala regional, el projecte d'eix transversal ferroviari també és estratègic, ja que no només permetria el transport de mercaderies entre Lleida i Girona –amb el dinamisme que això implicaria per a la Catalunya interior–, sinó que també preveu un ramal entre Igualada i Martorell, que possibilitaria la connexió del port de Barcelona amb Europa sense haver d'utilitzar la xarxa de la regió metropolitana de Barcelona.

Catalunya ocupa una posició clau com a node logístic del sud d'Europa, motiu pel qual la millora del sistema ferroviari per al transport de mercaderies esdevé estratègica. En aquest sentit, la cooperació regional intercomunitària és fonamental. Iniciatives com l'Euroregió Pirineus Mediterrània (agrupació europea de cooperació territorial), integrada per

les regions de Catalunya, Occitània i les Illes Balears, o iniciatives com la de l'Euroregió de l'Arc Mediterrani, podrien fer aportacions en aquest sentit.

MARC CONSTITUCIONAL I NORMATIU

La Constitució espanyola estableix a l'article 148 que les comunitats autònomes podran assumir competències en:

“Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.”³⁹

Així mateix, l'article 149 determina que l'Estat té competència exclusiva en:

“Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.”⁴⁰

“Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.”⁴¹

S'introdueixen així dos supòsits que impliquen una limitació clara a la transferència de competències de l'Estat a la Generalitat, que seran aplicables al ferrocarril però també a altres infraestructures, equipaments, sistemes o recursos naturals. El primer supòsit és el fet de transcórrer per més d'una comunitat autònoma, de manera que aquelles infraestructures i serveis ferroviaris que entrin i surtin de Catalunya restaran en mans de l'Estat. I el segon supòsit és el de l'interès general, pel qual determinades infraestructures –com, per exemple, algunes estacions que donen servei als ferrocarrils d'alta velocitat– poden romandre en mans de l'Estat, adduint

39 Art. 5 de la Constitució espanyola, 1978.

40 Art. 149.21 de la Constitució espanyola, 1978.

41 Art. 149.24 de la Constitució espanyola, 1978.

que tenen caràcter d'interès general (i, per tant, superior al de la comunitat autònoma).

Per la seva banda, l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix a l'article 140.6 que:

“Correspon a la Generalitat, en matèria de xarxa ferroviària, la competència exclusiva amb relació a les infraestructures de les quals és titular i la participació en la planificació i la gestió de les infraestructures de titularitat estatal situades a Catalunya, d'acord amb el que estableixi la normativa estatal.”⁴²

Cal fer esment que aquest article va ser modificat en la tramitació de l'Estatut a les Corts Generals, ja que la versió aprovada pel Parlament de Catalunya l'any 2005 afegia:

“La gestió inclou, en tot cas, la coordinació, l'explotació, la conservació i l'administració de les infraestructures.”⁴³

D'aquesta manera, quedava limitada la participació de la Generalitat en la gestió de les infraestructures de titularitat estatal situades a Catalunya.

Finalment, a l'article 169, l'Estatut determina que:

“Correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre els transports terrestres de viatgers i mercaderies per carretera, ferrocarril i cable que transcorrin íntegrament dins el territori de Catalunya, amb independència de la titularitat de la infraestructura.”⁴⁴

“La Generalitat participa en l'establiment dels serveis ferroviaris que garanteixin la comunicació amb altres comunitats autònomes o amb el trànsit internacional, d'acord amb el que estableix el títol V.”⁴⁵

42 Art. 140.6 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 2006.

43 Art. 140.11 de la proposta de nou Estatut de Catalunya, 2005.

44 Art. 169.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 2006.

45 Art. 169.3. de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 2006.

D'altra banda, la competència prevista a l'article 169.1 inclou, en tot cas, la regulació, la planificació, la gestió, la coordinació i la inspecció dels serveis i de les activitats, així com la potestat tarifària.

A més, cal esmentar les competències pròpies que l'Estatut d'autonomia de Catalunya actual garanteix als municipis i que aquests han d'exercir amb plena autonomia (subjecta només a control de constitucionalitat i legalitat). Entre aquestes competències municipals pròpies, l'article 184.2 esmenta les següents:

“h) La circulació i els serveis de mobilitat i la gestió del transport de viatgers municipal.

j) La formulació i la gestió de polítiques per a la protecció del medi ambient i el desenvolupament sostenible.”⁴⁶

Tot i que aquestes competències municipals pròpies tenen òbviament més incidència en el transport viari que no en el ferroviari, sí que atorguen un paper als municipis en l'elaboració dels plans locals de mobilitat (previstos a la Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat) que tinguin en compte el transport ferroviari que circula pel municipi i, especialment, la seva intermodalitat. Igualment, és a partir d'aquest supòsit que els governs locals, encara que sigui amb fórmules supramunicipals, participen en la gestió dels serveis ferroviaris de metro i de tramvia.

Val a dir també que l'Estatut de 1979 ja reconeixia competències a la Generalitat en matèria de transports. Concretament, la competència exclusiva en ferrocarrils (art. 9.15) i la competència executiva en *ordenació del transport de mercaderies i viatgers que tinguin llur origen i destinació dins el territori de la comunitat autònoma, malgrat que circulin damunt les estructures de titularitat estatal* (art. 11.9). També reconeixia competència exclusiva en ordenació del territori, que es manté a l'Estatut de 2006 i que habilitaria la Generalitat per planificar les infraestructures ferroviàries a través del planejament territorial, tant sectorial com parcial.

Aquesta assignació de la competència exclusiva en ferrocarrils a l'Estatut de 1979 habilita la Generalitat per adquirir la xarxa de metro, la xarxa de

46 Art. 184.2. de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, 2006.

tramvia i la xarxa secundària, aquesta última en mans de FGC. Aquesta mateixa competència exclusiva és la que permet fer efectiu, l'any 2005, el traspàs de la línia de la xarxa convencional entre Lleida i la Pobla de Segur (tant de la infraestructura com del servei). La infraestructura d'aquesta línia passa a ser titularitat de la Generalitat, mentre que el servei el continuarà prestant RENFE-Operadora fins a l'any 2016, en què serà assumit per FGC amb l'adquisició de nous trens.

També fou a partir de l'Estatut de 1979 que la Generalitat va aprovar la Llei 4/2006, de 31 de març, ferroviària de Catalunya, que fou la primera iniciativa completa de la Generalitat en matèria ferroviària i que avui encara és vigent. La llei, que s'inclou dins el marc regulador establert per la UE que ja hem comentat en apartats anteriors, tenia per objecte regular les infraestructures i els serveis de transport ferroviari en el marc competencial de la Generalitat.

Si bé, com hem vist, la Generalitat adquireix competències en matèria de ferrocarril amb la recuperació de la democràcia, la creació de FGC i el desplegament legislatiu que acabem de mencionar, amb l'Estatut de 2006 es fa clarament un nou salt endavant. En aquest sentit, la Generalitat guanya sobirania ampliant la seva competència exclusiva (abans executiva) sobre tot el transport de ferrocarril que transcorri íntegrament dins el territori de Catalunya, amb independència de la titularitat de la infraestructura.

Aquest guany de sobirania, però, s'haurà de materialitzar amb el traspàs concret d'aquells serveis ferroviaris que transcorren íntegrament dins de Catalunya però que, en ser la infraestructura estatal, són prestats per l'Estat a través RENFE, és a dir, el servei de rodalies i de trens regionals.

Així, en el marc de la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat, es va acordar traspasar a la Generalitat de Catalunya, a partir de 2010, les funcions de l'Administració general de l'Estat corresponents al servei de transport de viatgers per ferrocarril de rodalies i, a partir de 2011, el servei de trens regionals. D'aquesta manera, el 90% dels serveis ferroviaris de Catalunya passaven a ser gestionats per la Generalitat.

Les funcions que assumia la Generalitat eren significatives: comprenien la regulació, la planificació, la gestió, la coordinació i la inspecció del servei, així com la potestat tarifària sobre aquest. El traspàs, però, atorgava a la Generalitat la titularitat del servei sobre una infraestructura ferroviària

que continuava essent íntegrament de titularitat d'ADIF. El fet que la infraestructura continués en mans d'ADIF deixava en mans del Govern espanyol tota la capacitat inversora i, com ja hem vist, aquesta va ser pràcticament nul·la fins a l'any 2018. Com a conseqüència d'aquesta desinversió, el servei es va veure fortament deteriorat, amb incidències recurrents, sobre les quals la Generalitat tenia molt poc marge per incidir.

D'altra banda, si bé el traspàs donava a la Generalitat el dret de prestar un servei i/o assignar-lo a una empresa operadora, a la pràctica RENFE-Operadora ha continuat prestant el servei fins avui, atès que FGC no disposava dels recursos (ni maquinària ni personal) per poder operar el servei. En aquest context, la Generalitat ha tingut poca capacitat d'intervenció sobre el servei operat per RENFE, perquè no es va regular la relació entre el nou titular del servei i l'operadora. Properament, en el marc de l'assumpció d'aquestes competències per part de la Generalitat, FGC operarà el tram de rodalies entre Manresa i Lleida (per al qual s'estan fabricant 4 nous trens) i la connexió ràpida entre Barcelona i l'aeroport (per al qual s'estan fabricant 10 nous trens).

Les dificultats del servei operat per RENFE han vingut, sobretot, perquè el traspàs no incorporava el dèficit tarifari (la diferència entre el que costa el servei i el que es recapta amb els bitllets), que continuava essent sufragat pel Govern espanyol i que aquest pagava directament a RENFE. Qualsevol ampliació del servei, però, sí que havia de ser finançada per la Generalitat, sense que aquesta disposés de recursos addicionals per poder-ho fer.

Tota aquesta situació, i la manca de millores evidents en el servei, ha conduït a un nou traspàs que actualment està en procés d'execució i que, a diferència de l'anterior, pretén ser integral.

El nou traspàs incorpora dos elements rellevants. En primer lloc, la creació d'una empresa mixta (Rodalies de Catalunya) integrada per RENFE (50,1%) i la Generalitat (49,9%), amb un consell de direcció amb majoria de la Generalitat. RENFE aportarà tots els mitjans necessaris per a la prestació del servei i la nova empresa garantirà els drets laborals establerts al conveni col·lectiu del Grup Renfe. Amb aquesta fórmula, es pretén crear un nou operador amb participació i control de la Generalitat que, utilitzant els recursos actuals de RENFE a Catalunya, passarà a prestar els serveis de rodalies i regionals a partir del 2026.

La segona gran novetat del traspàs en curs fa referència a les infraestructures. Es preveu traspassar la infraestructura ferroviària en què els serveis que es prestin siguin de titularitat exclusiva de la Generalitat i es puguin excloure de l'explotació conjunta de la resta de la xarxa d'interès general (RFIG). Així, la Generalitat de Catalunya, a través d'IFERCAT, assumirà la titularitat, la gestió, el manteniment i la inversió en els trams d'infraestructura traspassats. La qüestió té una certa complexitat perquè implica fragmentar la xarxa ferroviària per segregar-ne els trams que seran traspassats, inventariar-los, identificar els requisits d'inversió i acordar el finançament que l'Estat haurà de proveir anualment a la Generalitat per fer-se càrrec del manteniment i de la inversió necessaris en aquests trams.

Vista la complexitat de la xarxa ferroviària catalana, la seva segmentació en trams traspassables i trams no traspassables pot suposar una complicació i, com ja està previst, requerirà mecanismes de coordinació entre les dues entitats titulars dels diferents trams de la xarxa (ADIF i IFERCAT). D'altra banda, el fet que les vies per on circulin serveis que surtin de Catalunya no siguin traspassables suposa una restricció evident, com també la no-traspassabilitat d'aquelles infraestructures que continuïn essent considerades d'interès general (tota la xarxa d'alta velocitat o les estacions per on passen diferents serveis, com l'estació de Sants o la futura estació de la Sagrera).

FORMES DE GOVERNANÇA

Com hem pogut veure als apartats anteriors, el sistema ferroviari català s'articula a diferents escales amb una participació heterogènia de diferents nivells de govern. Aquests en són els principals actors governamentals:

- ◆ Unió Europea: estableix el marc regulador del sector per a tots els països de la UE, que inclou qüestions com la separació entre infraestructura i servei i la liberalització del servei. Defineix els eixos prioritaris de la Xarxa Transeuropea de Transport (TEN-T), entre els quals hi ha el corredor mediterrani, i participa en el finançament de la inversió necessària per a aquesta infraestructura. També aporta recursos per a la millora del conjunt del sistema, amb projectes com el de la cooperació transfronterera del tren-tramvia entre la Seu d'Urgell i Andorra o altres iniciatives en clau

d'intermodalitat i sostenibilitat.

- ◆ Govern d'Espanya: és el titular, a través d'ADIF, de les infraestructures de la xarxa ferroviària d'interès general, que inclou tota la xarxa d'alta velocitat i la xarxa convencional de les línies que surten de Catalunya. És també el responsable de xarxa TEN-T de connexió amb Europa (corredor mediterrani). Manté la titularitat d'aquelles infraestructures de la xarxa convencional que encara no han estat traspassades a la Generalitat de Catalunya i està executant la inversió del Pla Rodalies 2030. Gestiona, a través de RENFE-Operadora, els serveis ferroviaris que surten de Catalunya (alta velocitat i regionals). A través de les autoritats portuàries, gestiona les xarxes ferroviàries dels ports de Barcelona i Tarragona.
- ◆ Generalitat de Catalunya: és competent per legislar en l'àmbit del sistema ferroviari català. És la titular, a través de FGC, de les infraestructures de la xarxa metropolitana de FGC (Barcelona-Vallès i Llobregat-Anoia), dels trens cremallera de la Vall de Núria i de Montserrat i de la línia de Lleida a la Pobla de Segur, i també gestiona tots els serveis d'aquestes línies. És la responsable del servei de rodalies, operat majoritàriament per RENFE-Operadora i, en una petita part, també per FGC. Properament, el servei de rodalies serà operat per una empresa mixta amb participació de RENFE i de la Generalitat de Catalunya. És també l'administració majoritària a les ATM.
- ◆ Governos locals: en el marc de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) i a través de l'ATM de Barcelona, són titulars, conjuntament amb la Generalitat de Catalunya, del servei de metro i de tramvia. El primer és operat directament per l'empresa pública TMB, propietat de l'AMB. El segon és operat a través d'una concessió administrativa a l'empresa privada TramMet. A les ATM del Camp de Tarragona, Girona i Lleida, els governs locals en són membres, però no presten serveis ferroviaris.

Les ATM, autoritats territorials de la mobilitat (Autoritat del Transport Metropolità, en el cas de Barcelona), són consorcis interadministratius entre la Generalitat de Catalunya i els governs locals (en ocasions, amb la participació dels consells comarcals o de l'AMB, en el cas de Barcelona), creats per coordinar i planificar el transport públic de viatgers en àmbits territorials concrets. Cal distingir entre:

- ◆ **Autoritat del Transport Metropolità de Barcelona:** és un consorci interadministratiu integrat per la Generalitat de Catalunya (51%) i les administracions locals titulars del servei de transport urbà de la Regió Metropolitana de Barcelona (49%), entre les quals destaquen l'Ajuntament de Barcelona i l'Àrea Metropolitana de Barcelona. S'encarrega de coordinar i planificar el transport públic a la regió, incloent-hi la planificació d'infraestructures, les relacions amb les operadores de transport (RENFE-Operadora, TMB, TramMet, FGC i operadors de bus locals), el finançament del sistema de transport i l'ordenació tarifària actualment integrada a tot el seu àmbit territorial.
- ◆ **Autoritats territorials de la mobilitat:** són consorcis interadministratius entre la Generalitat i les administracions locals (ajuntaments i/o consells comarcals) de diferents àmbits territorials de Catalunya (Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre, àrea de Girona i àrea de Lleida), creats amb la finalitat de coordinar els sistemes de transport públic de viatgers en els respectius àmbits territorials, desenvolupant sistemes d'integració tarifària.

D'altra banda, tot i que no té una implicació directa en la planificació i la gestió del sistema ferroviari, cal esmentar també la iniciativa de cooperació europea en l'àmbit de l'Euroregió Pirineus Mediterrània:

- ◆ **Euroregió Pirineus Mediterrània:** és una agrupació europea de cooperació territorial (AECT) que, en el marc de la Unió Europea, agrupa les regions de Catalunya, les Balears i Occitània (no en forma part el País Valencià). Entre les seves accions, hi ha hagut la coordinació interregional per pressionar les institucions europees per tal d'impulsar el corredor mediterrani.

Per completar el mapa d'actors que participen en la xarxa de governança del sistema ferroviari català, cal fer esment d'aquelles associacions, entitats o moviments socials que pretenen incidir en aquest sistema. Cap d'elles no té una participació directa en les estructures de govern o de gestió del sistema. Cal destacar-ne, com a mínim, les següents:

- ◆ PTP (Associació per la Promoció del Transport Públic): és una organització social que, des del 1993, reivindica un millor transport públic per a Catalunya en clau de sostenibilitat i de cohesió social. En l'àmbit del ferrocarril, ha denunciat el deteriorament del servei de rodalies i ha incidit en qüestions com la recuperació del tramvia, la implantació dels sistemes tarifaris integrats, l'evitació dels desmantellaments ferroviaris o la revitalització de la línia de la Pobla de Segur.
- ◆ Organitzacions territorials: existeixen a Catalunya diverses organitzacions d'àmbit local o regional que han protagonitzat reivindicacions i propostes. En són alguns exemples *Salvem l'R2Nord*, *Perquè no ens fotin el tren*, *Trens Dignes Terres de l'Ebre-Priorat*, *Salvem el tren de l'Empordà* o la *Plataforma ciutadana tren-tram Olot-Banyoles-Girona*.
- ◆ Euroregió de l'Arc Mediterrani (EURAM): va ser una iniciativa impulsada per l'Institut Ignasi Villalonga d'Economia i Empresa per a la creació d'una cooperació institucionalitzada dels territoris del País Valencià, Catalunya, les Illes Balears, Andorra i la Catalunya Nord com a clúster econòmic, cultural i social en el marc de la Unió Europea. Va incidir en la cooperació entre aquests territoris a final del segle xx i principi del xxi, fins a la creació de l'Euroregió Pirineus Mediterrània.

Tot i que diferents nivells de govern intervenen a diferents escales i amb diferents rols, no tots presten el servei de la millor manera. Si ens fixem en la valoració del servei per part de les persones usuàries, observem graus de valoració molt diferents de cadascun d'ells. Així, segons l'Enquesta de valoració de les polítiques públiques realitzada pel Centre d'Estudis d'Opinió l'any 2024, els usuaris del servei de rodalies valoren el servei amb un 4,5 sobre 10, mentre que els del metro el valoren amb un 7,0 i els de FGC i AVE, amb un 7,5.

Una primera disfunció de la xarxa de governança, doncs, vindria determinada per una assignació inadequada d'un nivell de govern més propi d'una escala intercomunitària (el Govern de l'Estat) a una part del sistema ferroviari que opera a escala subregional. Es contradiu així el principi de subsidiarietat, segons el qual els problemes s'han d'abordar des del nivell de govern més proper possible a la seva naturalesa. Si bé aquesta evidència

es va començar a revertir amb el traspàs del 2010, les deficiències que hem detallat anteriorment i el fet que no es traspassés la infraestructura van fer que persistís el mal servei. Amb l'actual traspàs integral sembla que aquesta qüestió quedarà més ben resolta, tot i que resten encara algunes incerteses.

Un segon element de disfunció tindria a veure amb la planificació del sistema ferroviari, que, com ara mostrarem, es produeix des de diferents nivells de govern, sense ajustar-se sempre a les competències pertinents de cada nivell, sense disposar dels recursos i de la capacitat inversora per part d'aquell que planifica. A més, requereix una coordinació important entre els diferents nivells, que no sempre tenen el mateix ordre de prioritats.

Així, el Govern espanyol ha planificat la xarxa d'alta velocitat i, a instàncies de la UE, el corredor mediterrani, que actualment s'està executant. Al mateix temps, i després de dècades de desinversió, ara està executant les inversions previstes al Pla Rodalies 2020-2030, que ell mateix ha elaborat.

Per la seva banda, la Generalitat de Catalunya ha desenvolupat diferents instruments de planificació relatius al sistema ferroviari, en exercici de les competències atribuïdes en matèria d'ordenació del territori i del que preveu la Llei 4/2006, ferroviària de Catalunya. D'entre els instruments vigents destaquen el Pla d'infraestructures del transport 2006-2026 (actualment en procés de revisió), que té l'objectiu de definir, de manera integrada, la xarxa d'infraestructures viàries, ferroviàries i logístiques necessàries per a Catalunya, i el Pla de transport de viatgers de Catalunya 2020, que defineix les directrius i les línies d'actuació en relació amb l'oferta dels serveis de transport públic a Catalunya i la gestió del conjunt del sistema. Aquests dos plans tenen la condició de planejament territorial sectorial. A la vegada, els diferents plans territorials parcials de les vuit vegueries de Catalunya preveuen també les infraestructures de mobilitat, entre les quals les del sistema ferroviari. Més recentment, el Govern de la Generalitat ha aprovat l'*Estratègia Ferroviària de Catalunya 2025*, un document de caràcter estratègic que determina la governança i l'arquitectura institucional del nou model ferroviari català derivat del traspàs integral de rodalies, alhora que prioritza mesures i actuacions per assolir tota una sèrie d'objectius.

Té sentit que, aplicant el principi de subsidiarietat, Catalunya planifiqui el seu propi sistema ferroviari. Les dificultats venen, d'una banda, del fet

que en aquest procés de planificació s'han d'incorporar infraestructures planificades des de nivells superiors, ja sigui perquè es consideren d'interès general o perquè, tot i ser de competència catalana, encara no han estat transferides. D'altra banda, l'element més limitador és que la Generalitat no té totes les competències ni, encara menys, el finançament necessari per implementar tot el que planifica.

La tercera disfunció té a veure amb l'arquitectura governamental de la Generalitat de Catalunya. Com hem vist anteriorment, una de les principals escales funcionals de la mobilitat són les vegueries i, a més, aquestes s'utilitzen per a la planificació territorial parcial, que inclou entre els seus àmbits el sistema ferroviari. Tanmateix, a la pràctica, les vegueries no formen part de l'arquitectura de governança per gestionar el sistema ferroviari català.

I un darrer element de disfunció que cal evidenciar és que, més enllà de l'Euroregió Pirineus Mediterrània –on no hi ha el País Valencià–, no existeixen mecanismes de cooperació intercomunitària entre Catalunya i els territoris del seu voltant. Aquesta és una debilitat important pel que fa a la connexió ferroviària amb la resta de l'Estat i amb la resta d'Europa, tant pel que fa al transport de viatgers com, molt especialment, pel que fa al transport de mercaderies.

CONCLUSIONS

L'anàlisi de l'àmbit del ferrocarril a Catalunya ens permet extreure les conclusions i reflexions següents, pel que fa a la sobirania i la seva articulació:

- ◆ El ferrocarril és avui a Catalunya un servei públic proveït i garantit a través de les institucions públiques, si bé la seva liberalització permet la participació d'operadors privats a través d'una infraestructura que continua essent pública. El control públic del servei i de la infraestructura garanteix que la sobirania es mantingui en mans de la ciutadania.
- ◆ No existeixen iniciatives de caràcter comunitari en la provisió dels serveis ferroviaris. La participació de la ciutadania queda limitat a la protesta i la proposta a través de diferents organitzacions que reivindiquen millores en el servei, especialment en l'àmbit de les rodalies.

- ◆ El sistema ferroviari català és complex, tant pel que fa a la configuració de la infraestructura com pel que fa a la seva gestió. El sistema opera a Catalunya a diferents escales (metropolitana, subregional, regional i intercomunitària), que responen de forma diferencial a les distintes necessitats geogràfiques del país pel que fa a la mobilitat dels viatgers i de les mercaderies. Tot i que diferents nivells de govern intervenen a diferents escales, no tots presten el servei de la millor manera. S'ha demostrat que prestar el servei des de la major proximitat possible en millora la qualitat.
- ◆ L'Autoritat del Transport Metropolità (ATM) és un bon exemple d'articulació de sobirania entre diferents actors i diferents nivells de govern per a la prestació d'un servei a una escala de naturalesa supramunicipal i subregional.
- ◆ La disfunció principal del sistema ferroviari a Catalunya ve determinada per l'assignació d'un nivell de govern inadequat per la naturalesa escalar del servei de rodalies. El Govern de l'Estat és més propi d'una escala intercomunitària, mentre que el sistema de rodalies opera a escala subregional. Es contradiu així el principi de subsidiarietat.
- ◆ Els traspassos de rodalies despleguen el marc constitucional i estatutari, i suposen un guany progressiu de sobirania per a Catalunya. Tanmateix, aquest procés palesa, d'una banda, les dificultats, reticències i insuficiències a l'hora de materialitzar el que ja preveu el marc estatutari, i, d'altra banda, que determinades qüestions que semblaven impossibles (com el fet d'aconseguir un traspàs integral de rodalies) poden acabar passant.
- ◆ Els serveis (i les seves infraestructures) que transcorren per més d'una comunitat autònoma o que són considerats de la xarxa ferroviària d'interès general troben, en el marc constitucional actual, una forta limitació a ser traspassats a la Generalitat de Catalunya. Aquest fet té conseqüències a múltiples escales en què podria tenir sentit que Catalunya adquirís capacitat de govern: òbviament, a rodalies, però també a escala regional del conjunt del país –ja sigui amb la xarxa convencional o d'alta velocitat– o, per què no, a escala intercomunitària, tant en l'àmbit del transport de viatgers com, molt especialment, amb el corredor mediterrani. Així doncs, les fronteres de la comunitat autònoma i la definició d'un interès superior (l'interès general) són uns límits clars a la sobirania de Catalunya que podrien ser objecte de discussió.

- ◆ La Generalitat de Catalunya ha desplegat diferents instruments de planificació en l'àmbit del transport ferroviari (plans territorials d'infraestructures, plans territorials parcials, estratègia ferroviària, etc.). Aquests instruments actuen tant sectorialment per al conjunt del país com territorialment a escala de vegueria. Sovint, però, topen amb la manca de capacitat competencial o de finançament del Govern de la Generalitat per implementar algunes de les actuacions planificades. D'altra banda, si utilitzem la vegueria com a àmbit funcional d'anàlisi, podem veure que el grau d'autocontenció a cadascuna d'elles és molt elevat. A més, fora de la regió metropolitana de Barcelona, hi ha una gran disfunció entre les necessitats de mobilitat quotidiana (satisfetes molt majoritàriament amb vehicle privat) i l'oferta de serveis ferroviaris, que no han estat pensats i planificats ni des d'aquesta lògica ni per a aquesta escala. Catalunya té molt camp per córrer en aquest tipus de serveis a escala subregional, que es podrien estructurar a través de les vegueries. Per poder desplegar aquets tipus de serveis i d'infraestructures (ampliació de rodalies fora de Barcelona, xarxa secundària de trens-tramvies a diferents indrets del país, etc.), Catalunya necessita millorar el seu finançament.
- ◆ Catalunya ocupa una posició clau com a node logístic del sud d'Europa, motiu pel qual la millora del sistema ferroviari per al transport de mercaderies esdevé estratègica. En aquest sentit, la cooperació regional intercomunitària en el marc de l'arc mediterrani és fonamental.

Capítol 6. L'alimentació

L'alimentació és el resultat d'un procés socioecològic que combina fluxos i estocs. El sistema alimentari requereix d'espais de producció agroalimentària que funcionen com a estocs i que, com veurem, en els models d'agricultura i ramaderia extensiva poden complir funcions socioambientals i paisatgístiques que van més enllà de l'alimentació (preservació de la biodiversitat, arrelament de la població, prevenció d'incendis forestals, etc.) També les infraestructures de producció, transformació, logística o consum actuen com a estocs. D'altra banda, però, el sistema opera a través de múltiples fluxos. Per una banda trobem els fluxos vinculats al propi procés productiu: fluxos d'aigua per al regadiu, per al bestiar o per a la indústria agroalimentària; fluxos d'energia per fer funcionar la maquinària i per al transport; fluxos de matèries primeres com cereals i pinso per alimentar el bestiar o fertilitzants i herbicides per incrementar la productivitat; o fluxos d'emissions, tant en forma de gasos d'efecte hivernacle com de contaminants líquids com els nitrats. Per altra banda, tenim els fluxos dels propis aliments, processats o no, que són transportats a curta distància quan el sistema és de proximitat o a escala global quan producció i consum es troben a diferents parts del planeta. I per últim, tenim els fluxos de persones i de capital. Persones que migren per treballar en condicions sovint molt precaritzades en aquest sector, i capital financer que viatja a nivell internacional amb el sistema alimentari com un possible destí especulatiu.

La rellevància d'aquest àmbit de política pública en termes de sobirania és doble. D'una banda, condiona directament el benestar material de les persones a través del seu dret a l'alimentació i, per tant, afecta un recurs bàsic per sostenir la vida. D'altra banda, la seva naturalesa multiescalar i altament globalitzada determina el grau de dependència d'un territori vers altres actors. L'autosuficiència alimentària d'un territori és, des d'aquesta perspectiva, un indicador de la seva sobirania real.

A aquesta naturalesa del sistema alimentari s'hi suma avui en dia la seva importància política per l'augment desmesurat dels preus, fet que ha provocat que l'alimentació s'hagi convertit, conjuntament amb l'habitatge,

amb una de les principals fonts d'estrès econòmic de moltes llars. Així, entre 2019 i 2024 els preus dels aliments de la zona euro han pujat un 33%, fet que no només ha tingut un fort impacte econòmic en el 24% de la població que viu en situació de pobresa o exclusió social actualment a Catalunya, sinó que també ha tingut efectes sobre la salut d'aquestes persones, augmentant la població amb problemes d'obesitat o sobrepès (Martínez i Rodríguez, 2025).

Problemàtiques com el despoblament rural, amb tot el què això suposa (abandó dels camps i creixement descontrolat dels boscos, desaparició dels mosaics agroforestals, sobreenvelliment de les comarques rurals, pèrdua de dinamisme econòmic, manca de serveis, etc.); mobilitzacions de la pagesia reclamant uns preus justos; o conflictes en relació a grans acords comercials a escala global, com el signat recentment entre la UE i el Mercosur; posen de manifest que aquest és un àmbit de política pública altament rellevant i de plena actualitat.

EVOLUCIÓ HISTÒRICA I GEOGRÀFICA

El sistema agroalimentari català ha seguit una derivada pròpia fruit de les característiques geogràfiques del país, la seva evolució socioeconòmica diferenciada i un règim jurídic propi basat en el dret civil català. Al mateix temps, però, l'evolució de la política agrària estatal primer i les dinàmiques del capitalisme global més recentment han condicionat enormement aquest sistema, especialment des de l'entrada d'Espanya a la Unió Europea.

En la mesura que l'alimentació és una necessitat vital de l'ésser humà, aquest és un àmbit de gestió col·lectiva de totes les formes de societat. Des de temps ancestrals i fins els nostres dies, totes les formes d'organització social s'han hagut de preocupar per la seva pròpia alimentació.

Si bé l'anàlisi del present treball es centra en l'edat contemporània, especialment amb l'emergència dels estats nació, no podem obviar el model d'agricultura i ramaderia tradicional català, caracteritzat per la confecció de mosaics agroforestals al voltant de masos, amb nombrosos avantatges socioecològics, tant en termes de biodiversitat, com en termes energètics (Marull *et al.*, 2010) i en termes d'arrelament de la població al territori. A Catalunya, a més, les societats preindustrials es regien per un destacat règim

de propietat comunal de la terra. Com explica David Algarra (2015), a partir del segle vi tenim documentades al territori català comunitats pageses de caràcter autàrquic que no depenen de cap centre senyorial. Durant l'edat mitjana, a Catalunya, diferents recursos com les pastures, els boscos, les aigües, els erms, les salines, la caça o la pesca eren considerats béns comunals, que pertanyien al comú dels veïns i s'autogestionaven i autoregulaven pels habitants del lloc. Aquests béns comuns complementaven el conreu de la terra i la subsistència dels masos familiars. A aquests recursos comunals, s'hi van afegir també serveis comunals vinculats al sector agroalimentari, com molins, forns o escorxadors. Més endavant, amb la creació dels municipis l'any 1215, aquests béns i serveis comuns van passar a ser governats per les entitats locals.

Amb el desplegament de l'estat liberal a Espanya, aquesta forma d'organització comunal de la terra quedaria abolida pràcticament del tot. La desamortització de Madoz l'any 1855 seria el punt culminant d'aquest procés: la majoria dels comuns serien privatitzats i només una petita part de béns forestals restarien en mans dels ens locals, alguns dels quals fins avui. Determinats serveis, com els escorxadors, es mantindrien com a municipals i esdevindrien equipaments essencials per garantir la higiene del procés. Pràcticament tots els pobles de Catalunya es dotarien d'un escorxador públic (Castro *et al.*, 2025). D'altra banda, fins ben entrat el segle xx, l'alimentació a Catalunya s'organitzava a partir d'un mosaic agrari divers (cereals, horta, vinya, olivera, ramaderia mixta), connectat amb mercats urbans de proximitat.

Tot i que, com ja hem vist al capítol sobre l'habitatge, la segona meitat del segle xix a Catalunya es va caracteritzar per un fort procés d'industrialització i per la gran migració del camp a la ciutat, l'anomenada "qüestió agrària" era el principal problema polític de l'Espanya de principis del segle xx. El desequilibri en la propietat de la terra, marcat pel latifundisme al sud de la península (amb terres infrautilitzades i jornalers en situació de pobresa extrema) i pel minifundisme al nord (amb rendes abusives dels propietaris a la pagesia), havia generat una situació insostenible de desigualtat i endarreriment tecnològic, amb productivitats molt baixes, en comparació amb altres països. Tant és així, que un dels principals projectes polítics de la Segona República fou la Llei de reforma agrària del 1932, una llei que

pretenia expropiar les terres no cultivades i de la noblesa i entregar-les a les famílies camperoles perquè les treballessin. La reforma, tanmateix, va tenir moltes dificultats per tirar endavant i, després de la Guerra d'Espanya, la dictadura va retornar les terres als antics propietaris.

Catalunya, com ja hem dit, destaca per una sèrie de particularitats, entre les quals una industrialització primerenca que va transformar el món rural molt abans que a la resta de l'Estat. D'una banda, Catalunya havia apostat per productes d'exportació (vi, fruits secs) amb l'objectiu de finançar la importació de cereals, amb la qual cosa es va instaurar molt ràpidament una lògica de mercat en el sector. D'altra banda, Catalunya no era latifundista i la principal problemàtica es derivava del contracte de rabassa morta, un contracte de lloguer de terres als rabassaires per plantar vinya que durava mentre els ceps vivien, fet que va permetre la gran expansió del sector vitivinícola però que, molt ràpidament, va fer col·lapsar el sistema, amb l'arribada de la plaga de la fil·loxera, a la qual es van sumar els préstecs amb uns interessos abusius per fer-hi front.

En aquest context, la pagesia catalana començaria a organitzar-se, primer amb les societats d'ajuda mútua i posteriorment amb el naixement de les cooperatives de producció. La Llei de sindicats agrícoles del 1906 donaria un clar impuls al model cooperatiu, que amb poc temps esdevindria un model de masses en el món rural català.

D'altra banda, a principi del segle xx, Catalunya va ser pionera en aplicar polítiques de modernització agrícola. Amb la Mancomunitat de Catalunya (1914-1923), es van crear escoles d'agricultura, camps experimentals i serveis de lluita contra les plagues, i es van impulsar els sindicats agrícoles, amb accions com la creació de la Caixa de Crèdit Comunal, que oferia finançament públic a baix interès als ajuntaments i als sindicats agrícoles per finançar les infraestructures.

Amb la Segona República, la Generalitat va impulsar la Llei de contractes de conreu, que permetia als rabassaires comprar la terra que treballaven després de quinze anys de conreu. Aquesta llei fou anul·lada pel Tribunal de Garanties Constitucionals, amb la qual cosa s'evidenciava ja aleshores el conflicte competencial entre la Generalitat i l'Estat.

Amb l'arribada del franquisme, la política agrària, tant a Espanya com a Catalunya, va estar molt lligada a un vector ambiental fonamental per a

aquest sector: l'aigua. Va ser l'època de la construcció de grans pantans i canals per controlar l'aigua, i de la transformació de moltes terres de secà en terres de regadiu, especialment a la plana de Lleida, on començaria a créixer el pes de la producció de fruita dolça. El sector començaria a intensificar-se, tan sols a través de l'ús de l'aigua. A partir de mitjan segle xx, la mecanització, els productes fitosanitaris, els fertilitzants de síntesi i les millores genètiques van permetre augmentar els rendiments, alhora que es multiplicava la dependència energètica i l'aportació de nutrients externs.

Al mateix temps, el Pla d'estabilització econòmica del 1959 donaria pas a una època de liberalització i creixement econòmic a Espanya que alimentaria un gran èxode del món rural cap a les grans ciutats i regions més industrialitzades, on el sòl rural aniria desapareixent en benefici de la urbanització.

Als anys seixanta, l'agricultura de secà va entrar en crisi a causa de la baixa rendibilitat i l'auge de la mecanització, fet que va contribuir a alimentar l'èxode rural. Així, si a principi del segle xx el percentatge de població ocupada que treballava al sector primari a Catalunya era del 52,9%, l'any 1965 a Catalunya havia caigut fins al 13% (Pomar *et al.*, 2018). La pagesia que es va quedar al camp va haver de cercar ingressos alternatius al cereal i fou llavors quan va començar a expandir-se el sector ramader. A Catalunya, com a conseqüència del seu dret civil, les finques s'havien mantingut unides i els masos tenien espai i capital, amb els quals van començar a construir les primeres corts de porcs i es va anar desplegant el model d'integració: el pagès posava la granja i la mà d'obra i una empresa integradora hi aportava el bestiar, el pinso, el control veterinari, etc. És a través d'aquest procés que durant la segona meitat del segle xx el sector agroalimentari català s'industrialitza, amb grans fàbriques de pinso per alimentar el bestiar creixent i amb el desenvolupament d'una indústria càrnia al voltant dels grans escorxadors, primer, i amb el processament dels productes carnis transformats, després.

Amb la recuperació de la democràcia, Catalunya adquiriria competències en agricultura, ramaderia i pesca, i passaria a gestionar directament les conques internes i les seves infraestructures (inclosos els pantans i el canals de regadiu), primer a través de diferents organismes de la Generalitat (la Junta de Sanejament, la Junta d'Aigües i la Direcció General d'Obres

Hidràuliques) i, a partir de l'any 2000, a través de l'Agència Catalana de l'Aigua, empresa pública de la Generalitat encarregada de planificar i gestionar el cicle integral de l'aigua a Catalunya. En les conques dels rius que travessen més d'una comunitat autònoma, però, els òrgans responsables seran les respectives confederacions hidrogràfiques (de l'Ebre i del Xúquer), en les quals l'Estat comparteix competències amb la Generalitat i amb les altres comunitats autònomes.

Tanmateix, el canvi més significatiu en el sistema agroalimentari català vindria clarament determinat per l'entrada d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea l'any 1986. Espanya va haver de desmantellar els aranzels que protegien els seus productes i la pagesia va passar a competir amb els preus de la resta d'Europa. A partir d'aquell moment, el món rural del conjunt de l'Estat passaria a dependre de la política agrària comuna (PAC), a través de la qual es proveeix un marc normatiu comú i se subministren ajudes a la producció. I el fet que les ajudes de la PAC es donessin per producció va incentivar encara més la intensificació del sistema. D'altra banda, Europa imposava quotes de producció (per exemple, la quota lletera) i normes de qualitat molt més estrictes, fet que va obligar a una reconversió important que va deixar fora de joc moltes petites explotacions tradicionals i va intensificar l'especialització, amb un creixement notable de la ramaderia intensiva (especialment, la porcina) i de la indústria càrnia, i un retrocés relatiu de la producció de lleguminoses i dels cereals per a alimentació humana.

A mitjans dels anys noranta, les derivades de la globalització arribarien de ple al conjunt dels sistemes alimentaris mundials a través de l'Organització Mundial del Comerç. Aquesta nova organització internacional instauraria un sistema de comerç multilateral entre els seus 164 estats membres a partir d'una sèrie de normes comunes, orientades a la liberalització dels mercats, tot establint les bases jurídiques del comerç internacional. És aquesta organització la que estableix el marc dominant avui, segons el qual els productes alimentaris són una mercaderia comercialitzable a escala internacional. De fet, la importància de l'agricultura en el comerç mundial va portar, com a resultat de les negociacions de la Ronda d'Uruguai (1986-1994), a elaborar un acord específic en l'àmbit de l'agricultura, conegut com l'Acord de Marràqueix. Des de l'any 1995, doncs, els productes agraris estan

sotmesos a una regulació internacional que frena el proteccionisme i regula les ajudes internes, la competència en les exportacions i l'accés al mercat. El nou marc de l'OMC condicionaria també la PAC, que desacoblaria les ajudes de la producció i començaria a imposar normes més estrictes amb relació al benestar animal, el medi ambient i la seguretat alimentària.

Amb aquest nou escenari, en el marc del mercat únic europeu i de la globalització creixent, el sector agroalimentari català es va anar obrint a mercats cada cop més grans, especialitzant-se i orientant-se a l'exportació. El sector porcí a la Catalunya central i el de la fruita dolça a les terres de ponent van liderar aquesta reorientació, tot escalant la seva producció fins a convertir-se en exportadors no tan sols a la UE, sinó també a països com Rússia o Xina, fet que ha originat algunes situacions de crisi, com la derivada del veto rus al préssec de l'any 2014. En el cas de la indústria càrnia, a més, aquest procés va anar acompanyat del *boom* de la indústria del processament, que va portar a exportar embotits, carn processada o altres derivats. La consolidació de les plataformes logístiques i centrals de compra (mercats a l'engròs, polígons agroalimentaris, *hubs* frigorífics) i el salt de les grans cadenes de distribució van reconfigurar el sistema: més eficiència en volum i abast, però també concentració del poder de mercat i homogeneïtzació de les dietes.

El pas del model tradicional d'agricultura extensiva al model intensiu i industrialitzat actual ve alimentat per una forta especialització productiva i per la internacionalització del mercat. Aquest model intensiu i de gran escala s'ha desenvolupat a partir de la integració vertical i la concentració de capital. En el cas de la indústria porcina (Castro *et al.*, 2025), cinc grans empreses sumen 10.000 M€ de facturació anual i 500 M€ de beneficis, a través de processos d'integració vertical que els permeten controlar tota la cadena (producció, transformació, logística i distribució). En aquest procés d'integració, la dimensió de les finques s'ha multiplicat per 5 i el 80% dels ramaders s'han acabat integrant en aquestes cinc grans empreses. D'altra banda, aquest salt d'escala ha implicat també una concentració de les infraestructures productives, fent desaparèixer els serveis públics i de proximitat. Així, per exemple, entre els anys 1998 i 2022 es tanquen a Catalunya 103 escorxadors municipals i actualment només el 2% dels sacrificis es mantenen en escorxadors de poca capacitat, mentre que el 98%

restant es realitzen en grans macroplantes industrials.

Aquest model alimentari globalitzat –en què el que produïm a Catalunya s’orienta majoritàriament a l’exportació a altres països i el que consumim prové d’altres territoris– té unes importants conseqüències socioambientals, que s’expressen també en fluxos de recursos, persones i capital a diferents escales. Es tracta d’un sector financeritzat, amb uns fluxos d’inversió internacional desconnectats de la realitat productiva, amb una alta volatilitat i amb la generació de pics especulatius de preus. Alhora, és un sector amb una alta precarització laboral, amb salaris baixos i pràctiques fraudulentas, com la dels falsos autònoms (Martínez i Rodríguez, 2025). Des del punt de vista ambiental, es tracta d’un sector productiu altament consumidor d’aigua i d’energia, que genera problemes greus de contaminació per nitrats a gran part del territori català. La seva petjada ambiental, però, no es produeix únicament en el territori català, sinó que les necessitats de transport són enormes, amb l’impacte que això representa en termes d’emissió de gasos amb efecte d’hivernacle. A la vegada, les necessitats d’importació tant d’energia (bàsicament, combustibles fòssils) com de cereals i soja d’altres latituds, amb efectes importants al lloc d’origen, converteixen el model actual en altament insostenible.

La preocupació per la insostenibilitat del sector ha anat augmentant (Espluga *et al.*, 2019). A Catalunya, la Generalitat ha impulsat mesures específiques per fer front a algun dels grans problemes ambientals del sector, com el decret de dejeccions ramaderes de l’any 2019, que tenia per objectiu abordar la contaminació per nitrats. En un context d’emergència climàtica, la UE va adoptar el Pacte Verd Europeu (*European Green Deal*) l’any 2019 amb l’objectiu d’assolir la neutralitat climàtica l’any 2050. Per fer-ho, s’estan adoptant estratègies orientades tant a la reducció d’emissions com al foment de l’economia circular. Una d’aquestes estratègies és l’estratègia “De la granja a la taula” (*Farm to Fork Strategy*), que es focalitza en la sostenibilitat del sistema alimentari. En aquest marc, la PAC, que ja havia adoptat una mirada més ambiental des de l’any 2014, quan va començar a assignar el 30% de les ajudes directes vinculades a mesures ambientals com la diversificació de cultius, les pastures permanents o la reserva de zones d’interès ecològic, ara ha esdevingut la principal eina financera i reglamentària per desplegar aquesta nova estratègia. Així, des de

l'any 2023, en el marc del Pacte Verd Europeu, les ajudes s'apliquen amb la lògica dels ecorègims, a través dels quals la pagesia ha d'aplicar mesures ambientals addicionals per rebre el pagament íntegre. També la legislació catalana i l'espanyola contra el malbaratament alimentari formen part d'aquesta estratègia.

D'altra banda, no podem obviar que Catalunya destaca també pel producte de proximitat i de qualitat, impulsat amb el suport de les polítiques desplegades per la Generalitat durant les darreres dècades en l'àmbit de les denominacions d'origen i les indicacions geogràfiques protegides, a través de les quals es pretén protegir i posar en valor productes locals com el vi, l'oli o els formatges.

En aquesta mateixa línia, al llarg dels anys vuitanta, les lluites llatinoamericanes contra el neoliberalisme introdueixen el concepte de sobirania alimentària, que la *Vía Campesina* va presentar a la Cimera Mundial de l'Alimentació que la FAO (*Food and Agriculture Organization* de les Nacions Unides) va organitzar a Roma l'any 1996. Des d'aleshores, el concepte s'ha anat internacionalitzant. L'any 2001, delegats d'organitzacions camperoles, pescadors artesanals, representants de la societat civil i acadèmics van organitzar el Fòrum Mundial de Sobirania Alimentària a l'Havana, que fou un dels primers moments de lluita internacional contra els acords de l'OMC en agricultura. L'any 2007, en el marc del nou Fòrum Internacional sobre Sobirania Alimentària celebrat a Mali, es va acordar definir el concepte com “*el dret dels pobles a aliments nutritius i culturalment adequats, accessibles, produïts de forma sostenible i ecològica, i el seu dret a decidir sobre el seu propi sistema alimentari i productiu*”. Aquesta definició situa la sobirania alimentària en l'àmbit dels drets col·lectius, des d'una doble dimensió: el dret dels pobles a alimentar-se correctament amb els seus propis recursos i el dret dels pobles a decidir sobre el seu sistema alimentari. D'aquesta concepció de la sobirania com a garantia d'accés als recursos d'un territori per part de la població que l'habita per tal de garantir el dret a l'alimentació i el dret a decidir d'aquesta població sobre aquests recursos (accés i control dels recursos productius), se n'han derivat diferents línies d'actuació per part del moviment de defensa de la sobirania alimentària, entre les quals destaquen la defensa i l'impuls de la producció local i agroecològica, la dignificació de la pagesia, les relacions comercials

justes entre producció i consum, l'aposta pel comerç i els mercats locals, l'empoderament de les comunitats locals, el desenvolupament endogen o la sostenibilitat.

En aquest nou paradigma de la sobirania alimentària, a principi del segle XXI van començar a créixer a Catalunya les iniciatives que plantejaven models alternatius de producció i de consum, en clau de proximitat, justícia social i sostenibilitat ambiental (Espluga *et al.*, 2019). D'entre aquestes iniciatives agroecològiques, destaquen les de producció ecològica, les de transformació artesanal de productes agroalimentaris, els grups i les cooperatives de consum, els bancs de llavors, els horts comunitaris, els mercats locals, els menjadors escolars ecològics, els projectes de recerca i divulgació o les iniciatives d'educació i formació (Pomar *et al.*, 2018). Aquesta primera efervescència d'iniciatives socialment innovadores en el camp de l'alimentació, com en altres camps, va rebre un nou impuls amb les mobilitzacions i les dinàmiques d'acció col·lectiva que es van generar arran de la crisi econòmica de 2008 i, molt especialment, a partir del moviment 15M de l'any 2011.

A partir d'aquell moment, a més, el moviment català per l'agroecologia i la sobirania alimentària va veure com les administracions públiques començaven a mostrar interès per aquestes iniciatives. Fruit d'aquest nou context, es van començar a multiplicar les aliances amb administracions públiques de diferents nivells (ajuntaments, l'AMB o la Generalitat) i el propi moviment va ampliar la seva xarxa de cooperació amb diferents actors, especialment a escala local, però també en els àmbits català, estatal i internacional.

Tot i que, com veurem a continuació, bona part de les competències en aquest àmbit han estat delegades a la UE, la preocupació pels preus dels aliments, pel despoblament rural i per les dificultats amb què es troba la pagesia en aquest context global ha fet que tant l'Estat com la Generalitat hagin impulsat, en les darreres dècades, diferents iniciatives legislatives dintre de les seves competències.

A escala estatal, destaca la Llei 12/2013, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària, que tenia com a objectiu evitar pràctiques abusives de les grans superfícies cap als productors. L'any 2021, la llei fou reformada i va prohibir la venda a pèrdues, fet que va suposar

un avenç important perquè la pagesia pogués cobrir almenys els costos de producció.

Pel que fa a la Generalitat, cal destacar almenys tres iniciatives recents. D'una banda, la Llei 3/2019, dels espais agraris, que pretén preservar i protegir els espais agraris com un recurs natural essencial per a la producció d'aliments, tot definint instruments per a la seva planificació, protecció i gestió. D'altra banda, la Llei 3/2020, de prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentari, que fou pionera a Europa. I, finalment, l'Agenda Rural de Catalunya de l'any 2022, que elabora un pla estratègic d'accions per al desenvolupament territorial sostenible del món rural. En aquesta mateixa línia, la Llei 8/2025, de l'Estatut de municipis rurals, aprovada recentment, estableix un estatut específic per als municipis de caràcter rural. Òbviament, l'Agenda Rural i l'Estatut dels municipis rurals superen l'àmbit del sistema alimentari, però se centren en aquella part del territori català que és més productiva per a aquest sistema i que en les darreres dècades ha experimentat un fort procés de terciarització i/o de despoblament.

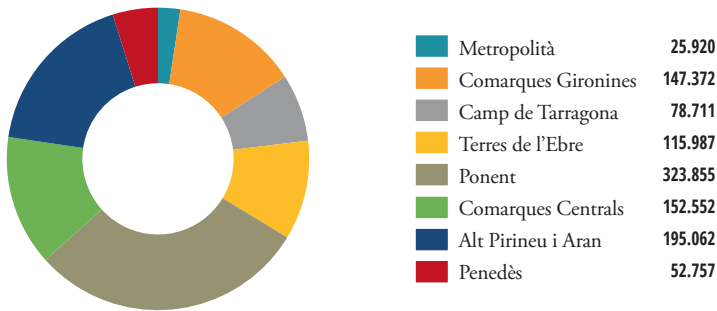
TERRITORIALITAT I ESCALES

Tot i que actualment a Catalunya el sector primari només representa el 0,9% del PIB i l'1,3% de la població ocupada, el sector agroalimentari és el primer sector de la indústria catalana, amb una facturació global de 48.231 M€ (19,7% del PIB), amb més de 175.000 empleats⁴⁷. És a dir, tenim un sector agroalimentari altament industrialitzat i amb un pes molt important en l'economia del país.

Des d'una perspectiva territorial, no podem obviar que el sòl urbà només ocupa el 6,8% de la superfície del país i, en canvi, la superfície forestal representa el 63,6% i la superfície de conreus, el 25,7%. És a dir, si bé la població i l'activitat econòmica es concentren molt majoritàriament en les àrees urbanes i industrials, pel que fa als usos del sòl la gran majoria del territori català és rural. De fet, l'Agenda Rural i l'Estatut dels municipis rurals es justifiquen pel fet que, a Catalunya, dos de cada tres municipis tenen menys de 100 hab/km² i hi ha 336 municipis de menys de 500

⁴⁷ Dades de l'IDESCAT (2024).

FIGURA 12: SUPERFÍCIE AGRÍCOLA ÚTIL PER VEGUERIES, HA (2020)



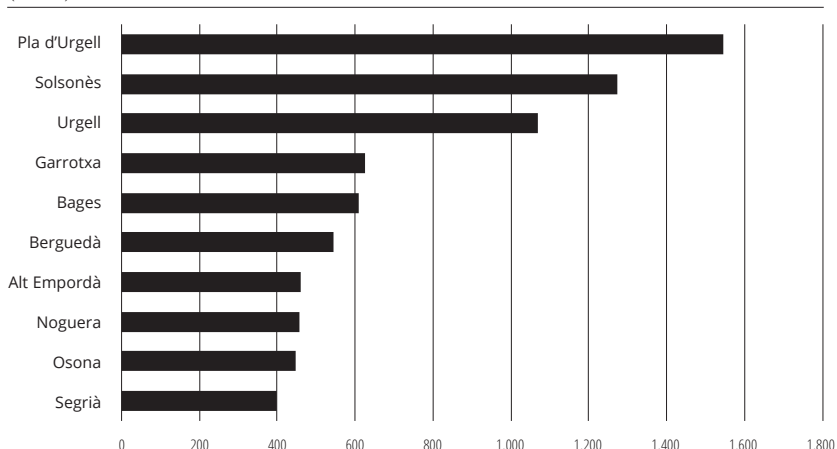
FONT: ELABORACIÓ PRÒPIA A PARTIR DE LES DADES DE L'IDECAT

habitants, on només viu l'1% de la població total del país, però que representen el 35% de la superfície.

Pel que fa a la producció agroramadera, Catalunya tenia l'any 2020 una superfície agrícola utilitzada de 1.092.215 hectàrees, una dada inferior a les 1.156.828 hectàrees de l'any 1999, fet que evidencia la pèrdua de sòl agrari (v. figura 12). D'aquestes, només el 2% es localitzen a la regió metropolitana de Barcelona, mentre que les Terres de Ponent aglutinen el 30% de la superfície agrícola del país, seguides de l'Alt Pirineu i l'Aran (18%), la Catalunya Central (14%), les Comarques Gironines (13%) i les Terres de l'Ebre (11%). Mentre a les Terres de Ponent, les Terres de l'Ebre o el Penedès hi ha un predomini clar de les terres llaurades per sobre de les pastures permanents, en el cas de l'Alt Pirineu i l'Aran el 85% de la superfície agrícola útil són pastures permanents.

Pel que fa a les explotacions ramaderes (v. figura 13), amb dades de l'any 2024, Catalunya tenia un total de 13.024 explotacions, principalment dels sectors porcí (5.311) i boví (4.897). Per caps de bestiar, el sector porcí és clarament el més important, atès que als darrers anys ha aglutinat al voltant de 8 milions de caps de bestiar, concentrats a les Terres de Ponent (especialment al Segrià i a la Noguera) i a la Catalunya Central (especialment, a Osona). En canvi, en el sector boví, tenim prop de 600.000 caps de bestiar.

FIGURA 13: NOMBRE D'EXPLOTACIONS RAMADERES PER COMARCA (2024)



FONT: IDESCAT

Com s'ha explicat a l'apartat anterior, el pes del sector porcí il·lustra el fet que el sector agroalimentari català està avui molt orientat a l'exportació, si bé, com veurem a continuació, té una forta dependència de les importacions. Des de l'any 2019, les exportacions de productes agroalimentaris a Catalunya (agricultura, ramaderia, pesca, indústria alimentària i fabricació de begudes) són superiors a les importacions. Les darreres dades de l'any 2024 mostren que les importacions agroalimentàries van representar a Catalunya 14.844 M€, mentre que les exportacions van ser de 15.701 M€.

Si, en termes de valor econòmic, la balança comercial és positiva (exportem més del que importem), això no és així si mesurem el volum en pes. Del total de tones comercialitzades en el sector agroalimentari català, el 28% corresponen a les exportacions i el 72%, a les importacions.

Les exportacions agroalimentàries l'any 2024 van suposar 6.671.903 tones, essent la carn (1,4M de tones) i la fruita (0,8M de tones) els productes més exportats. Aquestes exportacions van molt majoritàriament al mercat de la Unió Europea (aproximadament, el 60-65%), sobretot a França, Itàlia, Alemanya i Portugal. Un altre gruix molt important va cap a Àsia, especialment cap a la Xina, que és el principal comprador de carn de porc, però també cap al Japó o Corea del Sud. I, en darrer terme, cap a altres mercats com els Estats Units (productes d'alt valor afegit com vins,

caves, oli d'oliva o formatges) o el Regne Unit (fruita i vins).

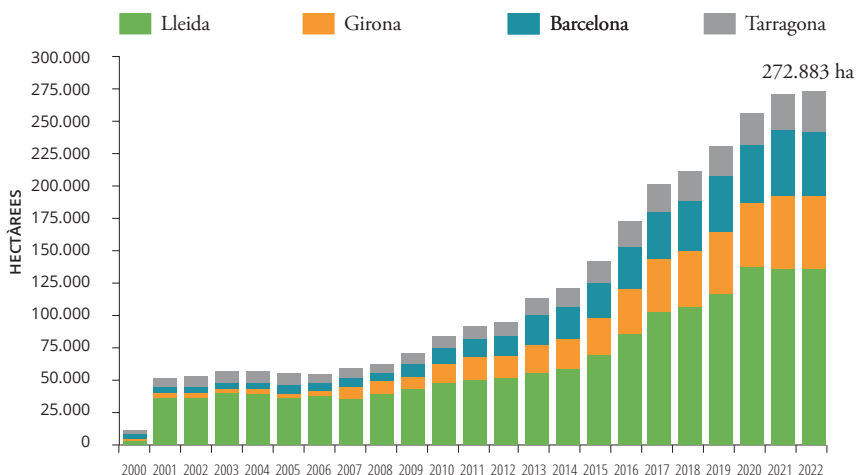
Les importacions, com dèiem, van ser superiors en pes a les exportacions, en arribar als 17.223.859 tones l'any 2024, i van destacar les de cereals (8,5M de tones) i llavors i farratges (2M de tones). La gran majoria de les importacions agroalimentàries es destinen a alimentar la cabana ramadera que, al seu torn, està orientada a l'exportació. Així, Catalunya només produeix entre el 15 i el 20% del cereal necessari per alimentar el seu sector ramader. Les importacions de cereal provenen majoritàriament de països com Ucraïna, França, Bulgària o els Estats Units, mentre que la soja prové principalment del Brasil i l'Argentina. Aquesta dependència de les importacions fa que el sector agroalimentari català sigui molt sensible als preus internacionals de les primeres matèries i als conflictes geopolítics.

En síntesi, doncs, actualment l'agroindústria catalana es dedica principalment a la importació de soja, cereals i pinsos, i a l'exportació de productes carnis i fruita. Aquests dos fluxos, però, estan molt interconnectats, ja que la soja, els cereals i el pinso que entren pels ports de Barcelona i Tarragona s'utilitzen fonamentalment per alimentar una cabana porcina que sacrifica 23 milions de porcs a l'any (Castro *et al.*, 2025). Aquesta connexió entre els ports de Barcelona i Tarragona, les Terres de Ponent i la Catalunya Central culmina amb la sortida dels productes processats cap a Europa i Àsia.

En aquest context, el sistema alimentari català s'enfronta avui a desequilibris estructurals: pèrdua de sòl agrari i envelliment de la població del sector primari, alta dependència de les importacions de pinsos i fertilitzants, concentració de la capacitat del mercat en baules logístiques i de distribució, vulnerabilitat hídrica i energètica, i una desigualtat social creixent en l'accés a dietes saludables. Com hem vist, però, als darrers anys han emergit polítiques agroalimentàries i iniciatives comunitàries (parcs agraris, cooperatives de consum, circuits curts, compra pública alimentària, etc.) que apunten cap a nous models, basats en la proximitat, la sostenibilitat i la justícia social.

Fruit d'aquesta tendència, tal com mostra el gràfic següent (v. figura 14), la superfície ecològica a Catalunya (superfície cultivable, pastures i bosc) ha augmentat d'una forma molt significativa, especialment després de la crisi econòmica de 2008 i, tot i que aquest augment s'ha produït arreu del territori,

FIGURA 14: EVOLUCIÓ DE LA SUPERFÍCIE ECOLÒGICA A CATALUNYA (2000-2022)



FONT: OBSERVATORI DE L'AGRICULTURA I L'ALIMENTACIÓ ECOLÒGIQUES

és a la província de Lleida on es concentra el 50% d'aquesta superfície.

Malgrat aquest augment, però, l'agricultura i la ramaderia convencionals continuen essent molt majoritàries a Catalunya. Així, segons dades de l'Observatori de l'Agricultura i l'Alimentació Ecològiques, al 2021 només el 8,2% de la superfície conreada a Catalunya era ecològica. Un percentatge que, tanmateix, és molt superior al registrat l'any 2009, quan no s'arribava al 2% de la superfície conreada. Per tipologia de conreu, trobem que la gran majoria d'hectàrees ecològiques (45.666 ha) corresponen a conreus llenyosos i només 26.122 ha són de conreus herbacis. I, si ens fixem en la distribució per territoris, observem que és a la província de Barcelona on aquests conreus registren el percentatge més elevat (15,8%), mentre que a la de Lleida són només el 5,1% de tota la superfície conreada.

Pel que fa a la ramaderia, el pes de la producció ecològica és molt variable segons el tipus de bestiar, si bé en tots els casos s'identifica un creixement molt notable durant la darrera dècada. Així, per exemple, amb dades de l'any 2022, al sector boví de carn, amb 593 explotacions ecològiques i més de 50.000 caps de bestiar, el percentatge ecològic és del 10,5% i, al sector oví de llet, el nombre de caps de bestiar ecològic arriba al 36,5%, tot i que

només hi ha 7 explotacions i 2.600 caps de bestiar. Per contra, a l'avicultura de carn, el percentatge ecològic és només del 0,4% (50 explotacions i 96.750 caps) i al sector porcí representa un irrisori 0,15% (una vintena d'explotacions i 10.000 caps). Cal tenir en compte, però, que és justament el sector porcí el més voluminós de la indústria agroalimentària catalana.

El sistema alimentari català és inherentment multiescalar. Diferents escales hi operen al mateix temps i s'interrelacionen entre elles a través dels processos de producció, transformació, distribució, comercialització i consum. Podríem sintetitzar-ho de la manera següent:

- ◆ Escala global: l'alimentació a Catalunya forma part d'un sistema complex que està fortament orientat a l'exportació internacional i que té una gran dependència de les importacions, tant d'altres productes agroalimentaris com d'energia. Els aliments, doncs, són mercaderies que es comercialitzen arreu del món als mercats internacionals. Fruit d'aquest procés de producció, distribució i consum a escala global, a més, es generen una sèrie d'impactes ambientals que o bé tenen una dimensió global (les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle derivades del consum energètic de l'agroindústria i del transport de les mercaderies) o bé produeixen impactes localitzats al propi territori (contaminació per nitrats) o als llocs d'origen de les matèries importades (desforestació de l'Amazones, consum d'aigua i energia, etc.).
- ◆ Escala europea: el mercat comú de la UE i la PAC generen un marc de relacions productives i comercials pròpies a l'interior de la UE. Aquest fet té un doble efecte sobre el sistema agroalimentari català. D'una banda, una part important de les importacions i de les exportacions de la indústria agroalimentària es produeixen dins la UE. D'altra banda, el marc normatiu i comercial comú, amb competències delegades pels estats membres a la UE, fan que aquesta sigui l'escala principal a la qual operen les polítiques agroalimentàries.
- ◆ Escala regional: a banda de l'orientació a l'exportació i de les necessitats d'importació que s'han comentat anteriorment, el sistema productiu agrícola i ramader a Catalunya segueix una lògica regional, amb una certa especialització productiva a escala territorial (el porcí a la Catalunya Central, a les Terres de Ponent i a l'Empordà; les pastures permanents al

Pirineu; la fruita dolça i el cereal a les Terres de Ponent; l'arròs, els cítrics i l'olivera a les Terres de l'Ebre; les vinyes al Penedès; els fruits secs al Camp de Tarragona, o la poma a les Comarques Gironines). Dins d'aquesta lògica regional, acostuma a operar també el subministrament hídric, que, amb l'excepció del canal d'Urgell i d'alguns transvasaments (majoritàriament amb fins de consum urbà o industrial), ho fa bàsicament a escala de conca o subconca hidrogràfica. Certament, ni les conques hidrogràfiques ni les unitats d'especialització productiva coincideixen amb els perímetres de les unitats administratives supramunicipals (comarques, províncies o vegueries). Tanmateix, la vegueria és, de nou, una unitat molt funcional per a la planificació dels espais agraris. I, finalment, aquesta també és una escala rellevant per a la gran indústria, des del punt de vista logístic, ja que aquesta requereix infraestructures d'emmagatzematge i de distribució que acostumen a establir-se a escala regional o, en les zones metropolitanes, a escala subregional.

- ◆ Escala subregional: algunes de les iniciatives agroecològiques de proximitat cerquen apropar la producció i el consum a través de circuits curts i de cooperatives de producció i consum. Molts d'aquests circuits –tot i que no sempre– operen a una escala subregional que supera el municipi, però que és inferior a la vegueria (una comarca, una vall, una mancomunitat o, fins i tot, l'àrea metropolitana). També a aquesta escala subregional trobem iniciatives com els escorxadors, els obradors públics o comunitaris, o les xarxes agroecològiques de producció, distribució i consum.
- ◆ Escala local: des d'aquesta mateixa lògica de proximitat, el municipi i, fins i tot, el barri poden acomplir un paper rellevant. Els mercats municipals, les cooperatives de consum local, les botigues de productes artesans i locals o els horts urbans són només alguns exemples d'iniciatives a aquesta escala.

MARC CONSTITUCIONAL I NORMATIU

El primer element que cal destacar a l'hora d'analitzar el marc constitucional i normatiu de l'àmbit de l'alimentació és que el terme *alimentació* no apareix ni a la Constitució espanyola actual ni al Tractat de la UE. Sí que apareix, en canvi, en dos articles de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Aquest fet mostra, d'una banda, que l'alimentació no ha estat concebuda tradicionalment ni com un àmbit de política pública ni com un dret. Per contra, sí que són considerats àmbits de política pública aquells sectors vinculats directament amb l'alimentació, com l'agricultura, la ramaderia o la pesca.

L'element més rellevant amb relació a la distribució competencial del sistema alimentari és la forta delegació a la UE, que es materialitza en dues grans dimensions. D'una banda, en l'àmbit sectorial específic, sobretot a través de la PAC, però també a través de molts altres sectors amb incidència en el sistema alimentari (medi ambient, desenvolupament rural, seguretat alimentària, etc.) I, d'altra banda, la concepció dels productes agroalimentaris com a mercaderies que, en el context globalitzat actual, es comercialitzen internacionalment en virtut dels acords de l'Organització Mundial del Comerç.

En el primer àmbit, el de les polítiques sectorials, la delegació de sobirania des de l'Estat espanyol cap a la Unió Europea es produeix amb la incorporació d'Espanya a la Comunitat Europea i queda reflectida actualment en el Tractat de funcionament de la UE, que a l'article 4 estableix que l'agricultura i la pesca són competències compartides entre la UE i els estats membres, fet que habilita tant la UE com els estats a legislar, i aquests últims poden exercir la seva potestat legislativa quan la UE no n'hagi exercit la competència o quan deixi d'exercir-la. Igualment, altres àmbits, com la cohesió territorial, el medi ambient, la protecció dels consumidors o els assumptes de seguretat en matèria de salut pública són també competències compartides.

Més endavant, el Tractat dedica un títol sencer (Títol III) a l'agricultura i la pesca, i a l'article 38 diu:

“La Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca. El mercado interior abarcará la agricultura, la pesca y el comercio de los productos agrícolas. Por productos agrícolas se entienden los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos. Se entenderá que las referencias a la política agrícola común o a la agricultura y la utilización del término «agrícola» abarcan también la pesca, atendiendo

a las características particulares de este sector.”⁴⁸

Tot seguit, a l'article 39 i següents, el Tractat desplega els objectius i els mecanismes d'aquesta política agrària comuna, entre els quals s'inclou una organització comuna dels mercats que podrà adoptar normes comunes sobre la competència, la coordinació de les organitzacions nacionals i una organització europea del mercat.

Tanmateix, a banda de situar les bases d'una política comuna, la concepció clara dels productes agrícoles com a béns de mercat fa que se'ls apliquin els acords en matèria comercial. Aquest fet és molt rellevant perquè el mateix Tractat de funcionament de la UE, a l'article 3, fixa la política comercial comuna com un dels àmbits sobre els quals la UE disposa de competència exclusiva. Aquest fet vol dir que, en matèria comercial, com a totes les competències exclusives:

“Art 2.1. Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.”

Aquesta doble dimensió de la sobirania en l'àmbit de l'alimentació també queda reflectida a la Constitució espanyola de 1978. D'una banda, s'estableixen els sectors productius vinculats a l'alimentació com a sectors econòmics estratègics, que, com a tals, són objecte de la política econòmica dictada a escala estatal. Així, l'article 130, situat al títol sobre economia i hisenda (Títol VII) estableix que:

“Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.”⁴⁹

48 Art. 38.1 de la versió consolidada del Tractat de funcionament de la UE, 2012.

49 Art. 130.1.1 de la Constitució espanyola, 1978.

D'altra banda, a l'article 148, les competències en agricultura i ramaderia formen part de la llista de matèries que poden ser assumides per les comunitats autònomes. Ara bé, en concordança amb el que acabem d'esmentar, en aquests matèries concretes s'afegeix "*de acuerdo con la ordenación general de la economía*", que a l'article 149.1.13 queda fixada entre les competències exclusives de l'Estat.

Dins d'aquest marc, l'Estatut d'autonomia de 1979 ja reconeixia les competències en matèria d'agricultura i ramaderia com a competències exclusives de la Generalitat. D'altra banda, l'Estatut de 2006 detalla molt més aquestes competències a l'article 116 i inclou el terme *alimentació* per referir-se al "sector agroalimentari". Aquest mateix article introdueix, entre els àmbits de competència exclusiva, qüestions com la qualitat i la traçabilitat dels productes agrícoles i ramaders, la participació de les organitzacions i les cambres agràries, la sanitat vegetal i animal, les llavors i els organismes genèticament modificats, els processos productius i les explotacions, la recerca, les fires o el desenvolupament integral i la protecció del món rural. En definitiva, l'Estatut vigent amplia el ventall d'aspectes sobre els quals la Generalitat pot regular i intervenir, això sí, sempre dins els límits de la política econòmica estatal, de la legislació europea en el marc de la PAC i de la delegació competencial a la UE en matèria de política comercial.

D'altra banda, a diferència de l'Estatut de 1979, que no mencionava la planificació de l'agricultura i la ramaderia —i que es podria entendre que aquesta podia quedar en mans de l'Estat, en virtut de l'article 149.1.13—, a l'Estatut de 2006 s'estableix que correspon a la Generalitat la competència compartida sobre la planificació de l'agricultura i la ramaderia. Igualment, cal esmentar també que a l'article 162 l'Estatut de 2006 estableix la competència compartida entre la Generalitat i l'Estat en matèria de sanitat alimentària.

Finalment, és important mencionar que, a banda de les matèries més específiques dels sectors vinculats a l'alimentació (agricultura, ramaderia i pesca), l'Estatut preveu tota una sèrie de competències en àmbits en què la Generalitat pot intervenir i que poden ser de gran rellevància en les polítiques alimentàries. Entre aquestes competències, cal destacar el reconeixement de la competència exclusiva en cooperatives i economia social, en consum, en comerç i fires, en l'ordenació del territori i del paisatge o en la promoció de

l'equilibri territorial, demogràfic, socioeconòmic i ambiental.

El marc general, doncs, és considerar el sector agroalimentari com un sector econòmic i els productes alimentaris com a mercaderies. Dins d'aquesta concepció, el marc constitucional reserva per a l'Estat la competència sobre les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, alhora que s'estableix un marc de competències compartides amb la UE pel que fa a l'agricultura i una delegació competencial en la política comercial. Resulta evident que, en aquest marc, la capacitat de la Generalitat de Catalunya per incidir en la política alimentària és molt limitada i els instruments de què disposa per abordar qüestions com l'augment dels preus dels aliments o les dificultats estructurals de la pagesia són, doncs, pràcticament nuls.

També és limitada la capacitat d'intervenció de l'Estat ja que, tot i reservar-se la competència en planificació econòmica, a la pràctica aquesta està restringida almenys per tres factors amb relació al sistema alimentari. En primer lloc, per la pròpia Constitució espanyola, que reconeix el dret a la propietat (article 33) i el marc de l'economia de mercat (article 38) com a elements que els poders públics han de garantir. En segon lloc, pel Tractat de la UE, que estableix un marc comú de lliure comerç i atribueix a la UE la competència exclusiva en matèria de política comercial, que, a al seu torn, forma part d'acords internacionals tant en el marc de l'OMC com dels acords comercials específics que signa la UE amb altres estats o organitzacions regionals. I, en tercer lloc, per la política agrària comuna impulsada per la UE en el marc de les seves competències compartides amb els estats membres, a través de la qual s'estableix una regulació compartida, es fixen condicionalitats i s'estableixen criteris d'ajuda i límits pressupostaris que acoten la capacitat de diferenciació de l'Estat espanyol.

En aquest marc, l'Estat ha impulsat algunes iniciatives per fer front a la situació específica del sector agroalimentari. La més rellevant ha estat, segurament, la Llei de la cadena alimentària, a través de la qual es pretenia reduir el desequilibri en les relacions comercials entre els diferents operadors de la cadena de valor, amb mesures específiques per evitar les pràctiques comercials abusives, com la prohibició de la venda a pèrdues.

La Generalitat no té competències per intervenir en qüestions com les relacions comercials a la cadena alimentària. Tot i això, al llarg de les darreres

dècades hem pogut veure com ha aprofitat el marc competencial relatiu a moltes altres dimensions del sistema alimentari per poder incidir-hi. La Llei dels espais agraris i els instruments d'intervenció i planificació que se'n deriven (el Pla territorial sectorial agrari de Catalunya i els plans territorials agraris específics per a territoris concrets o el registre de parcel·les agrícoles i ramaderes en desús), la Llei contra el malbaratament alimentari o la Llei de l'Estatut de municipis rurals són alguns exemples de com la Generalitat pot impulsar determinades iniciatives legislatives, sempre que aquestes no topin ni amb la unitat de mercat ni amb la regulació europea. En la mateixa línia, la Generalitat pot desplegar polítiques pròpies amb incidència sobre el sector agroalimentari, com la compra pública de productes de proximitat (per exemple, per a hospitals, escoles, centres sociosanitaris, etc.), el foment del cooperativisme i de l'economia social, la regulació sobre els establiments comercials, el foment de fires i mercats locals, etc. Així mateix, en el marc de determinades competències compartides, la Generalitat pot desplegar els seus propis instruments executius, com l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària.

Mereix una menció especial la Llei 3/2020, de prevenció de les pèrdues i el malbaratament alimentari, aprovada pel Parlament de Catalunya l'any 2020, perquè fou una llei pionera que va inspirar, entre d'altres, el propi Estat, que va legislar en el mateix àmbit cinc anys més tard, amb la *Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario*. A diferència de la legislació sobre habitatge impulsada pel Parlament de Catalunya, en aquest cas la llei catalana no va ser objecte de recurs davant del Tribunal Constitucional. Sí que ho ha estat, però, la llei estatal. El recurs ha estat admès a tramitació i està pendent de resolució.

El cas d'aquestes dues lleis il·lustra dues qüestions. La primera, que des de les institucions catalanes sovint s'impulsen iniciatives legislatives innovadores que actuen com a motor de canvi per al conjunt de l'Estat. És a dir, que primer es legisla des de Catalunya i, posteriorment, l'Estat adopta una legislació similar, inspirada en la iniciativa catalana. La segona qüestió es refereix a la concurrència competencial en matèries que corresponen a les comunitats autònomes i sobre les quals l'Estat també legisla. En el cas de competències compartides, aquesta lògica pot tenir més sentit: l'Estat fixa les bases i les comunitats autònomes legislen amb més precisió dins

el rang de possibilitats que estableix la legislació estatal. Tanmateix, en les competències que corresponen a la Generalitat de Catalunya amb caràcter exclusiu, aquesta pràctica pot suposar una invasió competencial, a banda de les dificultats que genera en casos com el que ens ocupa, en què la legislació autonòmica és prèvia i ja s'està aplicant i la legislació estatal posterior la contradiu en alguns aspectes.

FORMES DE GOVERNANÇA

Com hem vist, el sistema alimentari català es caracteritza per la seva multiescalaritat, pel predomini del mercat i com a mecanisme de provisió dels productes alimentaris i pel fort pes de les institucions de caràcter internacional a l'hora d'establir les regles del joc en la comercialització d'aquests productes, tant a escala europea com global. Al mateix temps, aquest sistema globalitzat conviu amb iniciatives i amb polítiques alternatives que, apostant per models agroecològics i de proximitat, involucren no tan sols els actors comunitaris, sinó també altres actors públics a escala regional i local.

Amb relació als actors públics, podem identificar els següents:

- ◆ **FAO (*Food and Agriculture Organization*):** és l'agència de les Nacions Unides que s'ocupa de l'alimentació i té com a objectiu principal garantir la seguretat alimentària i combatre la fam al món. Les seves accions s'adrecen principalment als països empobrits i actualment s'orienten a millorar la producció a través de la promoció de sistemes agrícoles més eficients i resilients, a combatre la malnutrició, a protegir la biodiversitat i a reduir les desigualtats. La FAO, però, també és un àmbit on es pot acordar normativa internacional en matèria d'alimentació, com el *Codex Alimentarius*, a través del qual s'han establert uns estàndards de seguretat alimentària (etiquetatge, additius, higiene) per protegir la salut dels consumidors. La FAO està integrada per 193 estats i la UE. La UE és el principal donant de la FAO i finança projectes globals contra el canvi climàtic i contra la fam.
- ◆ **OMC (Organització Mundial del Comerç):** és una organització internacional que agrupa 166 estats i la UE. Els seus membres han arribat a

acords per establir la regulació que regeix el comerç internacional, amb l'objectiu de liberalitzar-lo. En l'àmbit de l'alimentació i l'agricultura, el seu paper és crucial perquè el menjar és una de les mercaderies més protegides i regulades del món. L'OMC disposa d'un acord específic per a l'àmbit de l'agricultura, i entre les seves accions destaquen la reducció dels aranzels, el control de les subvencions, la protecció de la propietat intel·lectual (en àmbits com el de les llavors o les tecnologies agrícoles) o l'arbitratge sobre els conflictes. L'organisme és independent de les Nacions Unides i, des del 1995, es regeix per un acord de cooperació entre els estats.

- ◆ Unió Europea: té nombroses competències, algunes d'exclusives, com la regulació comercial, i d'altres compartides, com la d'agricultura, que determinen enormement les polítiques públiques en matèria d'alimentació. D'una banda, la regulació comercial i del propi sector agroalimentari i, d'altra banda, a través de la PAC i el Pacte Verd Europeu, els fons i ajuts destinats al sistema agroalimentari i els criteris que s'utilitzen per atorgar-los.

Amb l'actual estratègia “De la granja a la taula”, es pretén impulsar la transició cap a una producció sostenible, un processament que redueixi les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle i millori el perfil nutricional de la població, un consum més saludable i una reducció del malbarament alimentari. En aquest sentit, es fixa per a l'any 2030 uns objectius de reducció dels pesticides, fertilitzants i antibiòtics animals, així com d'increment de la superfície agrària ecològica. La regulació i les subvencions de la PAC són els instruments principals per assolir aquests objectius.

- ◆ Govern d'Espanya: l'Estat ha delegat les competències de política comercial a la UE, amb qui també comparteix competències d'agricultura, i el marc constitucional atribueix a les comunitats autònomes la competència en matèria d'agricultura. Tanmateix, el Govern d'Espanya, a través del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, continua exercint accions de gran rellevància en la mesura que és el responsable de la política econòmica i l'interlocutor amb la UE. Un primer element que cal destacar és que actualment la denominació del Ministeri incorpora el terme *alimentació*, fet que posa de manifest la importància actual d'un àmbit que, com hem dit, no apareix citat ni una sola vegada a la Constitució espanyola.

Així, l'Estat ha aprovat normativa pròpia, com la Llei de la cadena alimentària; transposa i cofinança la PAC; regula la sanitat exterior i el comerç; coordina l'Agència Espanyola de Seguretat Alimentària i Nutrició; fixa les bases en matèria de consum i contractació, i impulsa plans nacionals, com les estratègies contra el malbaratament.

Amb relació a la PAC, la UE ha obligat els estats membres a redactar plans estratègics (PEPAC) que detallin l'ús dels recursos provinents de la PAC i com s'orienten als objectius del Pacte Verd Europeu i a l'estratègia "De la granja a la taula". Espanya gestiona un dels pressupostos més amplis de la PAC, a través del Pla estratègic 2023-2027, elaborat pel Ministeri i aprovat per la Comissió Europea, amb una dotació de més de 47.000 M€. A més, l'Estat està impulsant actualment altres iniciatives, com l'Estratègia de digitalització del sector agroalimentari i el medi rural (2024-2026), amb un pressupost de 80 M€, el 80% dels quals són aportats pel propi Ministeri, o el Pla nacional de control de la cadena alimentària, a través del qual s'estableixen els sistemes de control de la legislació sobre la matèria.

- ◆ Generalitat de Catalunya: a través del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, la Generalitat exerceix les competències exclusives en la matèria. A diferència de l'Estat, la Generalitat posa el focus en el territori, la proximitat i els productes propis. El Departament està desplegant una política pròpia en matèria alimentària, a través del Pla estratègic de l'alimentació 2021-2026. En el marc d'aquesta estratègia, destaquen algunes accions publicocomunitàries, com l'impuls d'obradors compartits o la recuperació de petits escorxadors locals o mòbils. També destaquen iniciatives com l'Estratègia de Relleu Generacional Agrari 2023-2027, amb accions com el banc de terres per a joves o la formació en el sector, o l'aposta per la recerca, a través de l'Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries.

Pel que fa a l'ordenació del sòl agrari, el planejament territorial parcial inclou el sistema d'espais oberts com una de les dimensions de la planificació a cadascun dels àmbits territorials (vegueries). D'altra banda, la Llei dels espais agraris preveu específicament l'elaboració del Pla territorial sectorial agrari, amb la possibilitat d'elaborar plans per a àmbits territorials concrets (la comarca del Priorat i la vegueria del Penedès han

estat els primers àmbits territorials a dotar-se d'aquest instrument).

La política de la Generalitat s'orienta també al desenvolupament rural, amb l'Agenda Rural de Catalunya i la Llei de l'Estatut dels municipis rurals, però també canalitzant recursos de la PAC i del Fons Europeu Agrari de Desenvolupament Rural (FEADER), o amb tot el que té a veure amb les denominacions d'origen protegides (DOP) i les indicacions geogràfiques protegides (IGP).

D'altra banda, la Generalitat també s'intervé en el sistema alimentari a través d'altres departaments, com el de Territori, Habitatge i Transició Ecològica (planejament territorial i acció climàtica); el de Salut (seguretat alimentària); el d'Educació i Formació Professional (formació, menjadors escolars i educació alimentària), o el de Drets Socials i Inclusió (garantia alimentària).

Finalment, cal destacar les diverses agències públiques de la Generalitat que interactuen amb el sistema alimentari català, entre les quals destaquen l'Agència Catalana de l'Aigua, l'Agència Catalana de Seguretat Alimentària o l'Agència Catalana del Consum.

- ◆ **Governos locals:** els ajuntaments aconsegueixen un paper molt actiu en les polítiques alimentàries orientades a la proximitat. Ho fan a través de la gestió i l'ordenació dels mercats municipals, d'ordenances comercials específiques, dels menjadors escolars de les llars d'infants públiques, de diverses polítiques de suport a l'economia social o del foment i la col·laboració publicocomunitària en iniciatives com els horts urbans o els parcs agraris.

En l'àmbit metropolità, l'AMB fa un paper clau a escala supralocal, malgrat que es tracta d'un territori altament urbanitzat. La protecció de l'espai agrari metropolità o les estratègies de connexió entre el camp i la ciutat són les seves línies d'actuació principals. L'AMB desplega una política pròpia d'alimentació sostenible als 36 municipis que en formen part, basada en la compra pública sostenible i el foment del circuit curt. També gestiona altres elements metropolitans relacionats amb l'alimentació, com són el cicle de l'aigua i els residus.

En l'àmbit metropolità, trobem dues grans entitats interadministratives que cal destacar:

- ◆ Mercabarna: és el principal mercat majorista d'aliments frescos d'Europa en volum de comercialització (fruites i hortalisses, peix, flors i productes d'agricultura ecològica). És una infraestructura territorial, logística i econòmica clau per a la comercialització i la distribució d'aliments. Ocupa una superfície de 107 hectàrees on s'ubiquen 600 empreses i hi treballen 7.500 persones. És gestionat com una societat anònima mercantil amb capital 100% públic. L'Ajuntament de Barcelona n'és l'accionista majoritari a través de l'empresa pública B:SM (50,69%) i amb participació directa (7,16%), seguit de l'Estat, amb l'empresa pública MERCASA (36,79%), i la Generalitat de Catalunya, amb l'empresa pública Avançsa (5%).
- ◆ Parc Agrari del Baix Llobregat: és l'actiu principal del sistema agroalimentari metropolità. Està concebut com un espai de vertebració territorial que té com a objectiu mantenir l'activitat agrícola pròpia en l'àmbit metropolità. Està gestionat per un consorci integrat per l'AMB, la Diputació de Barcelona, el Consell Comarcal del Baix Llobregat, la Generalitat de Catalunya, els 14 ajuntaments que formen part del parc i la Unió de Pagesos.

D'altra banda, l'estructura multinivell de la governança del sistema alimentari català requereix instruments i espais de coordinació entre les diferents administracions. La gestió del gran volum de fons europeus, especialment de la PAC, i la transposició de la normativa i els acords comercials en la matèria fan que aquests espais siguin imprescindibles. Cal destacar-ne els següents:

- ◆ Conferència Sectorial d'Agricultura i Desenvolupament Rural: és l'espai multilateral de coordinació entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació i totes les comunitats autònomes, on es realitza la distribució territorial dels fons europeus i es fixa la posició de l'Estat espanyol davant la UE en la matèria. La Generalitat de Catalunya, a través de la seva conselleria, hi participa com una comunitat autònoma més.
- ◆ Mesa de Coordinació de la Qualitat Alimentària: és un organisme de coordinació tècnica amb la participació del Ministeri i de totes les co-

munitats autònomes. Té com a objectiu millorar l'eficàcia dels procediments de control alimentari, garantint-ne una aplicació uniforme arreu del territori.

- ◆ Comissió de Coordinació d'Organismes Pagadors: atès que a Catalunya el pagament dels fons de la PAC el fa la Generalitat (a través del seu propi organisme pagador), existeix aquesta comissió per garantir que els criteris per atorgar les ajudes siguin els mateixos arreu de l'Estat.
- ◆ Confederacions hidrogràfiques: a les conques intercomunitàries (Ebre i Xúquer), la gestió de l'aigua és atribuïda a les confederacions, que depenen del Ministeri de Transició Ecològica i en les quals participen totes les comunitats autònomes per les quals transcorren les conques respectives, a més dels usuaris de l'aigua (comunitats de regants, empreses hidroelèctriques i empreses subministradores).

Finalment, dins el sistema alimentari, el sector social i comunitari és especialment significatiu a l'hora d'entendre la complexitat de la xarxa de governança. Ho és, almenys, en dos grans àmbits: el de les cooperatives i el dels moviments socials.

Com hem vist, el cooperativisme ha format part històricament de l'autoorganització productiva i del suport col·lectiu en el sector agrícola i ramader a Catalunya, i encara avui hi juga un paper molt important. Al mateix temps, el sector està molt organitzat en la defensa dels seus interessos a través de diferents organitzacions professionals agràries. A aquest fenomen, s'hi han afegit més recentment noves iniciatives cooperatives en l'àmbit de la distribució i el consum o grups locals de lògica comunitària. En síntesi, podríem agrupar els actors del sistema en:

- ◆ Organitzacions professionals agràries: són organitzacions de professionals i sindicats del sector. Com a tals, actuen en defensa dels interessos dels agricultors i ramaders davant de les administracions públiques i d'altres actors de la cadena alimentària. A Catalunya, les principals organitzacions són la Unió de Pagesos, JARC, ASAJA i UPA.
- ◆ Cooperatives agràries: són societats formades per titulars d'explotacions agrícoles, ramaderes o forestals amb la finalitat de realitzar tot tipus d'activitats en comú i operacions encaminades a millorar les explotacions dels

socis, la població agrària i el desenvolupament del món rural. Tenen una forta tradició històrica a Catalunya, on estan organitzades mitjançant la Federació de Cooperatives Agràries de Catalunya.

- ◆ Cooperatives de consum: són organitzacions formades per grups de consumidors que s'uneixen per gestionar conjuntament la compra de productes alimentaris, cercant una alternativa al model de supermercats convencionals. Aquest model ajuda a mantenir viu el sector primari local i redueix la petjada ecològica. A Catalunya, aquesta tradició està molt arrelada a través de l'economia social i solidària, i ha crescut molt als darrers anys.
- ◆ Iniciatives comunitàries locals: són iniciatives locals que promouen la proximitat i el circuit curt en la cadena alimentària, com els horts urbans, les agrobotigues, els grups de consum agroecològics, els mercats de pagès, els escorxadors i obradors publicocomunitaris o els grups de producció de llavors locals, etc. També han crescut molt a Catalunya als darrers anys. Algunes d'aquestes iniciatives s'han organitzat en xarxes a diferents escales. Així, per exemple, els grups de llavors locals s'organitzen per mitjà de xarxes locals i alhora es coordinen a escala estatal i internacional.

D'altra banda, el món rural i el sistema alimentari també han estat històricament, i fins als nostres dies, espais de conflicte i de mobilització. Algunes de les organitzacions que acabem de descriure, com la Unió de Pagesos, actuen tant en el camp de l'autoorganització i la defensa dels interessos productius com en el camp de la protesta i la mobilització social. Podem destacar, entre d'altres, els actors següents:

- ◆ Revolta Pagesa: és un moviment social sorgit a Catalunya l'any 2024 com a resposta a la situació de crisi estructural del sector primari. Durant els darrers anys, ha protagonitzat diverses protestes de la pagesia arreu del territori i s'ha estructurat a través de grups locals. A l'origen de les reivindicacions del moviment, hi ha l'increment dels costos de producció, la caiguda dels preus en origen, l'excés de burocràcia, l'encariment dels combustibles, les restriccions de la sequera o la competència deslleial per part d'importacions que no compleixen els mateixos estàndards que els productes europeus. Les darreres mobilitzacions han estat aquest 2026,

arran de l'acord entre la UE i el Mercosur.

- ◆ **Moviment per la sobirania alimentària:** a final del segle xx, el moviment global per la sobirania alimentària va arribar a Catalunya a través d'associacions i entitats com el Comitè de Suport al MST, Entrepobles o la Xarxa de Consum Solidari. Durant el segle xxi, aquest moviment s'ha anat expandint per mitjà d'organitzacions socials i d'iniciatives agroecològiques de naturalesa diversa: les de producció, les de transformació artesanal de productes agroalimentaris, els grups i les cooperatives de consum, els bancs de llavors, els horts comunitaris, els mercats locals, els menjadors escolars ecològics, els projectes de recerca i divulgació, i les iniciatives d'educació i formació, entre d'altres. Entre els anys 2000 i 2010, els col·lectius i les organitzacions del moviment van impulsar conjuntament campanyes d'incidència sociopolítica i van encapçalar diverses mobilitzacions, i així van multiplicar la capacitat de treballar coordinadament en xarxa.

En sintonia amb aquest plantejament, l'any 2002 neix l'Assemblea Pagesa, un moviment social i sindical de base rural i assembleària que es planteja com a objectiu principal la construcció d'un món rural viu i habitat, en què els pagesos i les pageses tinguin possibilitats de produir i vendre lliurement i que compti amb la resta de la població rural perquè s'afegeixi a la lluita per un nou model de desenvolupament rural.

Des de l'any 2023, l'Assemblea Catalana per la Transició Ecosocial, un front comú de moviments, col·lectius, organitzacions i persones que comparteixen l'ambició i el desig d'impulsar una transició ecosocial a Catalunya, ha emergit com un dels espais que avui promouen iniciatives diverses, com la d'articular un Pacte per la Sobirania Alimentària a Catalunya.

Tot i que són diversos els actors socials i comunitaris que impulsen accions de protesta contra les administracions públiques i també formes autònomes d'operar —al marge de les institucions públiques— per desplegar un model agroalimentari alternatiu, també són múltiples els espais de col·laboració entre les institucions públiques i moltes d'aquestes organitzacions i iniciatives.

En aquest sentit, el Govern de la Generalitat ha articular, des de fa

dècades, diferents espais d'interlocució amb el sector agrari. En destaquen les taules sectorials agràries, que agrupen, per diferents sectors (arròs, fruita, aviram, porcí, cítrics, vinya, etc.), representants de les principals entitats de l'àmbit de la producció, de la indústria de la transformació i de la comercialització. Des de l'any 2012, a més, existeix la Taula Agrària, integrada per dotze membres, en representació de les organitzacions professionals agràries i les entitats representatives del món cooperatiu, i per representants de l'Administració. Les entitats del sector, com ja hem vist, també participen en les confederacions hidrogràfiques (a través de les comunitats de regants) o en consells com el de Mercabarna.

D'altra banda, als darrers anys, s'han multiplicat les experiències de col·laboració publicocomunitària a escala local, especialment al voltant d'iniciatives com els horts urbans (sovint gestionats comunitàriament i ubicats en solars de titularitat municipal), els obradors compartits i els microescorxadors, o els bancs d'aliments.

CONCLUSIONS

- ◆ El sistema alimentari català opera, en gran manera, a escala global, tant pel que fa a la producció –amb una indústria agroalimentària potent, orientada a l'exportació– com al consum –tant de primeres matèries necessàries per a la producció (soja, pinso i energia) com de productes frescos i processats que provenen d'altres parts del planeta.
- ◆ La consideració del sector agroalimentari com un sector econòmic, en el marc d'un món globalitzat i del mercat únic de la UE, fa que aquest sigui un àmbit fortament operat des del mercat, amb les restriccions que això implica per a la intervenció dels poders públics, que estan obligats a garantir l'economia de lliure mercat. Tot i això, el sector està molt regulat i subvencionat a escala europea.
- ◆ Existeix una forta contradicció entre les dues grans organitzacions internacionals que intervenen en el sistema alimentari. D'una banda, la FAO fixa uns objectius i unes estratègies per garantir la seguretat alimentària (entenent l'alimentació com un dret bàsic) i lluitar contra les desigualtats. D'altra banda, els acords de l'OMC estableixen un marc de comerç internacional dels productes alimentaris (entenent que són una mercaderia

més) que dificulta la intervenció pública i genera grans desigualtats socioambientals en la cadena alimentària.

- ◆ La Unió Europea juga un paper fonamental en la regulació i el finançament del sector, especialment a través de la PAC, però també d'altres directives i reglaments. L'Estat ha regulat qüestions de gran rellevància, com la legislació sobre la cadena alimentària, que regula les relacions contractuals entre els productors, la indústria i la distribució, o la legislació en matèria de sanitat animal i vegetal. El paper de la Generalitat s'ha limitat a les polítiques de suport al sector a Catalunya, a la dimensió més territorial a través de la Llei dels espais agraris, a les qüestions de caràcter local (desenvolupament rural, DOP i IGP) i a la regulació contra el malbaratament alimentari.
- ◆ Tot i que Catalunya té competències exclusives en matèria d'agricultura i ramaderia, la delegació de competències a la UE, d'una banda, i la consideració d'aquest àmbit de la política pública com un sector econòmic estratègic, de l'altra, en limiten enormement les possibilitats d'actuació. L'Estat té reservada la competència relativa a les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, a banda d'altres instruments importants en aquest sector, com són les obligacions contractuals.
- ◆ Existeix a Catalunya un sector social i comunitari molt potent vinculat a la sobirania alimentària (cooperativisme de producció, cooperativisme de consum, xarxes locals de llavors per a la biodiversitat cultivada, horts urbans, etc.). Algunes d'aquestes iniciatives s'organitzen a través de xarxes multiescalars, que van de l'àmbit local al global.
- ◆ La Generalitat de Catalunya té un instrument de planificació estratègica en l'àmbit de l'alimentació (Pla estratègic de l'alimentació de Catalunya) i està desenvolupant instruments de planificació territorial sectorial en el marc de la Llei dels espais agraris. Entre aquests, destaquen els plans territorials sectorials agraris específics, que fan referència a àmbits territorials concrets, com una comarca o una vegueria.

Síntesi. Anàlisi comparatiu dels estudis de cas

Els tres estudis de cas relatats en els capítols anteriors ens obren una mirada complexa a l'articulació de sobirania. No només són específiques les característiques territorials i multiescalars dels tres àmbits de política pública estudiats, sinó també el seu abordatge en clau d'articulació de sobirania. Certament, el marc constitucional actual implica una sèrie de restriccions comunes per a tots tres àmbits, a la vegada que obre també la porta a algunes possibilitats. De la mateixa manera, tots tres àmbits fan emergir una sèrie de necessitats comunes que podrien ser abordades amb transformacions estructurals d'aquest marc i/o amb algunes pràctiques comunes. A la vegada, però, cadascun dels tres àmbits estudiats mostra també la necessitat de respostes específiques que requereixen de formes concretes d'articulació de la sobirania per a cadascun dels casos.

Vegem a continuació alguns punts comuns i divergents dels tres casos en clau comparativa per tal de, en la darrera part d'aquest llibre, entrar més en detall en algunes propostes.

El primer element a destacar és que, si bé les tres problemàtiques tenen una clara dimensió territorial, la seva naturalesa és ben diferent. L'habitatge es comporta com un estoc que requereix d'una ocupació física de l'espai en territoris concrets. El ferrocarril, en canvi, si bé també consumeix sòl amb les seves infraestructures, és fonamentalment un flux que transporta passatgers i mercaderies entre territoris. L'alimentació, per últim, és a la vegada un flux i un estoc, ja que els aliments són produïts consumint sòl en territoris concrets, però requereixen de fluxos (aigua, energia, nutrients, etc.) i, un cop produïts, són transportats per ser consumits en altres territoris. Aquesta lògica – de flux o d'estoc – determina clarament tant les necessitats com les possibilitats a l'hora d'articular la sobirania en cadascun d'aquests àmbits de política pública.

Un segon tret diferencial entre els tres casos és la seva relació amb el mercat, amb el sector públic i amb la comunitat. Si bé tots tres àmbits

són d'interès públic al tractar-se de béns o servis de primera necessitat, la seva provisió a Catalunya no es produeix en els mateixos termes. El ferrocarril és l'únic dels tres casos que es tracta d'un servei d'ús públic que està majoritàriament en mans del sector públic. L'habitatge, en canvi, és un bé de primera necessitat que a Catalunya està essent proveït molt majoritàriament a través del mercat. L'alimentació, per últim, és també un element de primera necessitat proveït majoritàriament pel mercat però, al mateix temps, existeix a Catalunya un sector social i comunitari molt potent vinculat a la sobirania alimentària.

Hem vist també com, en tots tres casos, existeixen tendències i possibilitats de canvi en la relació estat-mercat-comunitat. Així, en l'àmbit de l'habitatge creix tant la inversió com la producció directa per part del sector públic, especialment amb l'habitatge públic de lloguer, i creixen també les noves iniciatives d'habitatge cooperatiu autogestionat. En l'àmbit del ferrocarril, per contra, les iniciatives ciutadanes es concentren en el camp de la protesta i la proposta, mentre que en l'àmbit de la gestió dels serveis ferroviaris s'han introduït operadors privats en lògica de lliure mercat en els serveis d'alta velocitat.

Pel que fa a la multiescalaritat, veiem com la pròpia naturalesa de cada problemàtica en determina també la seva escalaritat. L'habitatge, en tant que estoc, és dels tres àmbits el que està més circumscrit a una escala de proximitat, tot i que les seves dinàmiques operen a escala metropolitana i regional. Aquest fet requereix de respostes multiescalars que combinin la funcionalitat regional o metropolitana amb l'abordatge de la segregació socio-espacial i les diferents necessitats de rehabilitació que tenen lloc a nivell de barri. En el cas del ferrocarril, en canvi, la seva naturalesa com a flux ens porta necessàriament a la interconnexió entre territoris, i això ens fa saltar des de l'escala metropolitana, com a àmbit de connexió de més proximitat, fins a l'escala europea quan la connexió és d'àmbit internacional. Per últim, l'escala global guanya una gran rellevància en el cas de l'alimentació. Aquesta escala és poc present en els dos casos anteriors –tot i que no inexistent, perquè en tots ells hi ha fluxos globals de persones i de capital–. A la vegada, el cas de l'alimentació ens mostra una gran multiescalaritat, des dels fluxos d'aliments que són produïts en una part del planeta i consumits en una altra, els fluxos d'energia o de recursos necessaris

tant per a la producció com per a la distribució, fins als estocs de sòl per a la producció agroromana catalana, que operen a escala regional, i les iniciatives de consum de proximitat, que s'articulen a escala municipal o fins i tot barrial.

Tots tres casos, en definitiva, ens mostren que no existeix una única escala ideal per abordar cadascuna d'aquestes problemàtiques, i encara menys una escala òptima vàlida per a totes tres a la vegada. Per tant, diferents àmbits territorials i diferents escales s'han d'articular per poder donar respostes eficaces a unes problemàtiques que tenen aquesta naturalesa multiescalar.

I això ens porta a la qüestió central d'aquest treball: l'encaix entre aquesta multiescalaritat i les estructures institucionals, així com els instruments de governança desplegats per donar-hi resposta.

Una primera evidència en aquesta anàlisi són les dinàmiques de conflictivitat a les que porta la necessitat d'articular la sobirania per fer front a problemes de naturalesa multiescalar en un estat amb autonomies com és l'espanyol i en el marc de la UE. Tal com ja apuntàvem en el capítol tercer, l'escala, com la sobirania, són conceptes polítics, motiu pel qual no és estrany que la resposta a com governar problemes multiescalars com els aquí analitzats resulti en una disputa pel poder, és a dir, en una disputa sobre la sobirania. Ho hem vist en el cas de l'habitatge, que tot i ser un àmbit amb competència exclusiva de la Generalitat, les iniciatives tant ciutadanes com de la pròpia Generalitat han topar amb recursos d'inconstitucionalitat. Ho hem vist també en el cas del ferrocarril, on el traspàs de competències no s'ha fet del tot efectiu i on l'actual traspàs integral de rodalies es veu limitat en el cas dels serveis i infraestructures considerades d'interès general i/o que surten de Catalunya. I ho hem vist també en el cas de l'alimentació, on la delegació de competències a la UE i la seva consideració com a sector econòmic estratègic limita enormement la capacitat d'intervenció de la Generalitat.

Aquesta disputa per la sobirania en cadascun dels tres casos estudiats ha conduït també a solucions ineficaces o a importants disfuncions entre l'escala de la problemàtica en qüestió i el nivell de govern amb potestat i recursos per fer-hi front. Exemples d'aquestes disfuncions són els serveis de rodalies, que, tot i prestar-se a una escala subregional s'han mantingut total o parcialment en mans del govern central; les polítiques d'habitatge, que tot i operar la problemàtica a escala metropolitana o regional, s'ha

impossibilitat l'ús de determinats instruments de regulació o d'intervenció a la Generalitat o l'AMB atès que aquests instruments són de competència estatal; o el cas de l'alimentació, en què la imposició del lliure mercat a través de l'OMC dificulta enormement les polítiques estatals o regionals per garantir unes condicions dignes a la pagesia de cada territori. En la majoria d'aquests casos l'element de fons és el fet que la forma com es governen aquests problemàtiques contradiu el principi de subsidiarietat.

Més enllà d'aquestes i altres disfuncions que seran tractades amb més profunditat en els capítols posteriors, els estudis de cas posen de manifest també la necessitat de pensar en noves alternatives per abordar de forma més eficaç aquest desencaix entre la multiescalaritat i l'articulació de sobiranes entre diferents nivells de govern.

Una de les qüestions que hem pogut identificar en tots tres casos és la importància de les escales regionals i subregionals. És a dir, escales supramunicipals i infranacionals a les quals es produeixen gran part de les dinàmiques territorials de les problemàtiques analitzades. En el cas de l'habitatge, hem vist com les àrees metropolitanes i els sistemes urbans plurimunicipals són els àmbits en els quals té més sentit intervenir de forma conjunta. En el cas del ferrocarril, és també a l'escala en la què operen els serveis de rodalies on es produeixen la gran majoria dels desplaçaments quotidians. Mentre que en l'àmbit de l'alimentació, la producció local i la planificació dels espais agraris té sentit també a una escala regional. Això no vol dir que, en tots tres estudis de cas, hàgim identificat, com ja hem dit, tant dinàmiques multiescalars com qüestions que operen a altres escales (global, europea, municipal o de barri). Ara bé, sens dubte, l'escala regional té una gran importància funcional en tots tres casos.

A Catalunya, aquest fet contrasta amb l'existència d'unitats político-administratives a aquesta escala: les vegueries i l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Si bé hem detectat algunes iniciatives interessants a aquesta escala-com ara les Autoritats de Transport Metropolità, les iniciatives en matèria d'habitatge de l'AMB, el planejament territorial parcial o la planificació d'espais agraris-, la realitat és que es tracta d'unitats políticoadministratives mancades d'eines, recursos i capacitat operativa.

I, per últim, una darrera qüestió que ha emergit en tots tres casos és la necessitat de desenvolupar instruments de coordinació. En l'àmbit

de l'habitatge, hem vist com cal coordinar els diferents instruments de planificació i d'intervenció a diferents escales. En l'àmbit del ferrocarril, hem vist la necessitat de coordinar el transport públic dins un mateix àmbit territorial, com el metropolità, però també hem vist com cal coordinar serveis i infraestructures, especialment quan es traspassen fronteres administratives. I també ho hem vist en l'àmbit de l'alimentació, on la gestió dels fons europeus i la transposició de la normativa fa imprescindibles aquests mecanismes en lògica de governança multinivell. Sobre tot això també aprofundirem en els capítols posteriors.

PART III – PROPOSANT NOVES SOBIRANIES: CONCLUSIONS

Capítol 7. Repensant les sobiranies avui

Als capítols anteriors, hem anat corroborant com, en el món actual, on la majoria de problemes i reptes col·lectius tenen una naturalesa multiescalar, els estats nació són estructures poc funcionals per fer-hi front. Per contra, i aquest és l'argument principal d'aquest treball, explorar noves formes d'articular sobiranies entre diferents escales i a través de diferents actors i nivells de govern pot ser més adequat per ajustar les respostes polítiques a la naturalesa socioterritorial de problemàtiques com l'habitatge, el ferrocarril, l'alimentació o qualsevol altre àmbit de la política pública.

Partint dels debats teòrics que hem abordat a la primera part del llibre, i a partir de les constatacions empíriques de la segona part, en aquest capítol es plantegen, a tall de conclusió, algunes idees per repensar la sobirania avui, tant a en termes generals com per a la realitat catalana en particular.

Per fer-ho, com ja hem advertit a la introducció, partim d'un canvi d'enfocament. En el nou escenari postprocés que estem vivint actualment, carregat també d'incerteses per l'evolució dels esdeveniments, tant en l'àmbit estatal com en l'internacional, proposem un nou marc a partir del qual desenvolupem una sèrie de propostes de canvis estructurals i, sobretot, de noves lògiques operatives en l'àmbit de les polítiques públiques concretes. Certament, com ja hem dit a l'inici, el marc institucional (allò que en anglès en diuen *polity*) és el que habilita o constreny les possibilitats d'actuació. Ara bé, en un món ple de complexitats com l'actual, la forma com s'articulin les sobiranies en la implementació de les polítiques concretes (allò que en anglès en diuen *polícies*) serà el realment determinant.

Estructurem el capítol en quatre apartats per abordar aquest nou enfocament, al qual ens referirem com el paradigma de l'articulació de sobiranies. En primer lloc, dibuixem el canvi de marc en la conflictivitat, passant d'un marc nacionalista a un nou marc basat en les sobiranies. Tot seguit, dibuixem els elements estructuradors (*polity*) d'aquest nou marc a partir de la idea dels estats plurinacionals. A continuació, entrem a concretar

aquest nou marc a través de les polítiques públiques (*policies*). Finalment, definim els principis rectors per fer operatiu aquest nou escenari: la cooperació, la fraternitat i la subsidiarietat.

REEMMARCAR ELS CONFLICTES: POSAR LES SOBIRANIES AL CENTRE

Molts dels conflictes geopolítics avui es continuen plantejant des del paradigma dominant dels nacionalismes i amb el pretext del control dels recursos d'un territori. L'actual genocidi a Gaza, la invasió de Rússia a Ucraïna, el conflicte entre Tailàndia i Cambotja o l'atac recent dels Estats Units a Veneçuela i les amenaces sobre Groenlàndia s'estableixen en aquests termes. Ara bé, en un món on, com hem vist, el concepte d'estats nació està en crisi i on, com també hem vist, la majoria dels problemes i reptes tenen una naturalesa global però causes i conseqüències locals, no sembla que tingui gaire sentit continuar atrapats en aquest paradigma, si bé tot apunta que és justament aquesta la deriva cap on està anant el món actualment.

El conflicte polític entre Catalunya i Espanya ha tendit també a plantejar-se en clau nacionalista (a cada nació un estat i a cada estat una única nació). Qüestionar el marc nacionalista com a paradigma des del qual abordar aquest conflicte polític no implica, ni de bon tros, negar-ne l'existència. Ans al contrari, cercar nous marcs des dels quals entendre el conflicte podria obrir la porta a noves vies de solució.

El marc que hem proposat en aquest treball és el de la sobirania. De fet, com hem vist, justament el que històricament ha reivindicat el catalanisme polític ha estat una capacitat més gran d'autogovern. És a dir, més sobirania. Per tant, en realitat, per al cas català no es tracta d'un marc nou, sinó de retornar el conflicte al seu origen, sense que això vulgui dir negar-ne l'evolució històrica.

Al primer capítol, hem analitzat com el concepte de sobirania ha evolucionat al llarg del temps. Des de la definició de Bodin al segle XVI —com el poder absolut i perpetu d'una república—, fins a les aproximacions més recents d'autores com Federici —com a formes descentralitzades d'organització comunitària del poder col·lectiu per garantir el control sobre la pròpia vida i els recursos que la sustenten. Emmarcar el conflicte

en clau de sobirania implica avui entendre la sobirania des de les seves accepcions més recents. Per tant, no des d'una visió absolutista i unitària de la sobirania, sinó des d'una mirada flexible en què aquesta és divisible, es pot compartir i es pot conjugar en plural.

Al capítol segon, hem vist la concepció de la sobirania des de diferents ideologies. En totes les aproximacions, la sobirania versa sobre el poder i s'atribueix a comunitats polítiques que acostumen a estar territorialitzades. Ara bé, sortir del marc i de la ideologia nacionalista i incorporar altres mirades sobre la sobirania implica deixar de posar el focus en el *qui*—qui ha de tenir tota la sobirania i qui forma part d'aquesta comunitat política— per passar a centrar l'atenció en el *com*, és a dir, com articulem la sobirania en una societat complexa, a través de diferents escales i entre diferents actors i nivells de govern.

Existeix, però, un darrer element que dona sentit a reemmarcar els conflictes des de la sobirania en el moment actual. Des de l'onada neoliberal dels anys vuitanta, i amb l'efervescència de la globalització, qui està perdent sobirania són els estats. I no només pels processos d'internacionalització i descentralització, a través dels quals els estats deleguen sobirania cap a instàncies territorialment superiors i inferiors, sinó també perquè, a través dels processos de privatització i mercantilització de la cosa pública, s'ha buidat l'estat de capacitat d'intervenció i s'ha cedit poder al capital i als mercats. Ho hem vist especialment en els estudis de cas de l'habitatge i l'alimentació. A més, aquest capitalisme econòmic i financer, en el seu estadi actual, opera a escala mundial.

En altres paraules, el capitalisme globalitzat necessita operar a determinades escales i és fonamentalment des d'aquí que s'ha determinat la política d'escala, qüestionant el rol i l'escala estatal, per les traves que suposa per al desenvolupament d'aquest sistema econòmic mundial. Al mateix temps, però, és justament contra aquest model que emergeixen alternatives comunitàries d'autogestió que pretenen recuperar per a la ciutadania la sobirania que els estats han cedit als mercats.

Aquest triple moviment estat-mercat-comunitat de què parlava Nancy Fraser és el que emmarca avui qualsevol debat al voltant de la sobirania. Si, a més, concebem que en les democràcies avançades la sobirania resideix en última instància en la ciutadania, tot el que representi una pèrdua de

control per part de la ciutadania, no només sobre els afers de naturalesa col·lectiva sinó també sobre tot el que afecta individualment les seves vides, ha d'esdevenir, sens dubte, una qüestió central en el debat sobre les sobiranies. És a dir, no té sentit avui abordar el conflicte de sobiranies entre Catalunya i Espanya sense abordar el debat sobre el paper del mercat i de la comunitat pel que fa a la pèrdua/recuperació de sobirania per part de la ciutadania.

Des d'aquest nou paradigma, en què la pregunta no és quin estat ha de correspondre a una determinada nació o quina nació és la que defineix un determinat estat, sinó com articulem les sobiranies entre diferents escales, nivells de govern i actors, els marcs institucionals han de respondre a noves lògiques que facilitin i facin operativa aquesta articulació. Vegem, a continuació, com haurien de canviar aquests elements més estructurals.

L'ESTAT PLURINACIONAL I LA NACIÓ COM A FONT DE SOBIRANIA

Des de l'aparició dels estats nació fins als nostres dies, la sobirania s'ha estructurat internacionalment a partir dels estats, fet que, com hem vist, respon al predomini que ha tingut el nacionalisme com a ideologia. No podem obviar que el món es continua estructurant políticament a partir dels estats i sembla evident que aquests continuaran existint. Més encara, segurament són una unitat perimetral necessària, també per donar respostes als problemes d'avui. Ara bé, vol dir això que aquests han d'estar necessàriament associats a una única nació? De cap manera. Vol dir això que els perímetres dels estats (les fronteres) i de les altres unitats politicoadministratives han de ser rígids i infranquejables? Tampoc.

Bevent del federalisme pluralista, el que aquí es proposa és dissociar els conceptes d'estat i nació, perquè aquesta aproximació obriria la porta a noves formes d'articulació de la sobirania. Si l'estat no ha de ser necessàriament nacional, podem concebre noves formes d'articulació del poder que reconguin la coexistència de multiterritorialitats i que reconsiderin els perímetres i les fronteres d'actuació dels poders públics.

De nou, acceptant que, per articular sobiranies, han d'existir perímetres territorials sobre els quals organitzar aquesta articulació i acceptant també

que els estats han de ser necessàriament un d'aquests perímetres. Ara bé, obrint la porta al mateix temps a altres perímetres territorials (inferiors i superiors a l'Estat) i, sobretot, permeabilitzant les rígides fronteres actuals i possibilitant la coexistència d'aquestes múltiples territorialitats.

Aquesta dissociació no és tampoc una proposta innovadora. De fet, en el món actual, ja tenim diversos casos de reconeixement plurinacional. Bolívia, Equador o el Regne Unit en són els exemples més clars, mentre que en altres contextos, com els del Canadà, Suïssa, Bèlgica o Dinamarca, existeix també algun tipus de reconeixement de la seva realitat plurinacional. La pròpia Constitució espanyola, de fet, amb la menció a les nacionalitats i la seva autonomia, fa també un cert reconeixement de la realitat plurinacional espanyola.

El problema no és tant el fet que molts dels estats actuals tenen realitats nacionals diverses al seu interior, atès que això és una evidència, sinó la necessària associació que es fa entre estat i nació. Això és el que dificulta el reconeixement de la plurinacionalitat. Ara bé, des de perspectives ideològiques no nacionalistes, ja fa segles que es formulen altres paradigmes que, si bé a la pràctica han estat absorbits per l'hegemonia del nacionalisme, plantegen opcions molt més ajustades al context actual. Separar els conceptes d'estat i nació atenent la pluralitat nacional de molts estats, com proposa el federalisme pluralista, no tan sols implica reconèixer que un estat pot tenir al seu interior diverses nacions, sinó que també implica assumir que diverses nacions poden compartir un mateix estat.

La fórmula de l'estat plurinacional sembla raonable per al conflicte entre Catalunya i Espanya ja que, com ja hem detallat anteriorment, Catalunya té tots els elements per ser considerada una nació. Per tant, l'estat plurinacional permet aquest reconeixement, sense que això hagi d'originar cap problema, com ja succeeix en altres estats del món que tenen aquestes característiques.

Ara bé, això no resoliria el problema de fons, que, com hem dit, versa sobre la sobirania. La qüestió de fons, doncs, és com articular la sobirania en un escenari en què estat i nació no són el mateix concepte i, sobretot, on situar la font de sobirania.

Com hem vist, el sistema de Nacions Unides reconeix la sobirania als estats. Per contra, la dissociació dels conceptes d'estat i nació ha tendit a

vincular-se —especialment en el federalisme originari, en el confederalisme i en el sobiranisme— al reconeixement del dret a l'autodeterminació de les parts que configuren la unió, és a dir, les nacions. En altres paraules, el reconeixement del dret de les nacions a l'autodeterminació es basa, justament, en la separació dels conceptes d'estat i nació, atribuint la sobirania a la nació.

Com hem detallat al capítol tercer, la nació és un ens abstracte —superior al conjunt d'individus que la integren— que s'acostuma a manifestar sobre un espai geogràfic. El concepte fa referència a una comunitat que comparteix uns trets sentimentals (un passat compartit) i/o polítics (la voluntat present i futura d'autogovernar-se). Catalunya és, sens dubte, una comunitat de sentiment, amb uns trets culturals i històrics compartits, però és també una comunitat política, amb una voluntat clara d'autogovern. És aquesta concepció de la nació com a comunitat política el que dona peu a atribuir la sobirania a les nacions, tal com ja plantejava el catalanisme polític de Valentí Almirall a final del segle XIX.

Com hem vist en els tres estudis de cas, les escales i els nivells de govern més òptims per abordar cadascun dels àmbits de la política pública són ben diferents. És a dir, no hi ha un únic perímetre territorial òptim per gestionar els problemes del segle XXI, sinó que cada problema té els seus perímetres, els quals, al seu torn, solen ser sempre multiescalars i, per tant, requereixen la implicació de diferents nivells de govern. És tracta, doncs, d'articular les relacions entre els diferents perímetres per oferir les millors respostes possibles.

La pregunta, doncs, no és si el perímetre de la nació és més o menys adequat que els perímetres d'altres escales (europea, estatal, regional, metropolitana o local). La pregunta és si la nació ha de tenir o no un paper central com a font de sobirania. I és aquí on el fet de ser una comunitat política integrada per ciutadans i ciutadanes que comparteixen tota una sèrie d'elements comuns i que volen autogovernar-se esdevé fonamental.

A les democràcies liberals, el poble és qui legitima el poder a través de l'expressió de la seva voluntat majoritària. En aquesta mateixa línia, el republicanisme estableix que el poble és el dipositari últim de la sobirania i aquesta s'ha d'expressar i/o articular de tal manera que eviti qualsevol forma de dominació. És a dir, no és que la nació sigui l'escala òptima per a tots

els problemes, sinó que és el perímetre que vertebrava una comunitat política que, com a tal, és font de sobirania. A partir d'aquí, aquesta sobirania s'ha d'articular amb altres escales i nivells de govern (delegant i compartint), a través dels mecanismes de coordinació i cooperació que detallarem al capítol següent, amb l'objectiu de trobar les millors fórmules per a cada àmbit de la política pública.

D'altra banda, el principi del dret de les nacions a l'autodeterminació obre la porta a noves formes de concebre la delegació voluntària de sobirania de baix a dalt i la possibilitat de construir estats multinacionals (o altres estructures d'organització política en què les nacions decideixin compartir sobirania). És a dir, autodeterminar-se no tan sols vol dir conservar el dret d'una nació a sortir d'una unió estatal, sinó, sobretot, vol dir reconèixer la sobirania de les parts. És a partir d'aquest reconeixement de la sobirania que les parts poden decidir abandonar la unió. Però és també a partir d'aquest mateix reconeixement de la sobirania que les parts decideixen formar part d'una (o més d'una) unió, tot delegant o compartint part d'aquesta sobirania reconeguda.

Si bé el reconeixement del dret a l'autodeterminació dels pobles forma part dels principis de les Nacions Unides, la seva aplicació com a dret de secessió es restringeix a uns supòsits molt específics (pobles sota domini colonial o sota ocupació estrangera) i a casos concrets d'estats que han reconegut aquest dret (Bolívia, Equador, Etiòpia, el Regne Unit o el Canadà). Per contra, el reconeixement de l'autodeterminació interna de les parts forma part de la majoria d'unions de caràcter federal o confederal. Tot i que, a la pràctica, com hem exposat anteriorment, el domini del nacionalisme ha convertit la majoria dels estats federals en unitaris, molts d'ells conserven en la seva naturalesa aquesta lògica direccional segons la qual són les parts les que deleguen la seva sobirania a la unió. La unió federal original, com hem vist al capítol primer, no és la d'una descentralització basada en el principi de jerarquia, sinó que és una unió que neix de baix a dalt. Són les unitats inferiors les que decideixen cedir i compartir part de la seva sobirania, d'acord amb el principi d'igualtat. L'essència del federalisme és, doncs, el pacte entre parts iguals que decideixen cooperar. L'exemple més clar és la creació dels Estats Units d'Amèrica, en què cadascun dels estats federats té la seva pròpia constitució, entre altres qüestions.

En aquesta mateixa línia, la UE és un exemple únic que pot inspirar noves vies de solució. Ha estat construïda de baix a dalt com una confederació. Les parts, en la mesura que continuen essent dipositàries de la seva sobirania –i, per tant, tenen reconegut el dret a l'autodeterminació– han pogut decidir lliurement i voluntàriament delegar o compartir part d'aquesta sobirania, i poden recuperar-la en qualsevol moment.

No és el cas de l'Estat espanyol, on és l'estat central qui delega i transfereix competències a les comunitats autònomes, que tenen uns estatuts d'autonomia que han de ser aprovats per les Corts Generals. Canviar aquesta lògica jeràrquica de delegació de sobirania de dalt a baix per un nou model en què es reconeguéssin Catalunya com una nació sobirana que delega sobirania a l'Estat i a la Unió Europea suposaria un veritable canvi de paradigma.

L'element més rellevant d'aquest nou paradigma, però, no és en qui resideix la sobirania (si en l'estat o en les nacions), tot i que òbviament aquesta és una qüestió important que permetria donar resposta a bona part de les reivindicacions formulades des del catalanisme polític. La qüestió de fons és que des d'aquest nou paradigma es multipliquen les possibilitats d'articular sobiranes entre diferents escales i nivells de govern d'acord amb la realitat i les característiques de cadascun dels àmbits de la política pública. Vegem, doncs, com materialitzar aquesta articulació en l'àmbit de les polítiques públiques.

SOBIRANIA I XARXES DE GOVERNANÇA EN LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Els tres estudis de cas d'aquest treball ens han permès mostrar com, enfront d'unes organitzacions polítiques territorialment rígides i estables (els estats nació), trobem tota una sèrie de realitats i problemàtiques de caràcter col·lectiu que no tan sols operen en uns límits territorials diferents dels d'aquestes unitats, sinó que ho fan a diferents escales, de forma simultània i viatjant territorialment. Hem pogut veure que no existeix una única escala –i encara menys una única unitat territorial– des de la qual abordar problemes tan complexos com els de l'habitatge, el ferrocarril o l'alimentació.

A la primera part d'aquest llibre, hem vist com diferents tradicions

de pensament, materialitzades en diferents experiències d'organització del poder, consideren que la sobirania és divisible, es pot delegar i es pot compartir, fet que dona peu a una concepció mal·leable de la sobirania. També hem vist com aproximacions més recents incorporen la idea que poden ser diferents actors –governamentals o no– els qui poden adquirir parts de sobirania i articular-la a través de xarxes de governança.

Aquestes dues nocions –la mal·leabilitat de la sobirania i la seva articulació a través de xarxes de governança– ens porten a una de les idees centrals d'aquest treball, que també connecta amb el reemmarcament dels conflictes que s'ha exposat anteriorment. És la següent: per abordar els conflictes de sobirania en el context actual, pot ser útil centrar l'atenció en les polítiques públiques (allò que en anglès es coneix com a *policies*), en comptes de fer-ho en les estructures institucionals (allò que en anglès es coneix com a *polity*).

El motiu que ens porta a aquesta conclusió és el fet que cada problemàtica específica té la seva pròpia forma d'expressió territorial, que requereix la utilització de determinades escales, tant en la seva anàlisi com en les respostes posteriors. Així ho hem constatat a través dels tres estudis de cas que hem analitzat en aquest treball.

Òbviament, a ningú no escapa que la implementació de polítiques públiques sempre es produeix en un marc institucional determinat que la possibilita i que en defineix les regles del joc. El que aquí s'està plantejant és la necessitat de dotar-nos d'uns marcs institucionals prou flexibles per després poder donar molt més joc a xarxes de governança específiques per a cada àmbit, que permetin noves i diverses formes d'articulació de les sobiranies.

Certament, la Constitució espanyola ja estableix un marc institucional i unes regles del joc –la interpretació i aplicació de les quals ha anat evolucionant– que preveuen aquest enfocament, ja que dibuixa un estat compost amb diferents nivells de govern (estat, comunitats autònomes i ajuntaments) en què les competències es distribueixen per matèries, aplicant el criteri de la concurrència competencial. És a dir, atesa la dificultat de separar les matèries en compartiments estancs atribuïbles a diferents nivells de govern, s'ha acabat generalitzant que, en la majoria de les matèries, hi intervinguin simultàniament els diferents nivells de govern,

si bé amb atribucions diferenciades en funció de si es tracta de competències exclusives, compartides o executives. El model, tanmateix, opera establint una relació jeràrquica entre els diferents nivells de govern i atribuint a l'estat (concebut com a nacional) la font de sobirania.

En els diferents estudis de cas d'aquest treball, hem observat tres importants disfuncions d'aquest model. La primera té a veure amb el fet que, tot i que algunes competències s'atribueixin a la Generalitat, a la pràctica s'han mantingut en mans de l'Estat, ja sigui perquè el traspàs no s'ha fet efectiu o perquè entren en joc límits en aquests traspassos vinculats a elements com l'interès general o la territorialitat intercomunitària. El cas més clar és el del ferrocarril, en què tot just ara s'està materialitzant un traspàs integral que continuarà limitat a aquelles infraestructures per les quals circulen serveis ferroviaris que no surten de Catalunya i/o que no es consideren d'interès general.

La segona disfunció té a veure amb el fet que la lògica de la concurrència competencial constreny la capacitat legislativa de la Generalitat de Catalunya en competències que li són pròpies amb caràcter exclusiu. Ha quedat palès en el cas de l'habitatge, en què la iniciativa legislativa de la ciutadania i del Parlament de Catalunya ha estat reiteradament limitada, especialment pel que fa a la possibilitat d'utilitzar determinats instruments de política pública que pertanyen a l'àmbit competencial de l'Estat. Aquest cas il·lustra també la forma més generalitzada de concurrència competitiva, a través de la qual l'Estat estableix una legislació de bases amb uns mínims comuns per a tot el territori i posteriorment les comunitats autònomes poden desenvolupar aquest marc legislatiu amb especificitats dins els rangs prefixats per l'Estat.

La tercera gran disfunció fa referència a la inhibició dels poders públics en qüestions materials bàsiques com l'alimentació o l'habitatge, deixant en mans del mercat la provisió d'aquests béns i serveis mitjançant uns fluxos de capital que operen de forma multiescalar, sense que la ciutadania hi tingui cap mena de control. Enfront d'això, sorgeixen iniciatives comunitàries i socialment innovadores (Parés *et al.*, 2017) que sovint no troben en les estructures institucionals un marc òptim des del qual poder recuperar efectivament la sobirania perduda.

Com ja hem detallat a l'apartat anterior, la proposta que es formula

aquí, a diferència del model actual, operaria sobre l'estructura d'un estat plurinacional que reconeixeria les nacions com a font de sobirania, una sobirania que les nacions podrien delegar i/o compartir amb altres unitats politicoadministratives tant de nivell superior (l'estat federal o la UE) com del mateix nivell (altres nacions o regions) o de nivells inferiors (vegueries, municipis, àrees metropolitanes, mancomunitats, etc.). Aquesta seria l'estructura institucional, les regles del joc, i sobre la qual operarien diferents xarxes de governança, específiques per a cada política pública.

Com ja s'ha dit, els perímetres de les diferents unitats politicoadministratives no coincidiran sempre amb el perímetre de les problemàtiques que es vulguin abordar. A més, atesa la multiescalaritat de la majoria de problemàtiques actuals, tampoc no hi haurà sempre una única unitat politicoadministrativa des de la qual actuar. Així, per exemple, el perímetre d'una conca hidrogràfica molt probablement no coincidirà amb cap de les unitats politicoadministratives, i requerirà la participació tant de les unitats immediatament superiors en què la conca quedi encabida com de les unitats inferiors que formin part d'una mateixa conca, així com dels usuaris de l'aigua o d'actors ambientals.

La qüestió, doncs, serà decidir, per a cada problemàtica, quina o quines unitats politicoadministratives i quins actors té sentit que s'impliquin en la gestió d'aquella problemàtica concreta i quina o quines unitats politicoadministratives han d'assumir la coordinació de la xarxa de governança que s'articuli (més endavant reprendrem aquesta qüestió). Quina o quines escales s'utilitzen i quin o quins actors participen d'una xarxa de governança, com ja hem dit al capítol tercer, són decisions polítiques i constitueixen el que hem anomenat *política d'escala*, fet que ens porta necessàriament a la disputa per la sobirania entre actors i nivells de govern. Aquesta disputa s'haurà de resoldre en cada cas a través de fórmules de col·laboració, cohabitació o confrontació.

En síntesi, la sobirania és aplicable diferencialment a cada àmbit de política pública i això fa que es pugui conjugar en plural. Aquestes sobiranies s'articulen específicament a cada lloc i per a cada àmbit d'interès comú, en què diferents nivells de govern i diferents actors de diferents escales col·laboren, confronten i/o cohabituen en la disputa pel control i la gestió dels afers col·lectius.

PRINCIPIS PER A L'ARTICULACIÓ: COOPERACIÓ, FRATERNITAT I SUBSIDIARIETAT

Per poder-se materialitzar, el paradigma de l'articulació de sobirania requereix alguns criteris que permetin donar resposta a una pregunta central per a aquest treball: com s'articulen les sobiranes?

Resulta evident que, si l'articulació de sobiranes s'acaba materialitzant a través d'unes xarxes de governança en què poden participar diferents nivells de govern i diferents actors, l'eficàcia de les polítiques impulsades per cadascuna d'aquestes xarxes dependrà de la seva bona coordinació. Serà essencial establir els rols i les responsabilitats de cadascú, així com els espais, els mecanismes i les pautes de coordinació. Ara bé, sota quins principis s'haurien d'establir aquestes xarxes i la seva coordinació? Vegem a continuació tres principis que, al nostre entendre, podrien contribuir a materialitzar aquesta aproximació.

El primer principi és el de la cooperació. Com ja hem apuntat, les xarxes de governança serien l'instrument a través del qual diferents actors (governamentals i no governamentals i de diferents nivells de govern) s'articularien per implementar les polítiques públiques i gestionar conjuntament els afers col·lectius. Ara bé, com es distribueix, es delega o es comparteix sobirania en una xarxa de governança? Com ja hem exposat, el paradigma que es proposa aquí parteix del reconeixement de les nacions com a font de sobirania i aposta per una articulació de baix a dalt. A partir d'aquí, en un escenari en què la sobirania és divisible, es pot delegar i es pot compartir, les opcions d'articulació són múltiples. En aquest context, la cooperació pot ser un principi funcional, tot i que no l'únic i no necessàriament vàlid per a tots els supòsits.

Hem vist en capítols anteriors que la cooperació es basa en la col·laboració voluntària entre diferents unitats politicoadministratives i també que aquest principi no queda recollit a la Constitució espanyola. La cooperació té una rellevància especial en el paradigma de l'articulació de sobiranes perquè, a diferència del model de relació basat en la jerarquia (com és el de la Constitució espanyola actual), es fonamenta en unes relacions voluntàries i igualitàries. Aquest supòsit, com hem vist, permetria obrir noves formes de relació tant entre Catalunya i altres nacions o comunitats autònomes

com entre Catalunya i l'Estat espanyol, i també donaria peu a la cooperació intermunicipal.

A ningú no escapa que tots aquests supòsits són diferents. No és el mateix una cooperació regional (per exemple, entre diferents entitats politicoadministratives de l'arc mediterrani que actuen des del mateix nivell de govern) que les possibles noves formes de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol, ja que en aquest darrer cas les unitats que cooperarien correspondrien a diferents nivells de govern. Al capítol següent, aprofundirem les diferents fórmules de cooperació. En qualsevol cas, però, l'essència de la cooperació no és que es produeixi entre unitats del mateix nivell de govern –això limitaria molt les formes d'articulació de les sobiraniaes–, sinó que es realitzi voluntàriament i des de la igualtat (no des de la dominació o la jerarquia de poder).

El segon principi és el de la fraternitat. Com hem vist en capítols anteriors, per al republicanisme la fraternitat és el concepte que posa en relació els membres (o grups) d'una comunitat. D'acord amb el principi de fraternitat, s'entén que els diferents membres o grups d'una comunitat són iguals entre si i, a més, s'incorpora la idea de l'ajuda mútua entre aquests iguals. Si assumim que la cooperació voluntària i entre iguals hauria de ser el mecanisme principal per articular sobiraniaes, la fraternitat és el principi que guia el sentit últim d'aquestes relacions de cooperació. En altres paraules, l'articulació de sobiraniaes s'estableix per tal de produir respostes eficaces per a cada lloc i moment, no per generar privilegis o noves formes de dominació. L'ajuda mútua entre les parts que cooperen, i també entre les parts que constituïrien l'estat plurinacional, és la garantia que aquesta relació igualitària no genera privilegis territorials.

Ara bé, aquesta relació voluntària, entre iguals i fraterna, no ha de portar a l'homogeneïtzació d'unes unitats territorials que tenen característiques, trets històrics i ambicions d'autogovern ben diferenciats. Ha quedat palès que voler establir un model igual per a tothom, en una realitat diversa com la de l'Estat espanyol, condueix a solucions ineficaces i insatisfactòries. Davant d'aquest fet, el federalisme pluralista i el sobiranisme, partint del principi de la igualtat fraterna, afegixen la idea de la diversitat i la particularitat, obrint la porta a concebre els estats com a plurinacionals i a preveure situacions de singularitat que poden donar lloc a articulacions

asimètriques del poder dins un mateix estat.

D'aquesta manera, es podria establir un sistema de singularitat per a Catalunya que seria asimètric respecte de les regions de l'Estat que no tenen la condició de nació. Un sistema que es basaria en el reconeixement de la diversitat interna de l'Estat i que es materialitzaria a través de diferents formes d'articulació de la sobirania per a cada territori. De fet, simplement es tractaria de desproblematitzar, normalitzar i generalitzar quelcom que ja trobem en el finançament diferenciat de les comunitats forals o en els mecanismes ja existents de bilateralitat entre la Generalitat i l'Estat.

Aquest tracte diferencial i singular dels territoris de l'Estat que són nació respecte de la resta de comunitats autònomes seria un pilar fonamental del sistema que es proposa aquí. Com ja s'ha comentat, si considerem que les nacions són font de sobirania, aleshores aquesta consideració distinta entre uns territoris i uns altres determinaria la forma de distribució de la sobirania i, en conseqüència, també del seu finançament. Així, els territoris que són nació haurien de poder decidir, de baix a dalt, quines sobiranies deleguen cap a instàncies superiors o inferiors, quines comparteixen i quines retenen amb caràcter d'exclusivitat. De la mateixa manera, el finançament raonable per a aquest supòsit seria de tipus concertat: les nacions haurien de recaptar tots els impostos i pagar a l'Estat en concepte de serveis prestats i solidaritat territorial, mantenint el principi d'ordinalitat. Per contra, a la resta dels territoris, tant la distribució competencial com l'assignació de recursos podria seguir uns paràmetres similars als que ja s'utilitzen actualment.

Finalment, el darrer principi, però no per això menys rellevant, és el de la subsidiarietat. Hem vist que l'articulació de les sobiranies s'ha de produir sobre la base de la cooperació i de forma coordinada. Ara bé, quines entitats són les que han de cooperar? I quin actor és el que ha d'assumir el rol de coordinació en una xarxa de governança?

Com hem il·lustrat a través dels tres estudis de cas, cada problemàtica té la seva pròpia naturalesa escalar. És aquí on entra en joc el principi de subsidiarietat: la millor escala serà la més propera per abordar eficaçment cada problemàtica segons la seva naturalesa territorial. És a dir, assumint que les escales i els perímetres amb què s'expressen territorialment les problemàtiques sovint no coincideixen amb les unitats politicoadministratives, caldrà establir en cada cas no tan sols la xarxa de governança que impliqui tots

els actors necessaris, sinó també determinar quin és el nivell de govern (o l'actor) que haurà d'assumir el rol de coordinació, i aquesta decisió s'haurà de prendre aplicant el principi de subsidiarietat.

En l'àmbit de l'habitatge, la naturalesa escalar és bàsicament regional i/o de sistema urbà, amb algunes derivades municipals i de barri. Per això, la Generalitat s'hauria de dotar d'unes unitats administratives que responguessin a aquesta funcionalitat –les vegueries– i hauria d'implicar-hi els municipis i les àrees metropolitanes. Per contra, els nivells de govern superiors (l'Estat i la UE) no haurien d'intercedir ni limitar la capacitat d'actuació de la Generalitat.

En el cas del transport ferroviari, hem vist com es tracta d'un sistema complex que opera a diferents escales i a través de diferents nivells de govern, amb una vulneració important del principi de subsidiarietat en el cas de Rodalies, que, tot i tenir una naturalesa escalar subregional, fins ara s'han gestionat amb una important dependència del Govern central. D'altra banda, tot i que diferents serveis operen a diferent escala (des de la metropolitana fins a la connexió europea), des del punt de vista funcional la Generalitat podria assumir un rol de centralitat i cooperar amb la resta de nivells de govern en funció del servei. Sens dubte, la Generalitat hauria de ser plenament competent en tots aquells serveis que tenen una lògica interna dins el territori català, tant a escala metropolitana o de vegueria com del conjunt del país, independentment de si la infraestructura és compartida o no amb serveis que surten de Catalunya i de si el servei és de rodalies, regional o d'alta velocitat. Els municipis, les àrees metropolitanes o les vegueries haurien de participar activament en els serveis de rodalies a través de consorcis com les autoritats del transport, mentre que el paper de l'Administració central podria ser complementari, exclusivament per a aquells serveis que surten de Catalunya, que haurien de comptar també amb la participació tant de la Generalitat com de les altres regions connectades.

En fi, en el cas del sistema alimentari, hem vist com aquest opera a escala global i en el marc del mercat únic, fet que justifica la delegació de sobirania cap a la UE. Tanmateix, a nivell de producció i consum de proximitat, l'escala regional esdevé fonamental i requereix unes polítiques i uns marcs reguladors propis. Més enllà de les polítiques pròpies d'àmbit regional, però, la Generalitat hauria de poder incidir directament en les

decisions que es prenen a la UE i s'hauria de coordinar amb l'Administració de l'Estat, sense que això li impedeixi desplegar polítiques pròpies en qüestions com la regulació de la cadena alimentària o el malbaratament alimentari.

Podem concloure, doncs, que a partir d'un nou marc institucional plurinacional i asimètric, en què Catalunya fos font de sobirania, l'articulació d'aquesta sobirania s'hauria de concretar a través d'unes xarxes de governança específiques per a cada àmbit de la política pública. Si bé ens podem dotar d'uns principis comuns (cooperació, fraternitat i subsidiarietat), la decisió sobre l'operativitat de cada xarxa de governança —qui en forma part, qui la coordina i quin rol té cada actor— és una decisió política que, en tot cas, hauria de tenir en compte les característiques socioterritorials de cada problemàtica.

Capítol 8. Algunes propostes per a Catalunya, Espanya i Europa

Al capítol anterior, hem situat el paradigma de l'articulació de sobirania en una proposta teòrica tant del marc institucional com dels principis rectors per materialitzar les xarxes de governança, unes xarxes a través de les quals distribuir les sobirania per a cada àmbit de la política pública. A partir d'aquest marc i d'aquests principis, en aquest darrer capítol formulem una sèrie de propostes concretes per avançar en aquesta direcció.

No és l'objectiu d'aquesta publicació analitzar la viabilitat jurídica de les propostes formulades ni assegurar-ne la factibilitat política. Tanmateix, bona part de les mesures que es proposen a continuació es podrien implementar en el marc constitucional i estatutari vigent (sempre amb una interpretació oberta i pluralista d'aquest marc i, per tant, contrària a la jurisprudència de les últimes dècades). D'altres es podrien impulsar a partir de majories factibles al Congrés dels Diputats (per exemple, mitjançant lleis orgàniques) o amb acords entre governs (per exemple, amb nous traspassos o acords de finançament). Només algunes de les propostes implicarien reformes del marc constitucional, per a les quals és difícil imaginar, a dia d'avui, una majoria parlamentària que les faci possibles.

Hem estructurat les propostes en quatre grans estratègies a partir de les disfuncions i els reptes identificats en els estudis de cas d'aquest treball: *a)* la pèrdua de sobirania, per a la qual proposem eines de blindatge; *b)* la conveniència d'augmentar la capacitat d'autogovern de Catalunya, per a la qual proposem eines per guanyar sobirania; *c)* la dificultat d'adaptar les xarxes de governança a l'escala funcional amb què operen les diferents problemàtiques, per a la qual cosa proposem estratègies de reescalat, i *d)* les enormes mancances d'efectivitat i operativitat d'aquestes xarxes en un paradigma d'articulació de sobirania, que proposem pal·liar amb diferents mecanismes de coordinació.

EVITAR ELS PROCESSOS D'INVOLUCIÓ

La primera estratègia que proposem consisteix a garantir que la sobirania que Catalunya ja té reconeguda sigui real i efectiva. És a dir, blindar el que ja tenim per evitar processos d'involució com els que hem viscut en les darreres dècades. En aquest cas, com exposarem tot seguit, la concepció plurinacional de l'Estat com un estat asimètric és fonamental, ja que la majoria de limitacions i retrocessos en el desplegament de la sobirania reconeguda s'han produït en nom de l'homogeneïtzació entre comunitats autònomes.

En l'anàlisi dels tres estudis de cas d'aquest treball, hem pogut identificar dues tendències a través de les quals la ciutadania, en general, i els catalans i les catalanes, en particular, estem perdent sobirania.

La primera tendència no afecta només Catalunya, sinó que es tracta d'una derivada global a través de la qual des dels anys vuitanta del segle passat es produeix una pèrdua de control ciutadà de molts afers col·lectius, en benefici del mercat. Hem relatat aquest episodi en l'esfera internacional a la primera part d'aquest llibre i ho hem constatat en els estudis de cas. Així, béns de primera necessitat com l'alimentació i drets bàsics com l'habitatge són proveïts a Catalunya molt majoritàriament a través dels mecanismes de lliure mercat, essent pràcticament nul·la la capacitat de la ciutadania d'exercir qualsevol mena de control sobre aquesta provisió.

Certament, la pèrdua de sobirania respecte als mercats no és absoluta i no es produeix de la mateixa manera ni a tots els indrets ni en tots els àmbits. Hem vist com, en el cas del transport ferroviari, el grau de liberalització a Espanya encara és baix, tot i que és present als serveis d'alta velocitat. Bàsicament, però, es tracta d'un servei públic controlat pel sector públic. En l'àmbit de l'habitatge, hem vist recentment una regulació creixent del lloguer que està posant límits al lliure mercat i podem observar com, en altres països, l'habitatge social (públic, del tercer sector o cooperatiu) té un pes molt més rellevant del que té avui a Catalunya. També trobem regulació, especialment europea, en l'àmbit del sistema alimentari, si bé la concepció dels aliments com a béns de mercat és clarament dominant en el context de la UE.

Com hem vist especialment en l'àmbit de l'alimentació, però també amb les iniciatives d'habitatge cooperatiu, del Sindicat de Llogateres o de la PAH, la ciutadania s'està autoorganitzant amb el discurs de la sobirania per recuperar el control sobre uns béns i uns drets que són fonamentals i de primera necessitat. És a dir, enfront de la pèrdua de sobirania impulsada pel marc neoliberal del capitalisme global, són múltiples les formes autònomes de resistència ciutadana que busquen retenir el control sobre les seves pròpies vides i sobre els recursos que les sustenten.

Ara bé, quins mecanismes podrien contribuir a frenar la pèrdua de sobirania a favor dels mercats i/o impulsar les noves formes de sobirania comunitària autogestionada? O, en altres paraules, com podríem blindar el control ciutadà de la sobirania, especialment quan parlem de drets fonamentals i de béns de primera necessitat?

Un primer mecanisme de blindatge hauria de ser constitucional, de manera que es garantís la provisió pública, accessible i assequible de tot el que és essencial per a la vida (habitatge, aigua, energia, telecomunicacions i un llarg etcètera). En aquesta mateixa línia, caldria facilitar les operacions de renacionalització i/o de remunicipalització dels béns i serveis de caràcter públic que han estat liberalitzats, i restringir enormement les possibilitats de privatització, comercialització, desregulació o mercantilització de tots aquests béns i serveis, que haurien de ser tractats com a drets i no com a mercaderies. Per contra, la UE i el marc constitucional actual protegeixen el lliure mercat per damunt de qualsevol altre paradigma.

D'altra banda, caldria desenvolupar marcs reguladors i mecanismes de governança publicocomunitària que facilitin la implicació directa de la comunitat en la gestió i la provisió tant d'aquests béns i serveis com de qualsevol altre element d'interès comunitari. Existeixen ja moltes experiències en aquest sentit (cooperatives d'habitatge en solars de titularitat pública, horts urbans comunitaris, cooperatives de producció i de consum d'aliments, cooperatives energètiques, etc.). Més endavant ens referirem a les estratègies necessàries per escalar totes aquestes iniciatives, que, com ja hem apuntat, poden ser alternatives, complementàries, però no necessàriament substitutòries dels instruments de provisió pública.

La segona tendència de pèrdua de sobirania fa referència a la limitació de la capacitat d'autogovern de la Generalitat de Catalunya en àmbits en

què el marc constitucional i estatutari li reconeix competències exclusives.

El cas més evident és el de l'habitatge, en el qual la ciutadania i el Parlament de Catalunya han vist limitada la capacitat legislativa en repetides ocasions i ha calgut una llei estatal que fixés el rang i, per tant, els límits sobre els quals poden intervenir les comunitats autònomes. L'elaboració de lleis de bases estatals, de fet, és una pràctica molt habitual que trobem en molts àmbits en què Catalunya té reconeguda la competència amb caràcter exclusiu, com per exemple en el comerç, el consum o la funció pública.

En el cas del ferrocarril, la competència també és exclusiva, però una part del traspàs competencial encara no s'ha fet efectiu i, a més, s'imposen límits en aquests traspassos, adduint l'interès general d'alguns serveis i infraestructures o la necessitat de mantenir en mans de l'Estat les infraestructures per les quals transcorren serveis ferroviaris que surten de Catalunya. Així, queden fora del traspàs estacions per on han de circular trens d'alta velocitat, com les de Sants o la Sagrera, o vies en les quals el servei de rodalies és compartit amb altres serveis intercomunitaris.

El paradigma de l'articulació de sobirania assumeix que, en la mesura que la gran majoria de problemàtiques són multiescalars, la concurrència competencial —entesa com la participació de diferents nivells de govern en un mateix àmbit— és necessària i inevitable. Ara bé, com ja s'ha comentat, la qüestió és com es distribueix la sobirania i quin paper hi juga cadascú.

El sistema actual s'ha basat en una relació jeràrquica en què és l'estat qui estableix les bases i es reserva el control sobre tot allò que considera d'interès general o que té una naturalesa intercomunitària. Per contra, des d'un paradigma en el qual les nacions són font de sobirania i aquesta es distribueix de baix a dalt, podrien impulsar-se alguns canvis en aquest sentit.

En primer lloc, les competències exclusives haurien de quedar blindades com a tals, aclarint què implica el seu caràcter exclusiu. Com apuntàvem, això no vol dir que la Generalitat no pugui compartir part d'aquestes competències o coordinar-se amb altres nivells de govern, tant superiors com inferiors. Simplement, a través de l'exclusivitat s'hauria de garantir que és la Generalitat qui decideix com articula la competència amb altres actors i nivells de govern.

Així, per exemple, en l'àmbit de l'habitatge, l'única coordinació

necessària amb les unitats territorials superiors (l'Estat i la UE) hauria de ser per canalitzar els recursos, mentre que, per contra, caldria destinar molts esforços en la coordinació amb els municipis i els diferents sistemes urbans. En l'àmbit de l'alimentació, en canvi, Catalunya hauria de poder acomplir un paper molt més actiu per tal d'incidir en tota aquella sobirania que ha estat delegada a la UE en el marc de la PAC i del mercat únic. Finalment, en l'àmbit del ferrocarril, la Generalitat hauria d'establir tant mecanismes de cooperació amb l'Estat i amb les regions veïnes per a tots aquells serveis i infraestructures que surten del país, com de coordinació a nivell de vegueries i àrees metropolitanes per als serveis que tenen una naturalesa metropolitana o subregional.

En segon lloc, la capacitat legislativa de la Generalitat en les matèries de competència exclusiva hauria de ser integral i no hauria de veure's limitada per manca de competència instrumental (per exemple, la regulació de preus o la normativa sobre bases contractuals). L'Estat hauria de poder establir un marc legislatiu de base per a aquells instruments de la política pública dels quals té assignada la competència, però això no ha d'impedir que la Generalitat pugui utilitzar lliurement aquests instruments en tots aquells àmbits en què té competències exclusives. És a dir, la Generalitat hauria d'utilitzar aquests instruments sempre dins el marc legal prefixat per l'Estat, però no se li hauria de limitar la capacitat de fer-ne ús, ja que això restringeix enormement la seva sobirania real.

En tercer lloc, caldria replantejar les restriccions competencials actuals, motivades tant per l'interès general com per la superació dels límits fronterers. Aquests dos supòsits poden justificar la participació de l'Estat o d'altres unitats politicoadministratives en les xarxes de governança, però no per això l'Estat ha de substituir la Generalitat en matèries que li són de competència exclusiva. A diferència del model actual, en què l'Estat es queda i controla aquestes competències, es podrien desenvolupar nous mecanismes de cooperació a través dels quals la sobirania es compartís o es repartís, garantint-ne una bona coordinació.

Així, per posar-ne algun exemple, la Generalitat hauria de poder responsabilitzar-se de la totalitat dels serveis i infraestructures ferroviàries que transcorren pel territori català, però hauria d'establir mecanismes de cooperació amb l'Estat i/o amb les regions veïnes, tant per als serveis que

surten de Catalunya (que s'haurien de gestionar de forma compartida) com per a les infraestructures que creuen aquest límit territorial (en què cada administració es responsabilitzaria de la seva part i, òbviament, caldria que es coordinessin).

Finalment, resulta evident que l'assignació de competències exclusives no és real i no té cap sentit si no va acompanyada dels recursos necessaris. Ho hem vist molt clarament en els tres estudis de cas: no es poden desplegar els serveis ferroviaris, mantenir les infraestructures o construir-ne de noves sense un bon finançament i no es pot ampliar el parc públic d'habitatges sense els recursos necessaris per fer-ho. Per això, com ja s'ha apuntat al capítol anterior, en un paradigma d'articulació de sobirania en el qual les nacions són font de sobirania, és imprescindible que aquestes puguin recaptar tots els recursos i contribuir a l'estat central pels conceptes de serveis prestats, serveis comuns i solidaritat territorial. Aquest és l'únic model coherent amb un sistema no jeràrquic en el qual són les nacions les que decideixen quines sobirania deleguen, quines comparteixen i quines retenen amb caràcter d'exclusivitat. Com també s'ha dit, el model hauria de ser singular per als territoris que són nació i, per tant, diferenciat del de la resta de comunitats autònomes.

AMPLIAR LA CAPACITAT D'AUTOGOVERN EN UN MARC PLURINACIONAL

Tant el propi paradigma de l'articulació de sobirania exposat al capítol anterior com l'anàlisi dels diferents estudis de cas posen de manifest que Catalunya té encara molt marge per adquirir sobirania en el marc d'un estat plurinacional. La segona estratègia que proposem, doncs, se centra a guanyar nova sobirania. Si la primera estratègia era blindar el que ja tenim reconegut, el que ara es planteja és augmentar la sobirania, no només en clau nacional, sinó també en clau plurinacional i en clau ciutadana. És a dir, guanyar capacitat d'autogovern, reforçar el paper de Catalunya en les estructures institucionals de l'Estat i de la UE, i empoderar la ciutadania i la seva capacitat d'autogestió comunitària.

Des del paradigma de l'articulació de sobirania, hem defensat que Catalunya hauria de tenir reconeguda la sobirania originària per tal de poder

delegar-la o compartir-la amb instàncies d'escala superiors o inferiors. Atès que, òbviament, aquest no és el punt de partida, qualsevol guany de sobirania per part de Catalunya (encara que sigui per decidir delegar o compartir part d'aquesta sobirania) pot ser entès com una aproximació a aquest escenari ideal.

Els tres casos d'estudi mostren com, des de la recuperació de la democràcia i a través tant dels dos processos estatutaris com del seu desplegament posterior, Catalunya ha anat adquirint noves competències i ha incrementat la capacitat d'autogovern. Certament, en les darreres dècades hi ha hagut un procés d'involució i de recentralització, tant pel que fa a la doctrina del Tribunal Constitucional, començant per la sentència de l'Estatut del 2010 i continuant amb les interpretacions posteriors del marc constitucional, com pel que fa a les posicions de la dreta espanyola, que ha multiplicat els recursos d'inconstitucionalitat i, quan ha governat, ha posat tota mena de traves a l'ampliació de l'autogovern (Ubasart i Martí, 2018). Òbviament, aquesta dinàmica impedeix avançar més en l'autogovern català. Tanmateix, és també evident que, amb major o menor grau i intensitat, Catalunya ha anat adquirint noves competències i s'han materialitzat nous traspassos, el més recent dels quals és el traspàs integral del servei de rodalies.

Com ja hem explicat, però, el cas de rodalies no tan sols ens mostra que és possible continuar guanyant sobirania a través de nous traspassos, sinó que també ens il·lustra que les competències reconegudes sovint no són efectives si no es doten de recursos o si no es materialitzen els traspassos (especialment quan hi ha serveis o infraestructures que són gestionats per l'Estat). El cas també ens mostra que, fins i tot quan aquests traspassos es fan efectius, els límits i les restriccions poden ser importants (en el cas de rodalies, adduint l'interès general o el fet que per aquestes infraestructures circulen serveis que traspassen el límit territorial de la comunitat autònoma).

Així les coses, el marge que tindria Catalunya per guanyar nova sobirania en el marc d'un estat plurinacional es podria concretar, com a mínim, en els tres aspectes que detallem a continuació.

En primer lloc, en tot el que tingui a veure amb l'adquisició de noves competències. En qualsevol cas, però, com ja hem mencionat als apartats anteriors, l'assumpció de noves sobirania per part de la Generalitat de Catalunya hauria d'anar acompanyada dels recursos necessaris perquè

aquestes siguin efectives i, per tant, d'un model de finançament que ho possibiliti.

Una forma d'adquisició competencial passaria per fer efectius tots aquells traspassos de competències que, com en el cas de rodalies, estan reconegudes estatutàriament però continuen en mans de l'Estat. La gestió del litoral, les beques a l'estudi, la inspecció de treball o els recursos en l'àmbit judicial són alguns exemples d'àmbits amb competències reconegudes i pendants de traspassar.

D'altra banda, es podria revisar la distribució de rols i responsabilitats en tots aquells àmbits que són reconeguts en el marc vigent com a competències compartides, com l'educació, la sanitat, les universitats, el treball o la justícia. També en casos com el de l'alimentació, en el qual, tot i que la Generalitat té la competència exclusiva, a la pràctica aquesta és molt limitada, tant des del punt de vista instrumental com pel que fa a tot el que s'ha delegat a la UE. En alguns d'aquests àmbits, i en aplicació del principi de subsidiarietat, la Generalitat podria assumir alguns dels rols que actualment es reserva l'Estat i alhora desenvolupar nous mecanismes de cooperació per garantir la compatibilitat entre les polítiques que es despleguin a Catalunya i les de la resta de l'Estat.

És a dir, en comptes de garantir la igualtat a tot el territori espanyol de determinats serveis d'interès general a través d'un sistema jeràrquic de competències compartides en què l'Estat dicta la norma general i restringeix el marge d'actuació de la Generalitat, permetre a aquesta una major capacitat d'actuació i establir uns mecanismes de cooperació a través dels quals s'acordin uns marcs compartits o uns sistemes d'adaptació o de convalidació.

Finalment, es pot utilitzar l'article 150.2 de la Constitució espanyola per adquirir nous àmbits de sobirania en aspectes que inicialment s'havien reservat a l'Estat, però que la Generalitat podria assumir. Els exemples més clars en què això ha succeït són els casos de la policia autonòmica i del Servei Català de Trànsit. Hi ha, però, altres àmbits en què es podria avançar en aquesta direcció, com la immigració, la seguretat social o la formació de metges especialistes. També seria una via per superar alguns dels límits en els traspassos de competències ja reconegudes com a exclusives, com els que ja hem esmentat per al cas de rodalies o per als casos de competències

compartides.

En segon lloc, guanyar sobirania també passaria per reforçar el paper de la Generalitat de Catalunya en les unitats territorials superiors de les quals forma part, és a dir, l'Estat i la UE. Iniciatives com el reconeixement i el dret d'ús de totes les llengües oficials a les institucions estatals i europees anirien en aquesta direcció. A més, són iniciatives coherents amb el paradigma segons el qual aquestes unitats territorials superiors es construeixen de baix a dalt, en clau confederal, i, per tant, totes les parts han de ser reconegudes en les institucions de la unió, tant en un estat plurinacional com a la UE. Igualment, altres propostes de reconeixement de la sobirania de Catalunya en les estructures estatals i europees podrien representar un guany en aquest sentit; per exemple, la reforma de les funcions, de la composició i del funcionament del Senat o del Comitè Europeu de les Regions, o la creació de nous espais de cooperació entre unitats territorials de diferent nivell.

Si reconeixem les nacions com a font de sobirania i pretenem articular aquesta sobirania a diferents escales i entre diferents nivells de govern, és evident que, en tots aquells àmbits en els quals les nacions deleguin o comparteixin sobirania, caldrà disposar de mecanismes de representació i de presa de decisions en què Catalunya pugui intervenir.

I, en tercer lloc, i en la mateixa línia del que s'ha exposat a l'apartat anterior, la idea de guanyar noves sobirania no tan sols és aplicable a Catalunya respecte de l'Estat, sinó que també es pot referir a la ciutadania respecte del mercat. Desplegar instruments i marcs reguladors que facilitin l'autogestió comunitària, els partenariats publicocomunitaris o la participació de la societat civil en les xarxes de governança que impulsen polítiques públiques en qualsevol àmbit és també un guany de sobirania.

ADEQUAR LES UNITATS POLITICOADMINISTRATIVES A L'ESCALA

La tercera estratègia posa el focus en l'escala. El repte és adequar les unitats politicoadministratives a l'escala socioterritorial més òptima per a l'anàlisi i la intervenció en cadascuna de les polítiques públiques. Per tant, es tracta de veure quines accions podem emprendre i de quins instruments ens podríem dotar per reajustar les escales, d'acord amb el principi de subsidiarietat que

hem desenvolupat als capítols precedents. I, com també s'ha apuntat al capítol anterior, la clau aquí serà trobar mecanismes que permetin prou flexibilitat per adaptar l'escala (i les sobiranies) a cada cas.

Els tres estudis de cas d'aquest treball ens han mostrat la multiescalaritat tant de les problemàtiques actuals com de les polítiques públiques impulsades per fer-hi front. També han evidenciat que aquesta escalaritat és específica de cada àmbit de la política pública. En altres paraules, cap dels àmbits analitzats es pot analitzar o abordar des d'una única escala i, al mateix temps, tots tres àmbits operen diferencialment des del punt de vista de l'escala. Així, per exemple, en l'àmbit de l'alimentació les escales europea i global tenen un paper clau, cosa que no és tan rellevant en l'àmbit del ferrocarril. En l'àmbit de l'habitatge, els fluxos globals (de capital o de turistes) són importants, però la problemàtica opera bàsicament a nivell de sistemes urbans. En canvi, en l'àmbit del ferrocarril les dinàmiques de mobilitat es produeixen a una escala subregional, connectant diferents sistemes urbans.

Hem vist també com els perímetres territorials en què operen les diferents problemàtiques analitzades no coincideixen necessàriament amb els perímetres de les unitats politicoadministratives que les podrien abordar. En l'àmbit de l'habitatge, els municipis són molt rellevants, però les necessitats de regeneració urbana es produeixen a escala de barri i les problemàtiques d'accés a l'habitatge operen a escala metropolitana o supramunicipal i, amb l'excepció de l'AMB, la resta de sistemes urbans no tenen una unitat politicoadministrativa que englobi els municipis que en formen part. En l'àmbit del ferrocarril, sí que existeixen les ATM, que són consorcis interadministratius que poden cobrir aquesta funcionalitat, per bé que les seves atribucions són encara molt limitades.

D'altra banda, també hem observat que, des del punt de vista de la funcionalitat, en tots els àmbits analitzats l'escala regional de la vegueria és especialment significativa. No en va, els plans territorials parcials han utilitzat aquestes unitats com a àmbits funcionals, però també els plans territorials sectorials en l'àmbit de l'habitatge i dels espais agraris utilitzen els mateixos àmbits funcionals.

Així, hem vist com en l'àmbit de la mobilitat, aquesta és l'escala a la qual es produeixen el 95% dels desplaçaments quotidians, un fet que és

enormement explicatiu de com la vida quotidiana de la gran majoria de persones transcorre fonamentalment en espais regionals supramunicipals. En l'àmbit de l'habitatge, els sistemes urbans que ens serveixen per entendre i caracteritzar la problemàtica, s'integren en les vegueries com a unitats funcionals. I, finalment, en l'àmbit de l'alimentació aquesta és una escala rellevant tant per a la producció i el consum de proximitat com per a la planificació dels espais agraris, que superen els límits municipals i responen a una caracterització física i productiva de lògica regional.

Atenent aquesta realitat, i d'acord amb el principi de subsidiarietat, entenem que caldria redimensionar les respostes des de les polítiques públiques per tal d'ajustar-les a la realitat funcional en què opera cada problemàtica. Sense perdre de vista la multiescalaritat de la majoria de les problemàtiques i la necessitat d'establir mecanismes de coordinació entre diferents nivells de govern, proposem a continuació dues accions que ajudarien a facilitar aquest enfocament.

En primer lloc, la Generalitat hauria de reforçar el paper de les vegueries, una unitat territorial reconeguda per la legalitat vigent però amb poca capacitat operativa. Certament, quan es tracta de diagnosticar i planificar, aquesta és l'escala regional que s'està utilitzant, a través dels plans territorials parcials, que inclouen elements com els assentaments (habitatge) o les infraestructures (ferrocarril), i d'instruments específics de planificació, com el pla sectorial de l'habitatge o el desplegament de la Llei dels espais agraris.

Tenint en compte la gran importància funcional d'aquestes unitats territorials, tant per a l'anàlisi com per a la planificació de les polítiques públiques, el que cal és dotar-les de capacitat operativa perquè puguin desplegar i gestionar aquestes polítiques.

Una de les grans virtuts de la manera com han estat concebudes les vegueries és la seva doble adscripció administrativa, que els hauria de permetre fer de ròtula entre els municipis i la Generalitat, sempre en el marc d'un àmbit geogràfic que respon a la funcionalitat de les dinàmiques territorials.

Així, les vegueries han de ser les unitats territorials a través de les quals s'organitzi administrativament la Generalitat de Catalunya i, per tant, les unitats a través de les quals planificar territorialment totes les seves polítiques públiques i organitzar territorialment els serveis públics que han

de gestionar aquestes polítiques. Si bé això s'ha començat a implementar en alguns departaments de la Generalitat, encara hi ha molta feina per fer, no tan sols sectorialment (alguns departaments utilitzen aquestes unitats i d'altres no), sinó també territorialment (algunes vegueries estan més desplegades que d'altres), fet que suposa una limitació per a l'abordatge integral de les necessitats i de les polítiques que cal implementar en un territori.

D'altra banda, les vegueries han de ser també entitats locals de segon nivell, com ho són actualment les diputacions provincials o els consells comarcals. Aquesta funció ha de permetre integrar els ens locals en la lògica regional, utilitzant el perímetre de les vegueries -que, com hem vist, és el més funcional, des del punt de vista de les dinàmiques territorials. Així, les vegueries no tan sols poden esdevenir espais de cooperació entre municipis per a la prestació i la coordinació de serveis supramunicipals a una escala plenament funcional, sinó que també han de ser espais de coordinació entre els ens locals i la Generalitat de Catalunya, que facilitin una coordinació multiescalar.

A ningú no escapa que aquesta nova entitat implica una duplicitat de funcions amb les actuals entitats locals de segon nivell. En el cas de les diputacions provincials, sembla lògic pensar que aquestes haurien de ser substituïdes per les vegueries. D'aquesta manera, l'organització de l'Administració sobre el territori esdevindria més funcional i, a la vegada, com ja hem dit, s'estructuraria molt millor en relació amb el nivell immediatament superior (la Generalitat). En el cas dels consells comarcals, com veurem, les duplicitats poden ser menors i la seva naturalesa sub-regional pot fer que tinguin sentit com a mancomunitats a una escala de més proximitat que la vegueria.

En segon lloc, vistes les característiques específiques de cada àmbit de la política pública en què, com ja s'ha dit, els perímetres de la naturalesa socioterritorial de les problemàtiques no sempre coincideixen amb els de les unitats politicoadministratives, es fa necessari disposar de mecanismes que permetin una certa flexibilitat organitzativa. Aquí, les figures de les mancomunitats dels municipis i els consorcis interadministratius poden acomplir un paper fonamental.

Les mancomunitats s'haurien de potenciar com a àmbits territorials

específics per abordar qüestions concretes que responguin a una determinada naturalesa territorial per a la qual tingui sentit agrupar diferents municipis. La prestació conjunta d'alguns serveis sovint pot respondre a aquesta lògica. Igualment, l'abordatge de problemàtiques concretes com la de l'habitatge, que operen amb unes dinàmiques territorials que s'expressen en sistemes urbans de caràcter subregional, justificaria també l'ús d'aquest instrument de cooperació entre municipis.

En aquells àmbits territorials en els quals les dinàmiques i les problemàtiques compartides siguin múltiples i estiguin interrelacionades, com és el cas de les àrees metropolitanes o les comarques, aquesta mateixa lògica mancomunal podria adquirir un caràcter integral. En el cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, això ja és així, i fins i tot té un reconeixement legal específic com a entitat administrativa metropolitana. Caldria avançar en la mateixa direcció en les emergents àrees metropolitanes de Tarragona i Girona, i explorar figures similars per a determinats sistemes urbans (o comarcals) a escala sub-regional.

D'altra banda, els consorcis interadministratius ens permeten anar un pas més enllà de les mancomunitats. Aquests poden incorporar administracions de diferents nivells i, per tant, articular polítiques públiques en clau multi-escalar. Com veurem a l'apartat següent, aquesta és una qüestió fonamental per abordar la gran majoria de les problemàtiques actuals. Entre els casos que hem analitzat, les Autoritats Territorials de la Mobilitat (ATM) o el Consorci Metropolità de l'Habitatge són bons exemples d'articulació multinivell entre diferents escales.

Un altre escenari és quan l'articulació de sobirania es materialitza a través de partenariats que incorporen actors no governamentals en les xarxes de governança. Com ja hem vist als capítols precedents, aquesta lògica pot obrir la porta a la pèrdua de sobirania mitjançant partenariats publicoprivats a través dels quals es cedeix sobirania als mercats. És el que hem observat, per exemple, en el partenariat publicoprivat de l'AMB per promoure habitatge de lloguer assequible. O, per contra, pot contribuir a avançar en la recuperació de sobirania en mans de la comunitat, a través de partenariats publicocomunitaris, com els que hem vist amb les iniciatives d'escorxadors comunitaris amb suport públic, horts urbans gestionats comunitàriament en solars de titularitat municipal, o les experiències

d'habitatge cooperatiu en cessió d'ús.

Finalment, tant les experiències de sobirania alimentària com les cooperatives d'habitatge en cessió d'ús ens han mostrat que moltes de les iniciatives sorgides de la pròpia comunitat acostumen a aparèixer a escala local i tenen dificultats per expandir-se. Per abordar aquest repte, calen accions que facilitin tant el creixement d'aquestes iniciatives (*scaling out*) com el seu salt cap a escales superiors (*scaling up*). Les formes de governança *bottom-linked* -iniciatives socials que sorgeixen de la comunitat però que es vinculen a les institucions públiques per potenciar-ne l'escalabilitat- poden ser aquí de gran utilitat (Parés *et al.*, 2017).

INNOVAR AMB NOUS MECANISMES DE COORDINACIÓ

La darrera estratègia proposada té a veure amb el repte més gran del paradigma de l'articulació de sobiranes: la coordinació. Com hem anat veient, la naturalesa socioterritorial de la majoria de les problemàtiques actuals és multiescalar, motiu pel qual és necessari implicar-hi diferents nivells de govern. A més, també hem explorat la conveniència d'implicar actors comunitaris en les xarxes de governança per tal de recuperar i garantir el control ciutadà de la sobirania.

La concepció de la sobirania com a fragmentable, delegable i compartible possibilita un enfocament en el qual, de forma flexible, a cada àmbit de la política pública s'adapten les escales i s'hi impliquen les unitats politico-administratives corresponents a aquells nivells de govern que calgui implicar.

Als apartats precedents, hem vist com distribuir la sobirania (des de la seva base ciutadana i partint del reconeixement de les nacions com a font de sobirania) i com reajustar-ne les escales. Ara bé, un cop arribats en aquest punt, són imprescindibles els mecanismes de coordinació entre diferents actors i diferents nivells de govern per tal que les xarxes de governança siguin operatives per desplegar eficaçment les polítiques públiques de cada àmbit. Com també hem advertit al capítol anterior, el principi de subsidiarietat hauria de regir la decisió sobre quina responsabilitat assumeix cadascú en les xarxes de governança i quin actor ha d'adquirir-ne la coordinació.

D'entre els possibles mecanismes de coordinació, n'hi ha un d'especialment rellevant en el paradigma que es proposa aquí, que és el

de la cooperació. Com hem vist, la cooperació és el procés mitjançant el qual dues o més unitats politicoadministratives interactuen voluntàriament per assolir uns objectius comuns, tot mantenint la seva autonomia. Es tracta, doncs, d'una col·laboració voluntària entre diferents actors politicoadministratius (estats, regions, ciutats) que, justament a través d'aquesta col·laboració, desenvolupen una acció conjunta que excedeix l'àmbit funcional específic de cadascuna de les parts.

Tot i que la cooperació pot ser de lògica vertical (quan implica la col·laboració entre diferents nivells de govern) o horitzontal (quan implica la col·laboració entre unitats politicoadministratives del mateix nivell), el reconeixement de l'autonomia de les parts implica assumir una certa igualtat entre els actors dins el marc de la cooperació. Quan la cooperació és vertical, però, òbviament la naturalesa de cadascuna de les parts no és la mateixa.

Ja hem explicat al capítol tercer que els mecanismes de cooperació queden molt restringits a la Constitució espanyola actual, si bé són més notoris a l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Així, una primera acció podria ser incorporar de forma explícita a la Constitució espanyola el principi de cooperació, tant horitzontal com vertical. En aquest sentit, caldria eliminar les restriccions i els límits que existeixen actualment a la cooperació horitzontal, especialment entre comunitats autònomes, i s'hauria d'incorporar la cooperació vertical no jeràrquica.

Pel que fa a la cooperació horitzontal, hem vist que és habitual entre municipis i a l'apartat anterior hem apuntat algunes iniciatives en aquest sentit, especialment pel que fa a les vegueries, les mancomunitats i les àrees metropolitanes.

Hem vist també com existeixen nombroses experiències de convenis de cooperació entre comunitats autònomes limítrofs, referides a la gestió i la prestació de serveis propis d'aquestes comunitats. En canvi, s'han impulsat molt pocs acords de cooperació fora de la gestió i la prestació dels serveis propis, ja que aquests han de ser aprovats per les Corts Generals. En un marc d'articulació de sobirania, aquests tipus de relacions de col·laboració entre territoris s'haurien de multiplicar i intensificar, especialment en àmbits com el del corredor mediterrani, però també en qualsevol altre aspecte en què tingui sentit que diferents comunitats autònomes o regions transfrontereres

límitrofs cooperin entre si. En el cas de Catalunya, a més, la cooperació entre els territoris de parla catalana hauria de ser un element central, tant en el marc d'un estat plurinacional com en el marc d'una UE que reconegui totes les seves llengües i regions.

La gran dificultat la trobem en la cooperació vertical, fet que suposa una limitació molt important a l'hora d'abordar problemàtiques multi-escalars que requereixen la implicació de diferents nivells de govern. A Catalunya, hem detectat algunes iniciatives que, mitjançant la fórmula dels consorcis interadministratius, permeten aquesta articulació multinivell entre la Generalitat i alguns municipis. Ara bé, aquest tipus d'organismes són menys habituals entre la Generalitat i l'Estat, i encara menys entre la Generalitat i la UE. Quan hi són, a través de convenis o d'acords de col·laboració, estan fortament condicionats per una relació jeràrquica en què els nivells de govern superior són els que tenen els recursos i els que estableixen les regles del joc.

Especialment en aquells àmbits en què la sobirania pot ser compartida i en què una infraestructura, un servei o una realitat territorial determinats traspassen els límits fronterers d'una unitat concreta i requereixen la implicació d'un nivell de govern superior, calen espais de cooperació vertical reals on es reconegui l'autonomia de les parts i s'operi d'acord amb el principi d'igualtat.

Aquest model, òbviament, es basa en la idea de la descentralització asimètrica i atorga un paper de més rellevància a aquells territoris que són una nació. Per tant, aquest hauria de ser un model que guanyés significació en les relacions entre Catalunya i Espanya i que es podria fonamentar en mecanismes ja existents, com les comissions bilaterals o les comissions de traspassos.

Això no vol dir que totes les formes de col·laboració vertical entre diferents nivells de govern s'hagin de produir a través de mecanismes de cooperació. En aquells casos en què la sobirania resideixi substantivament en una determinada unitat politicoadministrativa, caldran mecanismes de coordinació multinivell on hi hagi tots els actors necessaris i, sota la responsabilitat d'aquella unitat que tingui la sobirania, es pugui coordinar l'actuació conjunta o diferenciada per a cadascuna de les parts.

Caldria, doncs, proposar noves formes de coordinació multinivell en

què les relacions no siguin necessàriament jeràrquiques i la funció principal sigui la coordinació entre les diferents administracions requerides per desplegar determinades polítiques públiques, reconeixent la distribució de sobirania acordada prèviament i el rol que correspon a cadascú. En aquest sentit, cal reconèixer d'on sorgeix la sobirania, qui n'assumeix una part de forma delegada o compartida i, sobretot, qui ha d'exercir el rol de coordinació, d'acord amb la naturalesa socioterritorial de la problemàtica tractada.

De la mateixa manera, també caldrà generar espais de coordinació transversal a totes aquelles polítiques que requereixin la participació de diferents departaments d'una o diverses administracions. Així, per exemple, hem vist com, en polítiques amb aproximacions integrals, com les de regeneració urbana, les unitats responsables de l'habitatge han de treballar conjuntament amb les unitats responsables de les polítiques socials, ambientals o de desenvolupament econòmic. O, en l'àmbit de la mobilitat, el ferrocarril no és un sistema aïllat, sinó que s'ha de coordinar amb altres modes de transport públic, i la planificació ha de tenir en compte altres qüestions, com el model urbà o els impactes ambientals, entre d'altres. I, en l'àmbit de l'alimentació, les necessitats de transversalització sectorial encara són majors, ja que cal combinar les polítiques dels sectors productius (agricultura, ramaderia, pesca) amb la dimensió ambiental i paisatgística, les polítiques de desenvolupament local, les de consum i comerç, etc.

I, finalment, la complexitat encara és major si volem implicar actors no governamentals mitjançant xarxes de governança o si entenem que, a vegades, alguns actors comunitaris poden implementar solucions, proveir béns o serveis, o donar respostes socialment innovadores a problemes col·lectius. Com hem vist, en algunes ocasions aquestes solucions alternatives es produeixen en col·laboració amb l'Administració pública, però en altres ocasions s'esdevenen al marge d'aquesta o s'hi confronten.

En qualsevol cas, davant de problemes complexos com els que afronten les societats actuals, no podem esperar trobar solucions simples i úniques. Una millor articulació de les sobirania en les polítiques públiques ens pot ajudar a donar-hi unes respostes més eficaces i més legítimes. Ara bé, *sobirania*, *escala* i *xarxes de governança* són conceptes i instruments polítics i, com a tals, sempre estaran en disputa.

Epíleg. Reflexions finals

Aquest treball ha volgut posar la sobirania al centre. Per això hem dedicat la primera part a desenvolupar un marc teòric sobre la seva evolució i sobre com aquesta ha estat entesa per diferents aproximacions ideològiques. Seguidament, i després d'introduir diferents conceptes en clau territorial, s'ha utilitzat aquesta mirada geogràfica per analitzar, en tres àmbits de la política pública a Catalunya, l'encaix entre les característiques territorials d'aquestes tres problemàtiques i les formes d'organització politico-administratives utilitzades per fer-hi front. Com a resultat d'aquesta anàlisi, s'han detectat una sèrie de disfuncions i s'han elaborat algunes propostes a tall de conclusió. En aquestes darreres pàgines, volem situar les idees principals del treball a través d'alguns exemples d'actualitat que van més enllà dels tres estudis de cas detalladament analitzats en els capítols anteriors.

La tesi principal que hem defensat és que la sobirania pot articular-se multiescalarment a través de xarxes de governança que impliquin diferents actors i diferents nivells de govern. Aquesta articulació no pot ser una fórmula homògena, sinó que ha de ser específica per a cada context territorial i per a cada àmbit de la política pública.

Assumim, per tant, que la sobirania és divisible, es pot delegar i es pot compartir, com també assumim que estat i nació són dos conceptes dissociables i que, en conseqüència poden donar peu a estats plurinacionals. La tercera assumpció, i aquesta ja és més innovadora, és que la nació (i no l'estat) és font de sobirania. Reconèixer la sobirania originària en les nacions implica que la delegació de sobirania en un estat plurinacional ha de ser sempre de baix a dalt: de les parts (les nacions) cap al tot (l'estat federal), i no a la inversa.

El nostre punt de partida, doncs, és que Catalunya és una comunitat política que, en tant que nació, és font de sobirania. Com que és font de sobirania, la seva ciutadania -que és la dipositària de la mateixa-, ha de poder decidir com autogovernar-se, quina part de la sobirania vol mantenir en exclusivitat i quina part vol delegar o compartir amb unitats politico-

administratives superiors (l'Estat espanyol o la UE), amb unitats politico-administratives iguals (altres nacions) o amb unitats politicoadministratives inferiors (vegueries, àrees metropolitanes, mancomunitats, municipis). D'altra banda, en un moment en què els estats han cedit sobirania al mercat i on la ciutadania organitzada lluita per recuperar sobirania en clau comunitària, el debat al voltant de la sobirania no es pot limitar a les unitats politicoadministratives estatals, sinó que necessàriament ha d'incorporar altres actors. Aquest marc és el que hem anomenat el “paradigma de l'articulació de sobiranies” i, com hem vist, es tracta d'un paradigma que proposem que es regeixi pels principis de la cooperació, la fraternitat i la subsidiarietat.

Desplegar aquest paradigma a Catalunya requeriria, òbviament, profundes transformacions respecte a l'actual marc constitucional. Tanmateix, si entenem aquest paradigma com un “tipus ideal”, podem pensar en diferents estratègies d'actuació que, en el marc de les possibilitats de cada moment, permetin avançar en aquesta direcció.

L'escenari que s'ha obert a Espanya amb un govern de coalició que necessita, entre d'altres, dels partits catalans i bascos per garantir la governabilitat, així com l'escenari postprocés obert a Catalunya, han brindat algunes possibilitats de canvi en l'articulació de sobiranies.

En aquest sentit, per exemple, hem viscut en els darrers temps alguns avenços vers una major plurinacionalització de l'Estat. És el cas de l'ús del català a les Corts Generals o de la iniciativa per al seu ús a les institucions europees. Tot i les dificultats amb què s'està trobant aquesta darrera iniciativa, es demostra que es poden fer passes no només en la línia del reconeixement nacional de Catalunya sinó també amb l'atribució de rols per a Catalunya com a part d'institucions superiors com són les institucions espanyoles o europees.

Pel que fa a la possibilitat de guanyar sobiranies, hem assistit també en els darrers mesos al debat sobre el possible traspàs de les competències sobre immigració a la Generalitat de Catalunya, un fet que clarament mostra com és només qüestió de voluntat política que algunes de les competències reservades per a l'Estat passin a mans de la Generalitat. Aquest fet ja ha succeït en altres moments de la nostra història recent i, en aquest sentit,

encara hi ha molt marge per ampliar sobiranies per a Catalunya.

L'altra cara de la moneda la podríem trobar amb el debat, també recent, sobre la participació de la Generalitat en la gestió de l'aeroport del Prat, on l'Estat ha tancat la porta a un nou model de cogestió amb la participació de la Generalitat. El debat, per una banda, planteja la possibilitat de crear un òrgan de governança on participin diferents actors per tal de garantir una gestió coordinada de la infraestructura aeroportuària. Per altra banda, es planteja també que la Generalitat de Catalunya adquireixi un nou rol de poder, en clau de sobirania compartida, sobre una infraestructura que, essent d'interès general per al conjunt de l'Estat, és també estratègica per a Catalunya des de molts punts de vista. Més enllà del desenllaç d'aquest cas concret, s'il·lustra clarament com el fet de pensar en una redistribució de les sobiranies requereix també mecanismes innovadors des del punt de vista de la coordinació. En un escenari, com el que aquí hem defensat, on les relacions entre les parts es donin en condicions d'igualtat i no de jerarquia, aquests nous espais de coordinació entre l'Estat i la Generalitat s'haurien de produir en un marc de cooperació.

La principal aportació d'aquest treball ha estat justament la d'il·lustrar, per una banda, la necessitat de reescalar l'abordatge dels problemes col·lectius a partir de la seva naturalesa territorial i, per altra banda, la importància d'incorporar diferents nivells de govern i, a vegades també actors no governamentals, en les xarxes de governança que s'articulin per a cadascun d'aquests problemes.

En el procés de reescalat hem vist com, especialment per part de la Generalitat, pot ser important dotar-nos de mecanismes que permetin més flexibilitat en la definició de les unitats perimetrals sobre les quals actuar segons el principi de subsidiarietat. Reforçar les vegueries i ampliar les possibilitats de les mancomunitats entre municipis o dels consorcis interadministratius poden ser línies de treball interessants en aquest sentit.

Pel que fa als actors involucrats en les xarxes de governança, innovar amb nous mecanismes de coproducció de polítiques públiques a través d'iniciatives de col·laboració publicocomunitàries pot ser una estratègia que contribueixi a preservar i recuperar sobiranies per a la ciutadania, en contraposició amb les tendències neoliberals de les darreres dècades que,

com hem vist, han suposat una pèrdua de sobirana vers el mercat.

Finalment, tant els tres estudis de cas analitzats com qualsevol altre àmbit en el qual s'obri el debat sobre una nova distribució i articulació de la sobirania, hi ha una qüestió que és absolutament imprescindible per poder abordar nous escenaris: el model de finançament. Resulta evident que qualsevol àmbit en el qual la Generalitat de Catalunya blindi, amplii o adopti noves competències, ha d'anar acompanyat dels recursos suficients per poder gestionar eficaçment aquestes competències. D'altra banda, però, el debat recent sobre la implantació d'un nou model de finançament singular per a Catalunya està també plenament connectat amb les possibilitats d'avançar cap a un nou paradigma d'articulació de sobiranies.

En primer lloc, el propi model de finançament il·lustra el tipus de relació que s'estableix entre les parts. Més enllà d'obtenir més recursos per a Catalunya que, com hem dit, és una condició necessària per blindar i guanyar sobiranies, a través del model de finançament es defineix qui recapta els recursos (que implica un reconeixement de sobirania originària) i els distribueix cap a l'altra part. Així com també es defineix amb quines condicions es fa aquesta distribució (i aquí entren principis com el de la fraternitat). El model de finançament, doncs, mostra a la pràctica qui té la sobirania originària, si la delegació de sobirania és de dalt a baix o de baix a dalt i si la relació entre les parts s'estableix en termes de jerarquia o en termes d'igualtat i fraternitat.

En segon lloc, i no menys important, el model de finançament és segurament la peça més important a través de la qual dibuixar un escenari de singularitat per a Catalunya. Singularitzant el model de finançament per a Catalunya es donaria un missatge de reconeixement nacional, assumint que, en el marc d'un estat plurinacional, Catalunya és una comunitat política –una nació– amb uns trets històrics i culturals que justifiquen un tractament diferencial. És a dir, s'estaria apostant per una forma d'organització politicoadministrativa asimètrica respecte d'altres territoris de l'Estat.

Referències bibliogràfiques

Algarra, D. (2015). *El comú català. La història dels que no surten a la història*. Descontrol, Barcelona.

Almeda, P. (ed.) (2021). *Catalunya-Espanya. Del conflicte a diàleg polític?* Editorial Catarata, Madrid.

Blanco, I.; Nel-lo, O.; Cruz, H. (2019). “Polítiques públiques i rehabilitació urbana. Evolució, implicació ciutadana, aprenentatges i reptes”. A: Gomà, R.; Subirats, J. (coords.), *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Galàxia Gutenberg, Barcelona.

Botella, J.; Cañeque, C.; Gonzalo, E. (ed.) (1994). *El pensamiento político en sus textos. De Platón a Marx*. Editorial Tecnos, Madrid.

Caminal, M. (2017). *Democràcia i plurinacionalitat. Articles i assaigs (1987-2013)*. RBA Libros, Barcelona.

Campa, J.Ll. (2016). *El pensament polític de Pasqual Maragall en relació al federalisme i a l'encaix Catalunya – Espanya*. Fundació Catalunya Europa, Barcelona.

Castro, M.; Horta, F.; Rodríguez, A.; Walsh, A. (2025). *Infraestructures per a l'alimentació sostenible. El cas de l'escorxador d'Armentera*. IDRA, Barcelona.

Cucó, A.; Romero, J.; Farinós, J. (2002). *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*. Publicaciones de la Universitat de València, València.

Domènech, X. (2020). *Un haz de naciones. El Estado y la plurinacionalidad en España (1830-2017)*. Editorial Península, Barcelona.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado del bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim, València.

Espluga, J.; Di Masso, M; López, D. (2019). “Agroecologia i polítiques per la sobirania alimentària: fórmules per afrontar la crisi energètica, ambiental i econòmica.” A: Gomà, R.; Subirats, J. (coord.), *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Galàxia Gutenberg, Barcelona.

Farinós, J.; Ojeda, J.; Trillo, J. (ed.), (2019). *España: Geografías para un Estado Posmoderno*. Asociación Española de Geografía.

Federici, S. (2018). *Tornar a encantar el món. El feminisme i la política dels comuns*. Tigre de Paper, Manresa.

Fraser, N. (2013). “¿Triple movimiento?” *New Left Review*, 81: 125-136.

Generalitat de Catalunya (2025). *Estratègia ferroviària. Any 2025*. Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Hamilton, A.; Madison, J.; Jay, J. (2015). *El federalista*. Akal, Madrid.

Kaika, M. (s.d.). *City of flows. Modernity, Nature and the City*. Routledge, New York.

Kooiman, J. (1993). *Modern governance*. Sage, Londres.

Laval, C.; Dardot, P. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Gedisa editorial, Barcelona.

Lenin, V.I. (1980). *El derecho de las naciones a la autodeterminación*. Editorial Progreso, Moscou.

López, J.; Nikolas, Z.; Zubiaga, M. (2021). “Conflictos de soberanía: el debat a Europa”. A: Almeda, P. (ed.), *Catalunya-Espanya. Del conflicte a diàleg polític?* Editorial Catarata, Madrid.

Martínez, R.; Rodríguez, A. (2025). *Perquè puja la cistella de la compra? El paper de l'oligopoli alimentari i propostes per a un canvi de model*. IDRA, Barcelona.

Marull, J.; Pino, J.; Tello, E. (2010). “Social Metabolism, Landscape Change and Land Use Planning. A case study in the Barcelona Metropolitan Region”. *Land Use Policy*, 27 (2): 497-510.

Massey, D. (1994). *Space, place and gender*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

MUHBA (2022). *Diari de l'habitatge. Barcelona segle XX*. MUHBA, Barcelona.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective actions*. Cambridge University Press, Cambridge.

Palomera, J. (2025). *El segrest de l'habitatge. Per què és tan difícil tenir casa i com això pot trencar la societat*. Pòrtic, Barcelona.

Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando nuevas formas de democracia participativa*. Ariel, Barcelona.

Parés, M.; Ospina, S.; Subirats, J. (2017). *Social Innovation and Democratic Leadership. Communities and social change from below*. Edward Elgar, Cheltenham.

Pich, J. (2011). *Valentí Almirall. Antologia de textos*. Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona.

Pomar, A.; Duran, N.; Gamboa, G.; Binimelis, R.; Tendero, G. (2018). *Arran de Terra. Indicadors de Sobirania Alimentària a Catalunya*. Entrepobles, Barcelona.

Puyol, A. (2017). *El derecho a la fraternidad*. Editorial Catarata, Madrid.

Requejo, F. (2008). *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar*. Ariel, Barcelona.

Riol, R. (2019). "Polítiques públiques i mobilitat a Catalunya. Infraestructures i xarxes cap a un model més sostenible." A: Gomà, R.; Subirats, J. (coord.), *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Galàxia Gutenberg, Barcelona.

Romero, J. (2006). *España inacabada*. Publicaciones de la Universitat de València, València.

Romero, J. (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Editorial Tirant lo Blanch, València.

- Sassen, S. (2006). *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton University Press, Oxford.
- Smith, N. (1992). "Geography, Difference and the Politics of Scale." A: Doherty, J.; Graham, E.; Malek, M. (ed.) *Postmodernism and the Social Sciences*. Palgrave Macmillan, Londres.
- Sorensen, E.; Torfing, J. (2005). "The Democratic Anchorage of Governance Networks". *Scandinavian Political Studies*, 28 (3): 195-218.
- Stocker, G. (1998). "Governance as a theory: five positions". *International Social Science Journal*, 50 (155): 17-28.
- Tatjer, M.; Larrea, C. (2010). *Barraques, la Barcelona informal del segle XX*. MUHBA, Barcelona.
- Tello, E.; Ibarra, P.; Saillard, D. (2018). *Nacionalista lo eres tú. Una propuesta federal-confederal republicana para superar la crisis del régimen político del 78*. Icària, Barcelona.
- Trilla, C.; Vilanova, J. (2019). "Polítiques públiques i d'habitatge a Catalunya. Dret a l'habitatge, bombolla i crisi. Perspectives de futur." A: Gomà, R.; Subirats, J. (coord.), *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Galàxia Gutenberg, Barcelona.
- Ubach, T. (1984). *El ferrocarril: la xarxa catalana*. Ketres, Barcelona.
- Ubasart, G.; Martí, S. (2018). *Política i govern a Catalunya. De la transició a l'actualitat*. Editorial Catarata, Madrid.

