

La fragilitat de l'Estat espanyol com a estat democràtic

Discurs de recepció de Mercè Barceló Serramalera com
a membre numerària de la Secció de Filosofia i Ciències
Socials, llegit el dia 26 de juny de 2025



Institut
d'Estudis
Catalans

SECCIÓ DE FILOSOFIA
I CIÈNCIES SOCIALS

La fragilitat de l'Estat espanyol com a estat democràtic

Discurs de recepció de Mercè Barceló Serramalera com
a membre numerària de la Secció de Filosofia i Ciències
Socials, llegit el dia 26 de juny de 2025



Institut
d'Estudis
Catalans

SECCIÓ DE FILOSOFIA
I CIÈNCIES SOCIALS

La fragilitat de l'Estat espanyol com a estat democràtic

La fragilitat de l'Estat espanyol com a estat democràtic

Discurs de recepció de Mercè Barceló Serramalera com
a membre numerària de la Secció de Filosofia i Ciències
Socials, llegit el dia 26 de juny de 2025

Resposta d'Enoch Albertí Rovira, membre numerari
de la Secció de Filosofia i Ciències Socials

Barcelona, 2025



Institut
d'Estudis
Catalans

SECCIÓ DE FILOSOFIA
I CIÈNCIES SOCIALS

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP

Barceló i Serramalera, Mercè, autor

La Fragilitat de l'Estat espanyol com a estat democràtic. — Primera edició

Bibliografia

ISBN 9788499657905

I. Albertí Rovira, Enoch, 1958- escriptor de contingut textual suplementari II. Institut d'Estudis Catalans. Secció de Filosofia i Ciències Socials. III. Títol

1. Democràcia — Espanya — Història 2. Història constitucional — Espanya

3. Autodeterminació nacional — Catalunya 4. Espanya — Política i govern — 2011—

321.7(460)(091)

342.4(460)(091)

341.231(450.23)

32(460)2011/....”

Aquesta publicació ha rebut un ajut de:



Diputació de Girona

© Mercè Barceló Serramalera

© 2025, Institut d'Estudis Catalans, per a aquesta edició

Carrer del Carme, 47. 08001 Barcelona

Primera edició: juny de 2025

Disseny de la coberta: Azcunce | Ventura

Edició: Flor Edicions, SL

Imprès a Sistemes

ISBN: 978-84-9965-790-5

Dipòsit Legal: B 10651-2025

DOI: 10.2436/10.3000.16.1



Aquesta obra és d'ús lliure, però està sotmesa a les condicions de la llicència pública de Creative Commons. Es pot reproduir, distribuir i comunicar l'obra sempre que se'n reconegui l'autoria i l'entitat que la publica i no se'n faci un ús comercial ni cap obra derivada. Es pot trobar una còpia completa dels termes d'aquesta llicència a l'adreça: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.ca>.

La celebració a Catalunya de l'anomenat «referèndum d'autodeterminació» l'any 2017 i algunes de les seves conseqüències més directes —el procés judicial contra nou dels seus organitzadors, que acabà amb penes de quasi cent anys pels delictes de sedició i malversació,¹ la persecució policial i judicial de l'independentisme català i les investigacions prospectives o la negativa d'alguns jutges a aplicar una llei vigent com la Llei orgànica d'amnistia—,² conjuntament amb un fort retrocés en la protecció dels drets fonamentals que formen part dels de protesta i de lliure ideologia, són factors que han fet surar en els darrers anys les febleses del règim constitucional espanyol, construït sobre la base d'un règim autoritari.

Tots aquests fets han posat en qüestió que a Espanya la peça nuclear de l'estat de dret i democràtic siguin els drets fonamentals dels seus ciutadans i el seu màxim garant el poder judicial. Perquè un nou metadret natural d'autodefensa de l'Estat —el principi de la indissoluble unitat— ha entrat en escena, en el sentit emprat per Frankenberg,³ i ha servit per justificar la persecució d'idees polítiques a costa, fins i tot, de les regles més elementals de l'estat de dret: «España pagará el precio que sea para salvaguardar su unidad», afirmà Pérez Rubalcaba; o «los tribunales

1. Sentència de la Sala Segona del Tribunal Suprem 459/2019, de 14 d'octubre.

2. Llei Orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya.

3. Frankenberg fa servir el concepte de «metadret» per referir-se a un dret d'autodefensa de l'Estat (estat de necessitat, defensa del bé comú, per exemple) que actuaria com a paràmetre de referència per a la validesa i la interpretació dels drets individuals i col·lectius, i que s'imposaria jeràrquicament sobre aquests. Günter FRANKENBERG (1977), «Angst im Rechtsstaat», *Kritische Justiz*, núm. 4, Colònia, p. 366-370.

están para salvar la unidad de España», va asseverar Lesmes quan era president del Consell General del Poder Judicial.

Però anem per parts. Per fonamentar i desenvolupar el que acabo d'avançar faré, en primer lloc, una breu referència a les que poden ser les principals característiques del constitucionalisme espanyol que hagué d'entomar l'anomenada «Transició política» i la Constitució de 1978. Després em referiré a les grans línies del text constitucional en relació amb l'organització territorial. I, finalment, intentaré mostrar com ha mutat el sentit original de la Constitució des d'aquesta perspectiva; com això ha causat unes majories independentistes a Catalunya; com la persecució d'aquestes idees ha destapat una desatenció dels drets de la ciutadania per part d'un poder judicial que la Transició política no va qüestionar, i com tot plegat ha generat greus fissures en els fonaments democràtics de l'Estat.

1. EL PUNT DE PARTIDA: ELS TRETS MÉS RELLEVANTS DEL CONSTITUCIONALISME ESPANYOL

L'instrument jurídic que permeté l'assimilació de Catalunya per part de Castella fou el Decret de Nova Planta, publicat el 16 de gener de 1716 i que tenia com a antecedents el Decret de 29 de juny de 1707, pel qual s'eliminaven els règims jurídics d'Aragó i del regne de València i quedaven annexats a Castella; el Decret de 3 d'abril de 1711, pel qual s'establia la nova organització administrativa del regne d'Aragó i se suprimien les institucions pròpies de cada regne, i el Decret de 28 de novembre de 1715, que eliminà les institucions pròpies del regne mallorquí.

Com assenyala Arbós,⁴ el Decret de Nova Planta imposà a Catalunya un model polític radicalment nou: la Generalitat va desaparèixer i les seves atribucions jurisdiccionals i governatives passaren a la Reial Audiència, presidida per l'autoritat militar del capità general. També s'abolí el règim municipal existent i les institucions representatives locals, i s'imposà progressivament la llengua castellana. L'Estat espanyol es construí, així, sobre una autoproclamada hegemonia del regne de Castella, que imposà el seu dret públic, les seves institucions, la seva cultura i la seva llengua.

I és en aquest moment, en acabar la Guerra de Successió i produir-se l'assimilació dels territoris de la Corona catalanoaragonesa en una unitat inexistent fins al moment, quan es franqueja l'entrada de l'absolutisme al nou Estat, amb la implantació d'un sistema centralista d'exercici del poder i la uniformitat governamental i territorial de tipus francès.

4. Xavier ARBÓS (2011), «Els antecedents històrics de l'autonomia de Catalunya», a M. BARCELÓ i J. VINTRÓ (coord.), *Dret públic de Catalunya*, p. 33-39.

Com és sabut, la primera Constitució espanyola no es redactà fins quasi cent anys després, el 1812, i en resultà un text de trets liberals, tot i que amb una vigència ínfima: amb prou feines estigué vigent dos anys a causa del retorn de Ferran VII. El 1837 es restablí el constitucionalisme formal, prenent com a base la Constitució anterior, i el 1845 s'aprovà una nova Constitució. La revolució de 1868, fruit d'un complot militar, posà fi al regnat d'Isabel II. Però ni la Gloriosa ni la seva Constitució de 1869 reeixiren. Les Corts nomenaren Amadeu de Savoia nou monarca, abocat a dimitir després de dos anys de govern impossible, i aleshores es produí una situació insòlita: l'11 de febrer de 1873 les Corts, amb majoria monàrquica, proclamaren la República, que tingué una vida també ben efímera, perquè el desembre de 1874 l'aixecament del general Martínez Campos comportà l'entronització d'un nou Borbó en la figura d'Alfons XII, que marcà l'inici del període de la Restauració.

Com explica Aparicio,⁵ no es tractava només de restablir la monarquia contra una república efímera, sinó també, i sobretot, de restaurar el conglomerat ideològic i polític conservador i autoritari que havia cristal·litzat durant l'anomenada dècada moderada (1843-1853) i s'havia consolidat posteriorment. El text representatiu d'aquest model, que va estar vigent més temps que la resta de constitucions anteriors, va ser la Constitució de 1876, de base ideològica preliberal.

Per al seu bon funcionament, aquest sistema es basava en dos pilars: el pilar polític i el pilar social. Políticament, havia d'acomodar la representació electoral només entre els candidats del Partit Conservador i els del Partit Liberal. Per fer-ho possible, el sistema electoral era majoritari i hi havia un acord de torns en l'exercici del poder. I, perquè aquest mecanisme funcionés correctament, calgué organitzar les eleccions de manera que els resultats fossin els que s'esperaven. Amb aquesta finalitat, els dos partits se serviren del sistema de cacics ajudats pel governador civil de cada província.

Això no obstant, el sistema no va poder seguir integrant els greus problemes i contradiccions que van sorgir a principis del segle XX: la pèrdua de les darreres colònies, la guerra del Marroc, l'aparició dels primers moviments nacionalistes amb força cultural i econòmica (especialment a Euskadi i a Catalunya), la intensificació del moviment obrer, l'auge de l'anarquisme o les alternatives republicanes i regeneradores.

I, en aquest context, es va anar enfortint el paper hegemònic dels militars en el lideratge polític fins a culminar amb l'aixecament, beneït pel rei, del general Primo de Rivera el setembre de 1923, que suspengué la Constitució i va donar els càrrecs polítics a militars.

Malgrat tot, a poc a poc, el republicanisme es va anar consolidant a les grans ciutats fins que a les eleccions municipals d'abril de 1931 van guanyar les candidatures

5. Miguel A. APARICIO PÉREZ (2016), «Principales períodos políticos y constitucionales en España», a M. A. APARICIO PÉREZ i M. BARCELÓ i SERRAMALERA, *Manual de Derecho constitucional*, p. 74-80.

republicanes. Proclamada la República, s'aprovà el projecte democràtic més ambiciós en el context espanyol: la Constitució de 1931, que abordà la democratització de l'Estat, la reestructuració territorial del poder i el reconeixement del dret a l'autonomia d'Euskadi i Catalunya. També s'introduí l'organització representativa de la forma republicana de govern, els drets de la persona i del ciutadà, inclosos els drets socials, i la separació entre Església i Estat.

Com és sabut, però, l'aixecament del general Franco va posar fi a aquest breu període democràtic. El llarg franquisme (1939-1975) va significar la negació directa i conscient del constitucionalisme i la democràcia. Des d'aquesta perspectiva, la forma de l'Estat franquista va mantenir fins als darrers moments una estructura dictatorial en la qual, sense perjudici de la distribució de determinades funcions, tot el poder estava centrat en la figura del dictador —recordem que era «Caudillo de España por la gracia de Dios»—, que exercia al mateix temps de cap de l'Estat, cap de l'exèrcit, cap del govern i líder del partit únic, la Falange, i gaudia, a més, de poder legislatiu. I aquesta forma dictatorial es va combinar amb una estructura territorial centralitzada de base provincial.

Tanmateix, el franquisme no fou un producte històric aïllat, sinó la natural conseqüència d'una història constitucional —que acabo de referir a grans pinzellades— els elements característics de la qual, com apunta Aparicio,⁶ podrien ser els següents:

En primer lloc, destaca el predomini i l'hegemonia dels elements conservadors i reaccionaris. La durada dels períodes anomenats «progressistes» va ser extraordinàriament breu en comparació amb les llargues onades de períodes conservadors, reaccionaris i fins i tot dictatorials: les dues constitucions «moderades» (1845 i 1876) estigueren més de vuitanta anys vigents, sense comptar els aixecaments, les dictadures militars puntuals i el període de la dictadura franquista, que va durar més de quaranta anys.

La segona característica està molt lligada a la primera. Es tracta d'una evolució històricament desenvolupada sota l'hegemonia i supervisió de dues grans institucions: l'exèrcit, d'una banda, sempre present en el control de tot moviment polític, i l'Església catòlica, de l'altra, com a institució de mediació entre el poder polític i la societat civil.

En tercer lloc, l'espanyol ha sigut un Estat extraordinàriament feble, sense força per exercir la direcció política, que barreja l'àmbit públic amb el privat, de manera que el poder polític s'ha anat entenent com un poder patrimonial d'uns quants, ben reflectit en el sistema de cacics i en el recurs permanent a l'exèrcit com a únic instrument de resolució de conflictes.

6. Ibídem, p. 80-81.

Finalment, l'Estat espanyol es caracteritza per ser un estat centralista fallit: a Catalunya, per exemple, el sentiment nacional no es perdé el 1714 i reaparegué, amb força cultural i política, a la segona meitat del segle XIX de la mà de la burgesia, com a Euskadi. I el gran esforç de l'oligarquia espanyola per repel·lir aquesta burgesia industrial perifèrica de l'exercici del poder va transformar la forma territorial de l'Estat en producte d'una doble incapacitat: la incapacitat d'implantar i fer arrelar el model centralista francès, i la incapacitat d'introduir fórmules alternatives d'integració territorial i social.

Aquesta tradició és la que es va haver de superar quan el dictador va morir el 20 de novembre de 1975.

2. LES GRANS LÍNIES DEL TEXT CONSTITUCIONAL DE 1978 EN RELACIÓ AMB LA QÜESTIÓ TERRITORIAL

Com és conegut, un cop proclamat rei Joan Carles I com a directe successor de Franco, dimití el cap de govern i es designà Suárez per a aquesta funció. El nou govern inicià converses amb determinats líders de l'oposició democràtica, concedí una primera amnistia parcial a alguns presos polítics i procedí a formular el projecte de llei de reforma política en què les Corts franquistes van votar a favor de la seva pròpia dissolució. Seguidament, tots els partits polítics van quedar legalitzats, inclosos els comunistes, i el bloc de forces democràtiques va defensar una triple reivindicació: democratització institucional, obertura d'un procés constitucional i reforma de l'estructura centralitzada de l'Estat. Així, el juny de 1977 se celebraren les primeres eleccions democràtiques en quaranta anys; s'obrí, després, el període constitutiu, i s'aprovà, finalment, la Constitució de 1978.

Malgrat tot, la tensió entre la «ruptura democràtica», que volia anul·lar tota la legislació i organització política del sistema anterior, i la «reforma política» del que ja existia es resolgué amb un clar predomini de la reforma sobre la ruptura, de manera que l'anomenada «transició política», més que trencar amb el franquisme, el blanquejà. I això tingué el seu reflex en el text constitucional que es començà a debatre.

Durant aquest període constitutiu, els temes més discutits estaven relacionats amb la forma de govern monàrquica o republicana, les relacions amb l'Església catòlica i l'estructura territorial de l'Estat. Només em detindré, pel que vull argumentar, en aquesta darrera qüestió.

Un dels temes clau, i que més enfrontaments provocà entre les diferents forces, polítiques fou la manera de donar resposta a les reivindicacions basca i catalana. I, davant d'aquest conflicte, les propostes van anar des d'un federalisme feble fins a la negació del problema. La solució es trobà en l'anomenat «Estat autonòmic», un

model territorial particular, amb moltes reminiscències de l'Estat integral de la II República, que no és un estat federal però tampoc no és un estat unitari.

Aquest model incorpora un doble sistema de descentralització administrativa i política: ofereix a tots els territoris —l'entitat dels quals desconeix la Constitució perquè parla només de «províncies limítrofes»— la possibilitat d'optar entre una mena d'autonomia administrativa (art. 143 CE) o una de política (art. 151). Però brinda a Catalunya, Euskadi i Galícia l'accés directe a aquest darrer tipus d'auto-govern.

Per a les que accediren a l'autonomia per la via de l'article 143 CE, que foren totes les comunitats que coneixem actualment excepte Andalusia i Navarra (aquesta darrera amb un règim foral peculiar), la Constitució no conté cap definició del tipus o naturalesa de les funcions que havien d'exercir, no fa esment de les institucions bàsiques que haurien de constituir —per tant, no queden constitucionalitzats ni el seu Parlament ni la seva funció legislativa— i, en conseqüència, no hi ha cap pronunciament sobre la naturalesa política de l'autonomia que es proclama per a aquestes entitats.

En canvi, les anomenades comunitats autònomes de «règim especial» —Catalunya, Euskadi i Galícia, a les quals s'afegí Andalusia via article 151 CE—⁷ havien de respondre a un model molt elaborat constitucionalment i, en certa manera, «tancat». Aquest segon model, elaborat i «tancat», apareix en l'article 151 CE en connexió amb la disposició transitòria segona, i es completa amb l'article 152 CE: d'una banda, es concreta la forma parlamentària de govern —per tant, han de comptar amb un Parlament, que constitucionalitza la seva funció legislativa i la naturalesa de la seva autonomia política—. De l'altra, el seu sostre competencial és el màxim assumible. I, a més, el seu estatut d'autonomia és el resultat de tres voluntats: la dels diputats i senadors elegits en les seves circumscripcions, la de la ciutadania de la futura comunitat autònoma que hi participà mitjançant referèndum, i la de les Corts Generals.

La Constitució de 1978 articula, així, un doble sistema d'autonomies territorials: el primer, de naturalesa bàsicament administrativa, i sotmès a termini amb la possibilitat d'augment de les competències als cinc anys amb una reforma estatutària. I el segon, on s'insereix Catalunya, d'impuls directament polític, mitjançant un estatut paccionat i amb plenitud de competències constitucionals. D'aquí ve la diferència establerta en l'article 2 CE entre nacionalitats i regions, reconeixedor d'una asimetria de poder entre les futures comunitats autònomes, i que servia per donar resposta a les reivindicacions històriques, principalment, d'Euskadi i Catalunya.

7. S'hi sumà, tot s'ha de dir, contra Constitució, atès que no es va assolir la majoria absoluta a la província d'Almeria en el referèndum exigint en l'art. 151.1 CE.

3. LA CONSTRUCCIÓ DE L'ESTAT AUTONÒMIC, EL TRENCAMENT DEL MODEL CONSTITUCIONAL, LA REFORMA ESTATUTÀRIA DE 2006 I LA STC 31/2010

Tanmateix, en la construcció de l'Estat autonòmic s'agafà un camí diferent, passant del sistema asimètric prescrit en la Constitució a una organització territorial, quan finalitzà el procés de bastiment, de trets força homogenis. No en va, ha interessat defensar, majoritàriament, que la Constitució no contenia cap model territorial i que eren les forces polítiques del moment les que havien de ser l'artífex d'aquest model.

Sigui com sigui, recordem, a grans trets, quin fou aquest procés: el govern de la UCD, la força política que va dirigir en un inici la construcció de l'Estat de les autonomies, pretenia que l'autonomia especial es reduís estrictament al País Basc i a Catalunya, tot reconeixent una espècie de *tertium genus* per a Galícia. Però, immediatament, des d'Andalusia es va promoure la iniciativa autonòmica per la via de l'article 151 CE, que afegia una quarta comunitat al conjunt de les de règim especial. I a aquest fet, que ja feu trontollar els plans inicials, s'hi sumà el fallit cop d'estat del 23 de febrer de 1981. O no tan fallit, perquè mesos després, el 31 de juliol, se signà entre la UCD i el PSOE el primer dels «Pactes autonòmics», que deixaren al marge la resta de forces polítiques del ventall parlamentari i suposaren un gir de 180 graus en el plantejament de la qüestió territorial.

Pel que fa a les comunitats de règim comú (art. 143 CE), el procés de constitució es dirigí des del centre (Govern-Corts), cosa que va debilitar el principi dispositiu; s'instituíren parlaments en totes elles i, per tant, totes van disposar de potestat legislativa; se'ls adjudicà un bloc competencial comú, i algunes, com el País Valencià i les Illes Canàries, veieren incrementades les seves competències a través del mecanisme previst en l'article 150.2 CE —la Llei de transferències— per acostar-les a les comunitats de règim especial.

Per contra, s'aprovà la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (LOAPA) —declarada en part inconstitucional per STC 73/1983—, que tenia, entre altres objectius, debilitar el ple exercici competencial de les comunitats autònomes de règim especial, com Catalunya, per difuminar l'asimetria dissenyada per la Constitució.

El resultat d'aquest procés fou la fixació d'un mapa autonòmic compost per disset comunitats autònomes, basades institucionalment en un sistema parlamentari i amb autonomia de naturalesa política. Es posà, així, en marxa un nou model d'Estat autonòmic dissenyat en paral·lel al que figurava en la Constitució.

La construcció de l'Estat autonòmic sobre aquestes noves bases culminà amb el segon dels «Pactes autonòmics», de 1992, entre el PSOE i el PP. Es referiren a deu

comunitats del règim general⁸ i implicaren la reforma de llurs estatuts d'autonomia per equiparar-les a les comunitats de règim especial. S'assolia i es perfeccionava, d'aquesta manera, l'homogeneïtzació de l'Estat autonòmic, però a costa d'una mutació del text constitucional amb la consegüent pèrdua de la seva normativitat.

És en aquest context, i en el de la gradual i incessant recentralització de les competències autonòmiques cap a l'Estat, que cal situar la reforma estatutària que s'endegà a Catalunya l'any 2000 i que finalitzà el 2006, amb l'aprovació del nou Estatut d'Autonomia. Aquest text anhelava retrobar la posició original constitucional de la qual es partia. I, per això, a grans trets, pretenia el reconeixement de Catalunya com a nació i l'admissió que el que s'exercia era un poder de naturalesa estatal. En aquesta línia, l'Estatut subratllava els aspectes simbòlics d'aparença constitucional, com ara l'aparició d'un títol dedicat als drets de la ciutadania i un al poder judicial. I introduïa, a més de delimitar detalladament les competències, el sistema de finançament i l'oficialitat plena del català, el principi de paritat relacional amb l'Estat i el de bilateralitat.

L'intent, com és sabut, fracassà. I fracassà en seu del Tribunal Constitucional, que amb la Sentència 31/2010 desactivà, com afirma Albertí,⁹ tot propòsit de la reforma estatutària amb una resolució, a més, breu d'argumentació, de to apodíctic i amb arguments preventius. Una resolució que, com recorda Vintró,¹⁰ invalida els estatuts d'autonomia com a instruments normatius per a l'aprofundiment de l'autogovern. Una resolució, a més, que consagra aquella concepció homogènia de l'Estat autonòmic i l'incapacita com a sistema integrador. En aquest sentit, com diu Albertí, el que fa la STC 31/2010 és negar —o rebaixar fins a la més absoluta intranscendència— el reconeixement de la identitat nacional de Catalunya i, per tant, exclou una determinada concepció del que podria haver representat l'Estat autonòmic.¹¹ Una resolució, en definitiva, que valora Viver en termes que assumeixo del tot: «Discrepo radicalment de bona part de la fonamentació jurídica, del to utilitzat, de la prevenció política que traspuia i del desconeixement de la realitat catalana (de la lingüística, entre d'altres)».¹²

8. Castella i Lleó, Castella-la Manxa, Aragó, Madrid, Extremadura, Cantàbria, Astúries, Múrcia, les Illes Balears i La Rioja.

9. Enoch ALBERTÍ ROVIRA (2010), «La Sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'Estat de les autonomies», *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, p. 14-15.

10. Joan VINTRÓ CASTELLS (2010), «Valoració general de la Sentència 31/2010», *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, p. 63.

11. Enoch ALBERTÍ ROVIRA, *op. cit.*, p. 21.

12. Carles VIVER PI-SUNYER (2010), «Els efectes jurídics de la Sentència sobre l'Estatut», *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, p. 68.

4. LA CATALUNYA POSTSENTÈNCIA I LA FORMULACIÓ DEL DRET A DECIDIR

La reivindicació d'un dret a decidir a Catalunya fou, fonamentalment i en origen, una reivindicació ciutadana —a la qual després es van afegir alguns partits polítics— que va anar lligada al procés de reforma estatutària iniciat l'any 2000. Així se'n feren ressò els lemes de les manifestacions multitudinàries durant la tramitació de l'Estatut i després de la seva aprovació: «Som una nació i tenim dret a decidir» (febrer de 2006); «Som una nació i diem prou. Tenim dret a decidir sobre les nostres infraestructures» (desembre de 2007), deien les pancartes. Es tractava, per tant, de la reivindicació de més capacitat d'autogovern dins un marc estatutari reformat.

Això no obstant, la frustració de la reforma estatutària, primer a les Corts Generals, amb la introducció de modificacions rellevants respecte de la proposta elaborada pel Parlament de Catalunya, i després amb la Sentència 31/2010, sumat tot plegat a una nova onada de recentralització de l'Estat autonòmic —per exemple, a través de l'ofensiva judicial i legal del model lingüístic escolar català vigent des de l'inici de l'època democràtica—, transformà el contingut inicial del dret a decidir en la reivindicació d'un estat propi. Canviaren radicalment, aleshores, els lemes de les manifestacions. La que s'organitzà per protestar contra la sentència de l'Estatut anava precedida de «Som una nació». I a la Diada de 2012 ja es reclamà «Catalunya, un nou estat a Europa».

La reclamació d'un dret a decidir —en els diferents continguts i formes—¹³ va arribar, així, fins a les forces parlamentàries, i el 27 de setembre de 2012 es va aprovar al Parlament de Catalunya la Resolució 742/IX, per la qual s'instava el govern de la Generalitat a convocar una consulta sobre el futur polític de Catalunya abans de 2016. El Parlament constituït després de les eleccions de novembre de 2012, en què el 80 % dels escons va donar suport a la celebració d'aquesta consulta, va començar a concretar el mandat anterior i va adoptar la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprovà la declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya. La seva pretensió era iniciar un procés «escrupolosament democràtic» —l'exercici del dret a decidir— que «garantirà especialment la pluralitat i el respecte a totes les opcions, mitjançant la deliberació i el diàleg al si de la societat catalana, amb l'objectiu que el pronunciament que se'n derivi sigui l'expressió majoritària de la voluntat popular, que serà el garant fonamental del

13. L'anomenat «dret a decidir» per a alguns es concreta en el dret a ser consultats sobre el futur de Catalunya com a comunitat política i a negociar amb l'Estat la consecució efectiva de la independència en cas d'un resultat positiu de la consulta. En aquesta posició, per exemple, Mercè BARCELÓ i SERRAMALERA; Mercè CORRETJA; Alfonso GONZÁLEZ BONDIA; Jaume LÓPEZ i Josep M. VILAJOSANA (2015), *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Barcelona, Atelier. En canvi, per a d'altres, resultaria una mena de dret a l'autodeterminació que permetria construir unilateralment un nou estat.

dret a decidir» (punt 2). Aquesta resolució, recorreguda pel govern de l'Estat, va ser declarada parcialment inconstitucional per la STC 42/2014.

Es va entrar, així, en una nova etapa en què tant el govern de la Generalitat com la majoria parlamentària que li donava suport assumia políticament la reivindicació del dret a decidir. I es van intentar diverses vies: emulant el procés escocès, se sol·licità a l'Estat la delegació de la competència per a l'autorització i la celebració d'un referèndum, una petició denegada per les Corts Generals. I el Parlament dictà la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries, amb el 79 % de vots afirmatius.¹⁴

L'octubre de 2014, 920 de 947 municipis de Catalunya (el 96 %) aprovaren les corresponents mocions favorables a la celebració de la consulta, i dies després el president de la Generalitat anunciava la celebració d'un «procés participatiu» per tal de celebrar la consulta el 9 de novembre, impugnada pel govern de l'Estat davant del Tribunal Constitucional.¹⁵ Tot i suspeses llei i convocatòria, el 9 de novembre de 2014 s'obriren a la ciutadania els punts de votació previstos,¹⁶ i més del 80 % de vots fou favorable a la independència. Tanmateix, no se'n seguí cap conseqüència política.

A les eleccions municipals de maig de 2015, el vot als partits sobiranistes arribà al 45 %. I a les autonòmiques de 27 de setembre del mateix any, que es van formular com a «plebiscitàries» en suport a la idea d'una possible separació territorial, aquestes mateixes forces van assolir el 47,8 % dels vots (Junts pel Sí i CUP), a més de la majoria absoluta d'escons, davant del 39,17 % dels vots clarament antiindependentistes (Cs, PSC, PP).

Aquesta majoria absoluta coincidí a donar suport a un programa de desconexió de l'Estat que calia assolir en un període de divuit mesos i que transcorreria en dues fases: una primera¹⁷ etapa començaria amb una declaració inicial del procés d'independència i seguiria amb l'aprovació d'una sèrie de lleis d'estructures d'estat i l'inici d'un procés constituent de base social i popular. Posteriorment, es procediria a proclamar la independència, que suposaria la desconexió respecte de l'ordenament jurídic espanyol i l'aprovació de la llei de transitorietat jurídica i

14. Però la llei va ser recorreguda pel govern de l'Estat davant del Tribunal Constitucional i se suspengué la seva vigència. El recurs es resolgué, posteriorment, per la STC 31/2015, que declarava la llei parcialment inconstitucional i, per tant, el decret de convocatòria.

15. La convocatòria fou declarada inconstitucional per la STC 138/2015.

16. Hi van participar, segons dades governamentals, 2.305.290 persones. Es preguntà: «Vol que Catalunya esdevingui un Estat?» i «En cas afirmatiu, vol que aquest Estat sigui independent?». El 80,76 % dels vots van ser favorables a la independència («sí-sí»); el 10,07 % dels vots es va inclinar pel «sí-no», i el 4,54 % pel «no». De fet, es culminava a escala nacional un moviment iniciat a Arenys de Munt el 2009, on tingué lloc la primera consulta municipal sobre la independència de Catalunya.

17. Resolució de 9 de novembre de 2015, impugnada pel govern de l'Estat davant del Tribunal Constitucional i declarada inconstitucional i nul·la per la STC 259/2015.

la llei del procés constituent. La seguiria una segona fase de caràcter constituent que comprendria la celebració d'unes eleccions constituents, la culminació del procés de creació de l'estat independent amb l'aprovació de la Constitució i la seva ratificació mitjançant referèndum.¹⁸

D'aquesta manera, la negativa insistent de l'Estat a celebrar qualsevol tipus de consulta sobre el futur de Catalunya com a comunitat política desembocà en una majoria absoluta parlamentària que donava suport a la idea d'una secessió unilateral mitjançant el procediment indicat; una unilateralitat que un any més tard es matisà arran de l'aprovació de la qüestió de confiança presentada pel president Puigdemont (29 de setembre de 2016) i les subsegüents resolucions parlamentàries, en el sentit que es condicionava a la proposta prèvia d'un referèndum pactat amb l'Estat, el fracàs del qual conduiria a la celebració del referèndum, ara sí, unilateral: «O referèndum o referèndum», en paraules del president de la Generalitat. I el referèndum unilateral arribà l'1 d'octubre de 2017 amb resultat favorable a la independència de Catalunya.¹⁹

5. LES CONSEQÜÈNCIES DE LA CELEBRACIÓ DEL REFERÈNDUM D'AUTODETERMINACIÓ A CATALUNYA PER AL SISTEMA POLÍTIC

Un acte de desobediència civil massiu com el que representà la celebració d'un referèndum d'autodeterminació, sense estar pactat amb l'Estat ni delegada la competència per fer-ho, havia de tenir un fort impacte en el sistema polític. Per a Catalunya, una aplicació, més que qüestionable jurídicament, de l'article 155 CE i la consegüent suspensió de l'autonomia. Per a la ciutadania, una pèrdua en la protecció de les llibertats, com es veurà. Per als responsables de l'organització de la consulta, la condemna a quasi cent anys de presó que, al cap de dos, rebé l'indult del govern estatal. I per a l'Estat, un debilitament de la seva estructura democràtica. Perquè l'afrontament del problema català amb instruments estrictament judicials i no polítics —fins fa pocs mesos no s'aprovà la Llei d'amnistia— ha contribuït també, com era d'esperar, a desestabilitzar el sistema en conjunt.

En efecte, el fet d'encarregar al poder judicial la «solució» d'un problema polític de més de tres-cents anys de durada no semblava *a priori* una solució adequada, i encara menys tractant-se d'un poder judicial en el qual es deixa sentir amb força el pes de la història constitucional. El 1978 no hi va haver ruptura i ni tan

18. Bloc 1 del programa electoral de Junts pel Sí.

19. Els resultats definitius, presentats el 6 d'octubre, xifraven els vots comptabilitzats en 2.286.217, que representaven el 43 % de participació. A aquesta xifra cal afegir-hi unes 770.000 paperes sotretes en retirar les urnes les forces policials. El «sí» obtingué 2.044.038 vots (90,18 % del total) i el «no» 177.547 (7,83 %). Els vots en blanc foren 44.913 (1,98 %) i els vots nuls, 19.719 (0,89 %).

sols reforma a fons d'aquest poder, que, a més, va ser l'únic que no es va descentralitzar. I si «los tribunales están para salvar la unidad de España», com deia Lesmes, la protecció dels drets fonamentals, especialment la llibertat ideològica i els drets de protesta (expressió i manifestació), en enfrontar-se amb aquell principi d'unitat inamovible, que actua com a «metadret fonamental», havien de ser els grans damnificats.

Així, mesos abans que tingués lloc el referèndum, proliferaren les prohibicions d'actes de suport.²⁰ Paral·lelament es començaren a conèixer les denúncies a ciutadans per desobediència i la requisada de materials de propaganda.²¹ S'interceptaren comunicacions escrites.²² Es tancaren més de 140 pàgines web. Es va sancionar la ciutadania per haver organitzat una xiulada a l'himne espanyol i es prohibí l'ús de

20. El 12 de setembre de 2017, el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Madrid va prohibir cautelarment un acte sobre el dret a decidir del poble de Catalunya organitzat pel grup Madrilenys pel Dret a Decidir (Interlocutòria del Jutjat Contenciós Administratiu número 3 de Madrid suspenten l'acte <<https://www.scribd.com/document/358715787/Auto-Suspension-Acte-Escorxador-Madrid>>. El 13 de setembre, la policia espanyola va impedir a València la realització d'una comunicació pública davant de mitjans de comunicació en un espai públic per part de representants del partit polític CUP. El 14 de setembre el govern local de Gijón va revocar l'autorització inicialment concedida als organitzadors i va prohibir un acte de debat sota el títol «Catalunya: de la Transició al referèndum». Aquell mateix dia, l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet va prohibir un acte que duia per títol «Democràcia» organitzat per l'entitat privada Òmnium Cultural. El 15 de setembre, la policia local de Vitòria va suspendre per ordre judicial un debat sobre el referèndum. El 21 de setembre, la Diputació de Saragossa va prohibir un acte públic que portava per títol «Assemblea estatal de parlamentaris i alcaldes per la llibertat d'expressió, la fraternitat i el diàleg». I el 27 de setembre l'Ajuntament de Barcelona (districte de Sarrià-Sant Gervasi) va denegar el permís per a la celebració d'un acte públic sol·licitat per una associació de veïns en considerar que es tractava d'un acte polític vinculat a la promoció del referèndum.

21. El 15 de setembre diversos agents de la Guàrdia Civil, de la Policia Nacional, de la Policia Local i dels Mossos d'Esquadra van requisar material propagandístic i van identificar —i en alguns casos retenir— diversos ciutadans i alguns càrrecs electes i/o representants institucionals locals en diverses localitats de Catalunya, com Montcada i Reixac, Cerdanyola del Vallès, Sant Carles de la Ràpita, Figueres, Masquefa, Premià de Mar o Llagostera, entre d'altres <<https://www.vilaweb.cat/noticies/la-policia-local-de-montcada-i-reixac-requis-a-erc-material-de-campanya-del-referendum-de-11-o/>>. El 16 de setembre, la Policia Local de Palafolls va identificar diversos ciutadans membres d'Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) que eren a la via pública penjant propaganda sobre el referèndum, i a més va denunciar-los per desobediència a l'autoritat. També van tenir lloc altres intervencions de la Policia Local a les localitats de Torredembarra, la Vall de Ges, Santpedor, el Prat de Llobregat, Torelló i Barcelona; i a Sitges la policia local va identificar diversos ciutadans a la via pública i va retenir la càmera i el telèfon mòbil d'un periodista del mitjà de comunicació *Nació Digital*. El dia 19 de setembre, agents no uniformats de la Policia Nacional, que es van negar a identificar-se, van requisar a Reus documentació i material informatiu i propagandístic d'una parada de l'associació Assemblea Nacional Catalana instal·lada a la via pública i preparada per a un acte públic organitzat per a aquella mateixa nit; van obligar tres ciutadans a anar a la comissaria de Policia per identificar-los, on van ser retinguts durant unes hores.

22. Correus va bloquejar els dies previs a la celebració de l'1 d'octubre diversos enviaments postals de manera arbitrària, un dels quals eren 60.000 exemplars de la revista d'Òmnium Cultural que reben periòdicament els socis.

l'estelada en esdeveniments esportius. També es van dur a terme molts escorcolls en seus de diferents diaris, d'empreses de comunicació i d'impremtes.²³

Després de la celebració del referèndum, es van intensificar les ingerències en l'àmbit de les llibertats d'expressió. Es van multiplicar les agressions, amenaces o intimidacions a periodistes o mitjans de comunicació,²⁴ se citaren a declarar docents per haver debatut sobre l'1-O a les aules i s'encausà altres professionals.²⁵ També es van confeccionar «l·listes negres» de juristes, empreses, mitjans de comunicació i periodistes, per exemple, en ordenar el llavors ministre Montoro a la interventora general de la Generalitat que lliurés la llista de professionals als quals s'havia fet pagaments que, segons el ministeri, podien estar relacionats amb activitats proclius a la celebració del referèndum. I el diari *El País* apuntà en un reportatge a professionals del dret catalans que estaven denunciant vulneracions de drets humans a Espanya. Aquesta escalada de desprotecció dels drets d'expressar-se i manifestar-se culminà amb la condemna, per la sentència del Tribunal Suprem 459/2019, de Jordi Cuixart i Jordi Sánchez, presidents d'Òmnium Cultural i de l'Assemblea Nacional Catalana, respectivament, a nou anys de presó per a haver actuat com «la rama civil del entramado sedicioso» que donà lloc al referèndum.

La repressió policial i judicial va coartar de forma directa drets fonamentals dels seus titulars, tenint en compte que des de l'any 2005 s'havia despenalitzat la celebració de referèndums convocats per autoritat no competent i no hi havia, doncs, apologia de cap delictes. Però també va tenir un considerable efecte indirecte d'autocensura i dissuasiu del seu exercici (l'anomenat *chilling effect*). Uns efectes,

23. Les forces de l'ordre públic es van presentar a diverses seus de mitjans de comunicació catalans per lliurar un requeriment judicial del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, i sense més explicació van identificar els redactors dels mitjans *El Punt-Avui*, *Nació Digital*, *Vilaweb*, *El Nacional*, *Racó Català* i *Llibertat.cat* sense la cobertura explícita en el requeriment.

24. La més coneguda va ser la perpetrada contra el periodista Jordi Borràs per un policia nacional al crit de «Viva España, viva Franco». Borràs va ser imputat per aquests fets pel Jutjat d'Instrucció núm. 8 de Barcelona, igual que el suposat agressor. També es va incrementar el nombre de resolucions judicials o d'actuacions policials per obstaculitzar i restringir el treball periodístic (per exemple, es va obrir una causa contra *El Jueves*) i el de persecucions de blogaires o «periodistes ciutadans», i es van multiplicar els acomiadaments de col·laboradors periodístics per haver estat crítics amb la línia editorial respecte al tema català (Carlin, Culla o Ferreres).

25. Van ser citats a declarar vuit docents de tres escoles de la Seu d'Urgell per haver debatut sobre l'1-O a les aules, acusant-los de presumptes delictes d'incitació a l'odi; el mateix va passar amb tretze professors de Sant Andreu de la Barca. El Jutjat d'Instrucció núm. 2 de Manresa va imputar un delictes d'odi i un altre de resistència greu a un regidor de Sant Joan de Vilatorrada, pallasso de professió, per haver-se fet una foto al costat d'un guàrdia civil amb nas de pallasso durant els escorcolls a la conselleria de Governació el 20 de setembre. El Jutjat núm. 2 de Reus va acusar dos bombers per possible delictes d'odi i de malversació de fons públics per haver acudit a la manifestació del 3 d'octubre davant de l'Hotel Gaudi amb el casc i la jaqueta oficials del cos. I, entre altres actuacions judicials més, també va ser citat a declarar, denunciat per la Policia Nacional, l'actor i periodista Eduard Biosca per un gag a la ràdio sobre la policia responsable de les càrregues de l'1 d'octubre.

per tant, que més enllà de concernir persones o grups de persones, es projecten negativament, també, sobre el funcionament normal d'un estat democràtic.

Un cas paradigmàtic, pels greus efectes que acabem d'esmentar, és el del processament i condemna a onze anys i mig de presó per sedició de la presidenta de la mesa del Parlament de Catalunya per la inclusió en l'ordre del dia de les propostes relatives a la convocatòria del referèndum i al procés constituent català. Una condemna que anava en contra d'una inveterada doctrina del Tribunal Constitucional d'acord amb la qual l'exercici de la potestat jurisdiccional s'estronca, tant per raó de la persona com per raó de la matèria, quan l'objecte del procés el constitueixi l'exigència de responsabilitat per expressions o vots proferits en exercici de l'activitat parlamentària (STC 30/1997), com era el cas.

Però la condemna també fou possible pel canvi doctrinal d'aquell tribunal quant al paper de les meses parlamentàries en la tramitació de les iniciatives dels grups. Es passa de sostenir que les meses han de limitar-se a una mera comprovació dels requisits formals exigits reglamentàriament en les iniciatives parlamentàries, sense que sigui procedent cap valoració sobre el seu contingut (STC 95/1994, 124/1995, 38/1999, 40/2003, 208/2003), a exigir-ne el control substantiu (STC 46 i 47/2018) quan la mesa hagi quedat subjecta de manera expressa al deure de compliment de les resolucions del tribunal, a conseqüència de l'adopció de mesures d'execució dictades d'acord amb l'article 92 LOTC (article introduït en una reforma de la LOTC a través de la Llei Orgànica 15/2015).²⁶

No em detindré ni en el contingut d'aquest precepte ni en els matisos d'aquesta doctrina perquè el que ara ens interessa destacar és que, més enllà d'haver propiciat la possibilitat d'una condemna penal que vulnera, entre d'altres, el dret fonamental al lliure exercici de càrrec públic (art. 23.2 CE) de la presidenta del Parlament, per una actuació protegida, a més, per la prerrogativa de la inviolabilitat, el que comporta aquesta doctrina són gravíssimes conseqüències per al parlamentarisme, perquè ha obert la porta a ingerències arbitràries dels jutges en l'ordinari funcionament dels parlaments.

En efecte, la inviolabilitat parlamentària (art. 71 CE) significa una qualificació especial dels parlaments com a òrgans de representació democràtica, que impedeix qualsevol interferència en el seu funcionament de la resta de poders de l'Estat. No hi ha, per tant, jurisdicció superior que pugui imposar cap tipus de mandat a la funció parlamentària; o no n'hi havia fins que el mateix Tribunal Constitucional es va arrogar poders —en declarar constitucional la reforma de la seva Llei per la Llei orgànica 15/2015— que el situen per sobre les cambres parlamentàries.

26. Amb detall, a Mercè BARCELÓ I SERRAMALERA (2020), «La desafección de la STS 459/2019 por los derechos fundamentales: libre ejercicio de cargo público, reunión y principio de legalidad», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 60, p. 123-136. En línia: <<https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3420>>.

A partir d'aquest punt, i així ho descriu Lasagabaster, el sistema polític espanyol, seguint la STC 31/2010, evoluciona efectivament cap a un govern dels jutges que furta a la ciutadania i a les cambres parlamentàries el poder de plantejar alternatives a l'organització territorial de l'Estat, tot eliminant els poders d'autoregulació que cal reconèixer a les institucions amb legitimitat democràtica directa en benefici del Tribunal Constitucional i d'altres poders que poden suscitar l'execució de llurs resolucions i sentències.²⁷

6. EPÍLEG

Deia Ortega y Gasset que el «problema català» no es podia resoldre, que només es podia «conllevar». La Constitució de 1978, com la de 1931, foren bones oportunitats per bandejar una història constitucional que no ho posava fàcil. Però la Segona República no ho aconseguí ni tampoc sembla que el règim del 78, ara per ara, se'n pugui sortir. L'encaix polític de Catalunya en l'Estat espanyol continua sense resoldre's i, cíclicament, es continua qüestionant la pertinença a aquest Estat.

L'intent des de Catalunya de retornar a la posició constitucional pactada l'any 1978, tot respectant el marc constitucional a través d'una reforma estatutària, fracassà. Se n'encarregà el Tribunal Constitucional amb la STC 31/2010. Però també fracassà la temptativa unilateral de celebració d'un referèndum d'autodeterminació. I aquest darrer fracàs, en no trobar una resposta política, sinó exclusivament judicial, l'objectiu de la qual era la preservació de la unitat d'Espanya, ha servit per afeblir el rol nuclear dels drets fonamentals, amb la persecució de determinades idees polítiques contràries a aquella unitat, per reprimir la protesta i per ablanir la sobirania parlamentària enfront de les ingerències de qualsevol altre poder.

La celebració del referèndum ha resultat, doncs, alguns interrogants del taulell constitucional espanyol: ha destapat les debilitats de l'anomenada Transició en optar per la reforma del marc existent, una opció que ha portat a una confusió entre les funcions dels diferents poders i a una pèrdua de la centralitat dels drets fonamentals en el sistema polític. Tot plegat posa en franc qüestionament el grau de consolidació de l'estat espanyol com a estat democràtic.

27. Iñaki LASAGABASTER HERRARTE (2019), «Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes: análisis a la luz de la Ley 15/2015 de reforma de la LOTC», a Iñaki LASAGABASTER HERRARTE (coord.), *Crisis institucional y democracia (a propósito de Cataluña)*, València, Tirant lo Blanch, p. 65-66.

BIBLIOGRAFIA

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2010). «La Sentència 31/2010: Valoració general del seu impacte sobre l'Estatut i l'Estat de les autonomies». *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006.
- APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (2016). «Principales períodos políticos y constitucionales en España». A: APARICIO PÉREZ, M. A.; BARCELÓ I SERRAMALERA, M., *Manual de Derecho constitucional* (3a ed.), Barcelona, Atelier, 2016.
- ARBÓS, Xavier (2011). «Els antecedents històrics de l'autonomia de Catalunya». A: BARCELÓ, M.; VINTRÓ, J. (coord.), *Dret públic de Catalunya* (2a ed.), Barcelona, Atelier.
- BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè (2020). «La desafección de la STS 459/2019 por los derechos fundamentales: libre ejercicio de cargo público, reunión y principio de legalidad». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 60. En línia: <<https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3420>>.
- BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè; CORRETJA, Mercè; GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso; LÓPEZ, Jaume; VILAJOSANA, Josep M. (2015). *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona, Atelier.
- FRANKENBERG, Günter (1977). «Angst im Rechtsstaat». *Kritische Justiz*, núm. 4, Colònia.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2019). «Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes: análisis a la luz de la Ley 15/2015 de reforma de la LOTC». A: LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (coord.), *Crisis institucional y democracia (A propósito de Cataluña)*, València, Tirant lo Blanch.
- VINTRÓ CASTELLS, Joan (2010). «Valoració general de la Sentència 31/2010». *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006.
- VIVER PI-SUNYER, Carles (2010). «Els efectes jurídics de la sentència sobre l'Estatut». *Revista Catalana de Dret Públic*, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006.

Resposta d'Enoch Albertí Rovira, membre numerari de la Secció de Filosofia i Ciències Socials

És un honor i una gran satisfacció per a mi poder donar resposta al discurs de recepció de Mercè Barceló a l'IEC. Conec la Mercè de fa molts anys, i puc donar testimoni de la seva vàlua acadèmica i personal, d'altra banda perfectament reconeguda. Mercè Barceló va començar la seva trajectòria professional a la Universitat Autònoma de Barcelona, on va llegir la seva tesi doctoral el 1988, sobre el Tribunal Constitucional Federal alemany (criteris jurisprudencials en la resolució de conflictes entre el *Bund* i els *Länder*), que havia preparat en una estada a l'Institut Max Planck de Heidelberg. A partir d'aquell moment ja no va abandonar més l'estudi de l'organització territorial de l'estat, un terreny en el qual ha fet nombroses i importants contribucions, a través de múltiples publicacions i projectes. A aquesta línia de recerca n'ha sumat d'altres, en les quals també ha fet aportacions molt notables. Entre elles, vull destacar la relativa als drets fonamentals i les llibertats públiques, que ha constituït l'altre gran eix sobre el qual gira la seva activitat investigadora. Però, lluny de tancar-se en la torre de marfil de l'acadèmia, no s'ha dedicat només a la producció de coneixement teòric —amb tota la importància que té aquesta tasca, menystinguda de manera preocupant en una societat cada cop més abocada a la immediatesa dels resultats—, sinó que ha desenvolupat una àmplia activitat externa que li ha permès aportar la seva expertesa en àmbits institucionals i socials diversos. Entre els primers, voldria destacar el seu pas pel Tribunal Constitucional com a lletrada, la seva intervenció en els treballs preparatoris de l'Estatut de 2006, i el fet d'haver estat membre de la Comissió Jurídica Assessora, la Comissió de Control de les Iniciatives Legislatives Populars i la Comissió de Codificació de Catalunya, organismes tots ells diversos però que tenen una profunda significació per a l'autogovern de Catalunya. Va ser també directora de la

Revista Catalana de Dret Públic, des d'on va contribuir a consolidar aquest instrument com una de les eines bàsiques per a la construcció d'un dret públic català sòlid i amb projecció, i en l'actualitat és membre del Consell de Garanties Estatutàries. Però la relació de la personalitat de Mercè Barceló quedaria incompleta si no es posés en relleu també la seva trajectòria com a ciutadana activa i compromesa, amb unes creences fermes que l'han portat a participar en nombrosos projectes i iniciatives, entre els quals ara voldria citar la participació en la fundació i posterior coordinació del Col·lectiu Praga —que des de 2013 ha aplegat molts juristes compromesos a formular una doctrina sobre el dret a decidir que pogués guiar la resolució del conflicte de Catalunya amb l'Estat—, i també la participació en l'International Trial Watch, que va fer una meritòria tasca d'observació de l'anomenat judici del Procés que es va seguir al Tribunal Suprem, des del punt de vista dels drets fonamentals.

A partir d'aquestes dades sobre la personalitat i la trajectòria de Mercè Barceló, no és estrany que el seu discurs d'ingrés sigui com és, ni pel tema que tracta ni per la valentia i la dretura amb què ho fa. Un discurs que té el mèrit de posar sobre la taula algunes qüestions essencials que són objecte de debat des de fa molt de temps i sobre les quals ens incita altra vegada a reflexionar. No és aquest el lloc, naturalment, on prosseguir aquest debat, però en la resposta al seu discurs m'agradaria ressaltar alguna de les qüestions que suscita, amb l'esperança, o més aviat amb la certesa, que continuaran sent objecte de reflexió i de discussió per molt de temps i en múltiples fòrums.

La primera d'aquestes qüestions fa referència a la relació entre la resolució del que podríem dir-ne la «qüestió catalana» i la democràcia a l'Estat espanyol. És clar, d'una banda, que les aspiracions d'autogovern de Catalunya, manifestades de nou amb força a partir de la Renaixença, només han trobat una via per ser canalitzades institucionalment a l'Estat i donar algun resultat en els moments de més puixança democràtica, en què la pressió per assolir la llibertat ciutadana ha anat acompanyada de la reivindicació de l'autogovern, i aquests dos factors, íntimament entrellaçats, s'han empès mútuament. Els exemples de la II República i del període constituent de 1978 són prou eloqüents. Només en un context de forta pressió democràtica s'ha reconegut i ha trobat una expressió institucional l'autogovern de Catalunya.

Tanmateix, el naixement dels règims d'autogovern que ha tingut Catalunya al segle xx s'ha produït amb resistències i, en general, en un context més aviat poc favorable i força reticent, en el qual, fora de Catalunya, l'autogovern aconseguit s'ha vist sovint com una cosa que els catalans havien arrencat a l'Estat, una concessió que s'havia de fer no gaire de bon grat, o directament de mala gana, i que, es confiava, el temps arreglaria.

En aquest ambient carregat de desconfiança, quan no d'hostilitat oberta, hi han contribuït pràcticament tots els sectors polítics espanyols: uns per convenciment

ideològic, compromesos en una idea mística i mítica d'Espanya, i d'altres per la rè-mora de la vinculació tradicional del liberalisme espanyol al centralisme, que té l'origen en les aliances que es van formar en la guerra carlista i que ha perdurat en els anys, en gran part per l'efecte d'emmirallament respecte de França i del seu model de nacionalització centralista i uniformador. El liberalisme i el progressisme espanyols, històricament, amb excepcions, no han deixat de veure la reivindicació de l'autogovern de Catalunya —i del País Basc— com la manifestació d'un vell foralisme antiquat i retrògrad o, altres vegades, com una maniobra de les seves classes dirigents per protegir els seus interessos econòmics.

Les realitzacions més importants que ha assolit la reivindicació de l'autogovern s'han produït en moments de trencament polític, quan els règims del moment han entrat en crisi i s'han produït sacsejades democràtiques que els han ar-rasat i n'han fet sorgir de nous, més propers a les aspiracions populars. Però la pervivència d'aquest rerefons ideològic espanyol, tan arrelat, no ha propiciat un clima adequat per plantejar, obertament i directa, el problema polític de la qüestió catalana i buscar solucions que anessin més enllà de l'alternativa, que ja es va plantejar entre Ortega i Azaña, en el debat de l'Estatut de 1932, d'intentar suportar el problema català o trobar-li un arranjament per un parell de generacions.

Ultra això, sembla clar que una resolució duradora del problema català només pot tenir lloc en el món d'avui en un marc democràtic madur, com mostren les experiències del Quebec al Canadà i d'Escòcia al Regne Unit, que han inspirat en gran part els moviments sobiranistes a Catalunya els darrers temps. En el context europeu actual, del qual Catalunya no només no es vol separar sinó que vol constituir una part activa, la qüestió de l'autogovern de Catalunya només es pot encarar en el marc d'un estat democràtic com un exercici radical de la llibertat de decidir sobre els afers públics, sense exclusions. El dret a decidir, que, d'una manera explícita i implícita, dona cobertura a aquestes experiències, no és sinó el resultat del desplegament del principi democràtic fins a arribar a àmbits que, a vegades i en alguns llocs, es consideren fora del seu abast.

Per tant, posar el focus a mostrar les febleses i mancances del sistema democràtic a Espanya —que es manifesten, a més, especialment amb ocasió de la qüestió catalana— és el primer pas per intentar corregir-les, amb la finalitat d'assolir el grau de maduresa necessària que permeti aquest exercici radicalment democràtic. Aquest és, al meu entendre, el sentit que té, des de l'òptica nacional catalana, la denúncia de les falles democràtiques del sistema constitucional i polític espanyol, més que no pas, mentre hi hagi almenys possibilitats d'esmena, la preparació del terreny per invocar solucions basades en una altra legitimitat, la de l'últim remei.

La qüestió catalana tensa el sistema constitucional espanyol i posa a prova la fortalesa democràtica de l'estat. Així ha estat històricament i així s'ha mostrat també en el procés polític viscut els darrers deu anys, en què s'han manifestat problemes

greus en alguns dels elements essencials dins una democràcia sana, com són la llibertat d'expressió, el lliure exercici de les funcions parlamentàries, la separació de poders i la independència i la imparcialitat judicials. Però és paradoxal —i això constitueix un fet rellevant que crec que convé ressaltar— que aquests problemes es manifestin especialment, i a vegades fins i tot exclusivament, en relació amb la qüestió catalana, i no pas amb caràcter general —de fet, Espanya està ben situada en els índexs internacionals que valoren el respecte dels drets fonamentals, la democràcia i l'estat de dret—, cosa que dona lloc a una espècie d'estat dual que ha explicat molt bé entre nosaltres Josep M. Vilajosana («L'estat dual a Espanya: context i justificació de l'aplicació de l'article 155 CE», *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial, 2019, p. 137-155).

Diagnosticar bé aquests problemes i abordar-los, necessàriament també des d'una perspectiva tecnicojurídica, que és el que ens incumbeix des d'un punt de vista professional, és sens dubte una de les condicions per fer possible un desplegament íntegre de la democràcia, que no exclogui ni aïlli cap espai.

I, en segon lloc, i ja per acabar, voldria referir-me molt breument a la idea de la mutació constitucional que ha expressat Mercè Barceló en el seu discurs.

Certament, el sistema territorial previst a la Constitució de 1978 es dissenya en gran part sobre un principi dispositiu, que permet diversificar les solucions segons els territoris i que atorga així una gran flexibilitat al model. D'aquest potencial de diversitat inicial en són prova la diferenciació entre nacionalitats i regions, les diferents vies per constituir una comunitat autònoma, la diferent tramitació dels respectius estatuts d'autonomia, la garantia d'institucions polítiques d'autogovern només per a determinades comunitats o la diferència inicial de nivells de competències, previsions totes elles que conté el text constitucional de 1978. I és molt cert també, com ha dit la professora Barceló, que el model territorial de 1978 s'ha desplegat, d'entre els diversos carrils en què podia fer-ho, pel de l'uniformisme i l'homogeneïtat, que ha acabat atorgant la mateixa naturalesa institucional i pràcticament les mateixes competències a totes les comunitats. I s'ha de tenir en compte que a Espanya, amb territoris molt diversos, l'uniformisme i la homogeneïtat comporten necessàriament un efecte reductor de l'autogovern de Catalunya, perquè se situa el punt comú en un nivell clarament inferior al desitjat per Catalunya.

Si aquesta és una evolució estructural, que edifica un model territorial tancat definitivament, o bé si aquesta evolució és reversible i el model pot recuperar la flexibilitat inicial i el seu potencial de diversitat, és una qüestió decisiva en la qual es dilucidarà el futur de Catalunya en el sistema constitucional espanyol, enfrontat a l'alternativa entre un tancament d'horitzons —amb les conseqüències que això comporta— i la possibilitat de trobar nous arranjaments, en un marc que tingui capacitat per acollir noves solucions.

