

# La defensa de la Constitució com a relat i la crisi constitucional catalana

**Jordi Jaria-Manzano**

Professor agregat Serra Húnter de Dret Constitucional i Ambiental a la Universitat Rovira i Virgili

## **The Defense of the Constitution as a Narrative and the Catalan Constitutional Crisis**

**ABSTRACT** Between 2010 and the present, a deep constitutional crisis has developed in Catalonia, culminating in the referendum of October 1, 2017, but which remains open. The thesis of the present paper is that the response of the central institutions of the State to the demands of a part of the Catalan society in relation to its political recognition have been articulated around a framework of defense of the Constitution. This interpretation of the situation responds to the structural hyper-rigidity of the Spanish Constitution of 1978, as well as to the progressive elimination of the ambiguity that allowed to fit very diverse positions regarding the construction of the national identity, that culminates with the Decision of the Constitutional Court 30/2010. This context explains a reaction based on the defense of the Constitution that, on the one hand, does not allow to find a deliberative and consistent solution to the crisis, and, on the other hand, entails remarkable costs from the point of view of axiological core elements of the Constitution itself, such as the rights of political participation or the division of powers.

**KEYWORDS** Catalonia; constitutional crisis; defense of the Constitution; State of the autonomies; Spanish Constitution.

**RESUM** Entre el 2010 i l'actualitat s'ha desenvolupat una profunda crisi constitucional a Catalunya, que culmina amb el referèndum de l'1 d'octubre de 2017, però que continua oberta. La tesi del present treball és que la resposta de les institucions centrals de l'Estat a les demandes d'una part de la societat catalana en relació amb el seu reconeixement polític han estat articulades entorn d'un marc de defensa de la Constitució. Aquesta interpretació de la situació respon a la hiperrigidesa estructural de la Constitució espanyola de 1978, així com a la progressiva eliminació de l'ambigüïtat que permetia un encaix de posicions molt diverses en relació amb la construcció de la identitat nacional, que culmina amb la STC 30/2010. Aquest context explica una reacció basada en la defensa de la Constitució que, d'una banda, no permet trobar una solució deliberativa i consistent a la crisi, i, de l'altra, comporta costos notables des del punt de vista d'elements axiològics nuclears de la mateixa Constitució, com ara els drets de participació política o la divisió de poders.

**PARAULES CLAU** Catalunya; crisi constitucional; defensa de la Constitució; Estat de les autonomies; Constitució espanyola.

---

Article rebut l'01/05/2020; acceptat el 04/06/2020.

## 1. Introducció

El referèndum que es va dur a terme a Catalunya l'1 d'octubre de 2017 va ser un punt d'inflexió en la crisi més profunda que ha hagut d'afrontar el règim constitucional establert a Espanya el 1978, crisi que, d'altra banda, continua oberta, encara que potser d'una manera menys evident i intensa que tres anys enrere. Aquesta crisi consisteix fonamentalment en l'aparició i desenvolupament d'una demanda de secessió amb un suport social significatiu a Catalunya, que ha donat lloc a un seguit de tensions que han posat el sistema constitucional en una situació d'estrès que fa eclosió en els fets d'octubre de 2017.

L'objectiu d'aquestes pàgines és analitzar aquesta crisi des del punt de vista del posicionament de les institucions centrals de l'Estat, prenent com a punt de partida la hipòtesi que s'ha articulat fonamentalment a través d'un discurs de defensa de la Constitució que es correspon amb les seves característiques intrínseques i la seva evolució històrica. Al meu entendre, el patró constitucional que defineix el règim polític espanyol dona lloc a un sistema rígid i amb una capacitat limitada d'integració constitucional, en la mesura que les ambigüitats que s'arrosseguen del pacte constituent inicial van desaparèixer amb l'evolució històrica.<sup>1</sup>

Desenvoluparé la meua argumentació a partir d'una anàlisi succinta dels fonaments del sistema constitucional espanyol actual des del punt de vista de la continuïtat de les relacions de poder del règim anterior, a través del procés anomenat de transició, que defineix la permeabilitat del sistema en relació amb l'aparició de crisis polítiques eventuals.<sup>2</sup> Això és així en la mesura que,

---

1. La funció integradora de la constitució va ser propugnada en el període de Weimar per Rudolf Smend. Per a la seva visió de la constitució, *vid.*, Smend, *Constitución, passim*. Aquesta funció està lligada directament a la construcció de la legitimitat del règim constitucional, això és, al seu reconeixement per part dels membres de la comunitat política, la qual cosa implica el caràcter metajurídic de la constitució, membrana que lliga el fonament polític d'una determinada comunitat amb l'elaboració i els continguts de les normes jurídiques que en regeixen la convivència i resolen els conflictes que es plantegen en el seu si. *Vid.*, en aquest sentit, Macheret, "Buts et spécifités", 130.

2. Cal recordar, en relació amb aquesta qüestió, que l'ús del terme *transició* es va generalitzar en la ciència política durant els anys setanta per oposició al de *revolució* per descriure processos de canvi política sense ruptura, com va ser el cas espanyol, preferits, en el context de la Guerra Freda, a la ruptura revolucionària. Dankwart Rustow (1924-1996) va posar en

en el decurs de la Transició, en definitiva, es mantenen els elements estructurals que caracteritzen la identitat de la comunitat política organitzada —els símbols i la forma de govern, essencialment— en el franquisme, la qual cosa introdueix matisos rellevants en el desplegament dels factors que converteixen el sistema constitucional espanyol vigent en un estat democràtic de dret, homologable als sistemes existents en el seu entorn i substancialment diferent del règim precedent, això és, en relació amb els elements substantius que defineixen l'estatut de les persones —els drets fonamentals—, així com el reconeixement del pluralisme —en particular, el pluralisme territorial.<sup>3</sup>

Ambdues constel·lacions de continguts es troben en una situació d'oposició fonamental, de manera que, en una situació de crisi, el sistema ha de decantar-se per una d'elles. Intentaré argumentar que, en aital situació, els elements —juridicoformals i culturals— que garanteixen la rigidesa del sistema constitucional espanyol es concentren en la preservació dels elements identitaris fonamentals, que són l'expressió de la continuïtat amb el règim anterior, de manera que quan una crisi política els posa en qüestió es genera una reacció defensiva, en lloc de plantejar la possibilitat d'un procés polític obert de revisió constitucional. Així, el sistema acaba decantant-se més aviat per la identitat que pels valors. Per aquest motiu, el discurs de defensa de la Constitució és incapaç d'integrar els elements dissidents en la mesura que els configura com a enemics de l'ordre constitucional.

En conseqüència, s'expulsen fora de l'àmbit del debat legítim determinades qüestions, que resten configurades com a amenaces per a un sistema basat sobre la definició d'una identitat nacional que funciona com a pressupòsit fonamental del sistema. Aquesta visió es reforça a través del desplegament de la cultura jurídica hegemònica, això és, el positivisme legalista, que justament es desenvolupa com un patró d'interpretació que afavoreix la rigidesa del sistema i el protegeix del qüestionament dels seus fonaments i pressupòsits,

---

marxa aquest model el 1970 amb *Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model*, que seria continuat per politòlegs com Samuel Huntington o Juan Linz. *Vid.*, Klima, “¿Procesos de transición?”, 134.

3. En relació amb això, cal tenir en compte el preàmbul de la Constitució, que cal posar en connexió amb articles nuclears del títol preliminar, com l'1, el 2 o el 9.

tot condicionant les actituds i, en general, la praxi dels actors jurídics, en particular, el poder judicial i el Tribunal Constitucional.<sup>4</sup>

Si bé la hiperrigidesa del sistema restava modulada per l'ambigüitat del text constitucional en relació amb les qüestions relatives al model territorial i la identitat nacional, la progressiva dissolució d'aquesta ambigüitat, que, a Catalunya, culmina amb la STC 31/2010, de 28 de juny,<sup>5</sup> delimita nítidament un espai de legitimitat que exclou determinats posicionaments polítics, al mateix temps que es tanca la possibilitat d'integrar-los per via de la reforma constitucional, que resta impedita per la mateixa petrificació del règim constitucional. En aquest context, el discurs de defensa de la Constitució fa aflorar respostes institucionals que voregen l'excepció per tractar amb la dissidència; en aquest cas, les decisions de les institucions catalanes adreçades a forçar el reconeixement de Catalunya com a subjecte polític.

Aquestes pàgines no es concentraran en aquestes decisions, la qual cosa no s'ha d'interpretar com un suport implícit a la seva legitimitat o una assumptió de la seva compatibilitat amb la Constitució. L'objectiu, per contra, és analitzar el patró de reacció de les institucions centrals de l'Estat i posar-lo en relació amb el marc constitucional en què aquest es produeix. En aquest sentit, allò que es defensa és que la defensa de la Constitució compleix aquí el mateix paper que el dret a decidir juga a l'hora d'emmarcar les decisions de les institucions catalanes.<sup>6</sup>

Aquest és el marc en el qual es genera un discurs de legitimitat que es basa en el caràcter implícitament intangible de la Constitució del 1978, que, en el fons, pretén preservar els fonaments sobre els quals se sosté el règim constitucional vigent, fonamentalment, l'estructura institucional i la definició identitària rebudes del règim anterior. A partir d'aquí, es pot entendre com

---

4. Sobre el desenvolupament del positivisme formalista com a aproximació hegemònica en el dret constitucional continental i la seva pervivència a Espanya, *vid.*, Jaria-Manzano, *La constitució del Antropoceno*, 108 i ss.

5. BOE núm. 172, de 16 de juliol de 2010.

6. La idea del dret a decidir ha emmarcat el desenvolupament de les reivindicacions de les institucions catalanes durant la crisi constitucional present, des que el Parlament de Catalunya va proclamar-lo formalment en la seva Resolució 742/IX, sobre l'orientació política general del Govern, adoptada el 27 de setembre de 2012 (BOPC, IX Legislatura, cinquè període, núm. 390, 2 d'octubre de 2012). En relació amb aquest concepte, *vid.*, Ridao, "El Derecho de Cataluña", 25-70.

tota la reacció a la crisi catalana s'ha formulat en termes de defensa de la Constitució, amb l'estigmatització (implícita o explícita) dels que proposen marcs polítics alternatius, la qual cosa explica la reacció penal de l'Estat davant el referèndum.<sup>7</sup> A partir d'aquí, concloc que la Constitució espanyola de 1978 és incapaç d'integrar el debat sobre la secessió, la qual cosa fa improbable una solució deliberativa, oberta i clara a la qüestió catalana que no impliqui una revisió profunda del marc constitucional.

## 2. La continuïtat institucional en el règim de 1978: Espanya com a monarquia

En el marc del IV Congrés del Moviment Europeu que es va dur a terme a Munic entre els dies 5 i 8 de juny de 1962, 118 polítics espanyols d'adscripció ideològica diversa que hi assistiren van proposar l'adopció d'una declaració que propugnava la instauració d'un sistema de democràcia representativa que reconegués els drets i llibertats d'acord amb el Conveni Europeu de Drets Humans i la Carta Social Europea, així com la llibertat sindical i la personalitat de les diferents "comunidades naturales", declaració que, efectivament, va ser aprovada.<sup>8</sup> La reacció del règim franquista a aquest document va ser extremadament virulenta i la premsa espanyola es va expressar amb agressivitat particular, encunyant l'expressió "Contubernio de Múnich".<sup>9</sup>

En el marc d'aquesta reacció, el diari madrileny *Informaciones*, que en aquell moment pertanyia al grup editor d'*El Correo Español-El Pueblo Vasco*, va publicar un editorial que resumeix la posició del franquisme en relació amb una eventual evolució constitucional d'Espanya en el futur, d'acord amb les transformacions socials derivades de l'aplicació del Pla d'Estabilització de 1959 i les aspiracions de participar en el procés d'integració europea. El text en qüestió deia, entre altres coses, el següent: "No se puede plantear hoy ninguna cuestión trascendente de la política española, obviando que el régimen

---

7. *Vid.*, la STS 459/2019, de 14 d'octubre.

8. El text de la declaració està disponible a <https://www.recursoacademicos.net/resolucion-del-movimiento-europeo-de-munich-78-06-1962-a-propuesta-de-los-delegados-espanoles/> (última visita el 30 de desembre de 2019).

9. *Vid.*, per exemple, Villena, "El contubernio".

es el resultado de una guerra que ganó un bando y perdió otro [...]. El futuro político español no se puede plantear más que desde la victoria”.<sup>10</sup>

En el marc de la commemoració dels *XXV Años de Paz*, l'any 1964, es va fer evident que, fos com fos, qualsevol procés de “modernització” política a Espanya havia de partir de l'acceptació del resultat de la Guerra Civil i, en conseqüència, reconeixia com a punt de partida de la seva legitimitat l'*Alzamiento Nacional* del 18 de juliol de 1936.<sup>11</sup> El bàndol perdedor, doncs, havia d'acceptar la derrota, sota l'amenaça permanent de la violència política, la qual cosa definia l'horitzó del canvi polític possible a la mort del dictador.<sup>12</sup>

D'altra banda, aquest canvi polític s'havia anat preparant des del règim a partir de les disposicions enllaçades de les diferents lleis fonamentals, que transitaven des de la retòrica del totalitarisme feixista de l'*Estado Nuevo* fins a un discurs entroncat en la visió hegemònica de la història d'Espanya, d'acord amb el relat construït des de la guerra del Francès i les Corts de Cadis, confegit entorn de la Reconquesta i l'Imperi, i centrat en una concepció castellanocèntrica de la identitat nacional.<sup>13</sup>

Ben aviat l'*Estado Nuevo*, que tenia un caràcter totalitari que el connectava particularment amb el feixisme italià, evoluciona cap a una monarquia tradicional, si bé la més alta magistratura de l'Estat l'ocupa encara el general

---

10. Citat per Morán, *El cura y los mandarines*, 69.

11. *Ibíd.*, 252-253.

12. L'apel·lació a l'ús de la violència per part dels guanyadors de la Guerra Civil i els efectes desmobilitzadors que va tenir en la població en el procés de transició cap a una societat democràtica homologable al seu entorn geopolític no són pas banals, ja que, en definitiva, el règim es va imposar “mediante la represión, expulsión y exterminio de todos aquellos ‘antiespañoles’ que defendían un proyecto para España incompatible con el principio autoritario del franquismo”, com assenyala Ignacio Sánchez-Cuenca; Sánchez-Cuenca, *La confusión nacional*, 80.

13. És particularment il·lustrativa en relació amb la construcció de la identitat nacional espanyola a partir de conceptes centrals de la identitat castellana, pel fet que es refereix a la seva incidència en l'autoidentificació de les elits catalanes amb l'Estat emergent, el treball de Joan-Lluís Marfany; Marfany, *Nacionalisme espanyol i catalanitat*. Sobre aquesta idea de nació en el context de les Corts de Cadis, *vid.*, García Herrera, “Constitución de Cádiz”, 32-33. Per a un repàs general al procés de construcció de la identitat nacional espanyola al llarg del segle XIX, *vid.*, Álvarez Junco, *Mater dolorosa, passim*. Sobre el manteniment d'una idea uniforme de nació política, que dona lloc a una sobirania única, i la pervivència d'una concepció de nació cultural tendencialment homogènia en la Constitució de 1978, *vid.*, Domínguez García, *Más allá de la nación*, 59.

Franco, a partir de la legitimitat derivada de l'*Alzamiento* del 18 de juliol de 1936 i la seva "exaltación" a la condició de cap de l'Estat.<sup>14</sup> Amb l'anomenada Llei constitutiva de les Corts, de 17 d'abril de 1942, l'estructura institucional de l'Estat comença a evolucionar en aquesta direcció.<sup>15</sup> Aquest procés, d'alguna manera, culmina amb l'anomenada Llei de successió de 1947, que, en el seu article primer, proclama que "España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino", fent efectiva la translació simbòlica que s'havia produït en les primeres setmanes de la rebel·lió contra la República.<sup>16</sup>

La mateixa Llei, que defineix Espanya com una monarquia, estableix quin serà el procediment de successió en la màxima magistratura de l'Estat, de manera que, de moment, es tracta d'un regne sense rei, però el successor del cap de l'Estat ho serà a títol de rei, d'acord amb les mateixes previsions de la Llei.<sup>17</sup> Això es farà efectiu amb la Llei 62/1969, de 22 de juliol, relativa a la successió del cap de l'Estat, que, en el seu article primer, preveu que Joan Carles de Borbó i Borbó rebrà la Corona en produir-se la "vacante en la Jefatura del Estado".<sup>18</sup>

La Llei orgànica de l'Estat, que representa una codificació del règim constitucional franquista i que introdueix modificacions en la resta de lleis fona-

---

14. *Vid.*, el Decreto núm. 138 (*Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España*, núm. 32, de 30 de setembre de 1936).

15. *Vid.*, la *Ley de 17 de julio de 1942, de creación de las Cortes Españolas* (BOE, núm. 200, de 19 de juliol de 1942).

16. *Vid.*, la *Ley de sucesión a la Jefatura del Estado*, el text de la qual es va publicar al BOE, núm. 160, de 9 de juny de 1947, abans de la seva ratificació en el plebiscit que es va dur a terme el 6 de juliol del mateix any. La recuperació dels símbols monàrquics i, en particular, de la bandera *rojigualda* s'havia produït en les primeres setmanes de la rebel·lió. Concretament, el 15 d'agost de 1936, en un acte a Sevilla amb motiu de la celebració de la festivitat de la Mare de Déu dels Reis, patrona de la ciutat, s'organitza, presidit per Franco, aleshores cap de l'exèrcit d'Àfrica, i Queipo de Llano, un homenatge a la bandera monàrquica, en el decurs del qual se l'adopta com a ensenya de la "Nueva Reconquista". En aquell acte, s'interpreta també la *Marxa Reial*. *Vid.*, Beevor, *La Guerra Civil*, 144-145.

17. Al cap de l'Estat li correspon, d'acord, amb l'article 6, "proponer a las Cortes la persona que estime deba ser llamada en su día a sucederle, a título de Rey o de Regente, con las condiciones exigidas por esta Ley, y podrá, asimismo, someter a la aprobación de aquéllas la revocación de la que hubiere propuesto, aunque ya hubiese sido aceptada por las Cortes".

18. *Vid.*, la *Ley 62/1969, de 22 de julio, por la que se provee lo concerniente a la sucesión en la Jefatura del Estado*, BOE, núm. 175, de 23 de juliol de 1969.

mentals, reformava, en particular, la Llei de successió, sense alterar essencialment les seves disposicions.<sup>19</sup> En tot cas, el règim de successió a la Corona que establia era essencialment idèntic al que estableix en l'actualitat l'article 57.1 de la Constitució. D'altra banda, d'acord amb l'article 9 de la Llei de successió, tal com quedava redactat per la Llei orgànica de l'Estat, s'establien les condicions que havia de complir el successor, entre les quals s'exigia "jurar las Leyes fundamentales, así como lealtad a los Principios que informan el Movimiento Nacional".

El jurament a què fa referència aquesta disposició es va produir per part del successor designat per Franco, el rei Joan Carles de Borbó, en l'acte de proclamació davant de les Corts, d'acord amb l'article 7 de la Llei de successió, el 22 de novembre de 1975.<sup>20</sup> A partir de l'assumpció de la seva condició de cap de l'Estat, el rei Joan Carles va contribuir a impulsar l'anomenada Transició. En aquest context, través de la Llei per a la reforma política de 1977, que garantia la continuïtat constitucional amb el règim del 18 de juliol de 1936, es va produir l'aprovació de la Constitució de 1978, per les Corts escollides en les eleccions de 15 de juny de 1977.<sup>21</sup>

De fet, l'article 3 de la Llei per a la reforma política establia un procediment per a la reforma constitucional, donant a entendre que el text constitucional que pogués sortir de les Corts escollides mitjançant el procediment que ella mateixa establia era, formalment, una reforma del complex constitucional del franquisme. En aquest sentit, és clar que no s'explicitava la condició de constituents de les Corts que sortirien d'aquelles eleccions. En definitiva, sembla que, malgrat la insistència dels defensors del règim constitucional de 1978, no hi va haver la possibilitat real d'escollir per part de la població; la ruptura

---

19. *Vid.*, la *Ley Orgánica del Estado, número 1/1967, de 10 de enero* (BOE, núm. 9, d'11 de gener de 1967).

20. La fórmula utilitzada va ser la següent: "Juro por Dios y sobre los Santos Evangelios, cumplir y hacer cumplir las Leyes Fundamentales del Reino y guardar lealtad a los principios que informan el Movimiento Nacional". El vídeo de Radiotelevisió Espanyola que deixa constància de l'acte està disponible a <http://www.rtve.es/alacarta/videos/fue-noticia-en-el-archivo-de-rtve/juramento-juan-carlos-como-rey-espana/344043/> (última visita el 30 de desembre de 2019).

21. *Vid.*, la *Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política* (BOE, núm. 4, de 5 de gener de 1977).



no va ser mai una alternativa viable.<sup>22</sup> Per tant, l'elaboració i aprovació de la Constitució de 1978 no es configura amb la nitidesa d'una ruptura constitucional mitjançant l'aparició del poder constituent, un poder originari, previ, il·limitat i total.<sup>23</sup>

Així, es consolidava el resultat de la Guerra Civil, que quedava fossilitzat en la monarquia configurada per les lleis fonamentals franquistes.<sup>24</sup> Això es traslladava a la Constitució a través d'una fórmula ambigua que al·ludeix a la legitimitat dinàstica en l'article 57.1 CE.<sup>25</sup> Es tracta, en realitat, de la conseqüència natural de la continuïtat institucional que propugna el marc jurídic en què es desenvolupa el procés constituent, un procés de dalt a baix “basat en el consens de les forces polítiques democràtiques amb els hereus del franquisme reformats”, en el qual “[l]a Monarquia reinstaurada pel dictador va ser respectada i la transició es féu esglaonadament i sense ruptures institucionals”.<sup>26</sup>

En aquest context, el monarca es configura com la personificació de l'Estat, particularment, de la seva unitat i de la seva continuïtat.<sup>27</sup> D'aquesta manera, amb la Constitució de 1978, malgrat que es produeix un canvi notable en els valors fonamentals del sistema —la implantació, en definitiva, de l'Estat social

---

22. En relació amb la defensa de la possibilitat de decidir del poble espanyol durant la transició, *vid.*, per tots, Reig Tapia, “¿Un nuevo fracaso histórico?”, 109. Per la seva banda, De Cabo Martín, *Pensamiento crítico*, 87, subratlla el fet que les Corts escollides en les eleccions del 15 de juny de 1977 van assumir el paper constituent en el marc definit per la Llei per a la reforma política, amb la qual cosa determinades qüestions essencials com la monarquia o l'estructura de les Corts van quedar definides prèviament i van condicionar el procés constituent de 1978.

23. *Vid.*, De Vega García, *La reforma constitucional*, 25.

24. Per a una exposició sistemàtica d'aquest marc constitucional, *vid.*, Zafra Valverde, *El sistema político, passim*.

25. Cal recordar aquí que el cap de l'Estat, Joan Carles I, afegeix, a la legitimitat derivada de les lleis fonamentals del franquisme que li permeten accedir a aquesta condició, la legitimitat històrica a partir de l'abdicació del seu pare Joan de Borbó en relació amb els drets que li poguessin correspondre pel que fa a la Corona d'Espanya. *Vid.*, la informació publicada per *El País* del dia 15 de maig de 1977, disponible a [https://elpais.com/diario/1977/05/15/espana/232495213\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1977/05/15/espana/232495213_850215.html) (última visita el 30 d'abril de 2020).

26. *Vid.*, De Montagut, “Ruptura i transició a la democràcia”, 117.

27. El cap de l'Estat és el “símbolo de su unidad y permanencia”, d'acord amb l'article 56.1 CE. Aquesta idea es troba a la Constitució francesa del 1958 en referir-se al president de la República (art. 5). No apareix, però, en altres constitucions europees, com la belga o la Llei fonamental alemanya.

i democràtic de dret, d'acord amb el que estableix l'article 1.1 CE—, s'opera sobre un subjecte polític que és idèntic al provinent del cop d'estat del 18 de juliol del 1936, que defineix el moment constituent originari, la determinació de l'actor polític fonamental, la nació espanyola.<sup>28</sup>

La monarquia és la manifestació d'aquesta continuïtat, que expressa el fonament ocult del règim constitucional, allò que no es pot manifestar sense posar en dubte la seva legitimitat, de manera que esdevé “el principal precio que se pagó en el proceso de transición de la dictadura a la democracia al no tener lugar la ruptura democrática”.<sup>29</sup> D'aquesta manera, s'enllaça amb la ideologia goticista del liberalisme espanyol, tot constatant l'existència d'una nació única que es vincula a una realitat estatal premoderna.<sup>30</sup> El vincle entre nació única, monarquia i continuïtat amb el règim anterior és el nòdul conceptual que determina la resposta davant de la demanda de la constitució d'un estat propi per part d'una part significativa de la societat catalana.<sup>31</sup> La centralitat d'aquesta idea en la Constitució de 1978 pot apreciar-se, particularment, en la rigidesa amb què es dota la institució de la monarquia en relació amb la reforma constitucional.

### 3. La rigidesa constitucional

La rigidesa de la constitució és un fenomen corrent.<sup>32</sup> Des d'aquest punt de vista, la Constitució espanyola no és en absolut un cas singular. L'impor-

---

28. L'article 1.2 CE atribueix la “sobirania nacional” al poble espanyol, tot definint un sol subjecte polític en la base del sistema, això és, la nació espanyola que s'expressa a través del poble espanyol, que actuaria en tant que òrgan representatiu de la nació espanyola, que ja era el substrat constitucional del règim anterior i que es presenta com el fonament últim del sistema constitucional actual, l'autèntic poder sobirà, la voluntat en la qual es fonamenta la Constitució, com posa de manifest el preàmbul.

29. *Vid.*, *Manifiesto Intelectuales por la III República*, 2014, disponible a <https://www.cronicapopular.es/colaborar/iii-republica/> (última visita el 15 de gener de 2020).

30. *Vid.*, Abellán, “Estado autonómico y Estado de bienestar”, 17.

31. Com diu el mateix Abellán, a *ibid.*, 17, “[e]n este contexto ni la Historia ni la Constitución pueden justificar las reivindicaciones de un ‘nacionalismo a ultranza’ hacia un pretendido derecho a la autodeterminación como secesión de ninguna Comunidad Autónoma”.

32. La distinció entre constitucions flexibles i constitucions rígides cal atribuir-la al vescomte de Bryce, tot prenent inspiració en la diferència entre la Constitució no escrita d'Anglaterra i la Constitució escrita dels Estats Units. *Vid.*, en aquest sentit, Alzaga Villaamil, *et al.*, *Derecho*

tant, tanmateix, no és que una constitució tingui un procediment de reforma agreujat en relació amb el procediment legislatiu ordinari, cosa que garanteix la seva supremacia en el sistema normatiu, sinó les característiques d'aquest procediment —la seva practicabilitat—, el contingut que es pretén preservar del joc polític ordinari, i la finalitat que es persegueix en relació amb aquesta preservació. En el cas de la Constitució espanyola, com és sabut, s'estableixen dos procediments diferents de reforma: un de comú, previst a l'article 167 CE, que s'aplica a qualsevol reforma parcial, llevat d'aquelles que afecten els preceptes per als quals es preveu el procediment de reforma agreujat, que s'estableix a l'article 168 CE.<sup>33</sup>

Aquest procediment de reforma agreujat, a banda de la reforma total de la Constitució, està reservat per a la secció primera del capítol segon del títol I, això és, els drets fonamentals i les llibertats públiques; així com al títol II, és a dir, el règim jurídic sencer de la monarquia.<sup>34</sup> Així, el nucli dur de la Constitució ve configurat pels aspectes axiològics fonamentals, que són, per dir-ho d'alguna manera, la part de la Constitució que mira cap endavant i que s'allunya del règim anterior, i la forma de govern, això és, la institució monàrquica, que és la part de la Constitució que mira cap enrere i que la connecta amb el franquisme.

En la meua opinió, això és la quinta essència del pacte constituent: l'acceptació de la legitimitat del franquisme com a punt de partida de l'establiment d'un estat social i democràtic de dret, la qual cosa es trasllada al règim de la reforma constitucional, que, d'alguna manera, blinda aquesta mútua imbricació entre una cosa i l'altra.<sup>35</sup> Es tracta, en definitiva, d'una decisió política fonamental bifront, en la qual l'acceptació dels elements axiològics que defineixen

---

*político español*, 143. La constitució formal tendeix a ser rígida, caracteritzada per un procediment de reforma diferent del procediment legislatiu ordinari. El que és rellevant, doncs, no és la rigidesa en un sentit genèric, ja que és un tret característic comú de les constitucions, sinó el seu abast material i la seva articulació específica en un sistema constitucional concret.

33. En general, sobre el règim jurídic de la reforma de la Constitució de 1978, *vid.*, De Cabo Martín, *La Reforma constitucional*; Pérez Royo, "De la reforma constitucional", 413-436; Sánchez Ferriz, "El Título X de la Constitución de 1978", 487-512.

34. Sobre el procés de reforma agreujat previst a l'article 168 CE, *vid.*, Pérez Royo, "Artículo 168", 485-505.

35. Tot i això, el cert és que el procediment de reforma de la Constitució no va suscitar un debat particularment intens en el decurs de la seva elaboració. *Vid.*, *ibíd.*, 489-490.

un estat de dret substancial ve condicionada per la protecció de l'estructura de l'Estat derivada del règim anterior.<sup>36</sup>

La relació entre aquests dos elements fonamentals del sistema —d'una banda, el reconeixement i la protecció dels drets fonamentals; de l'altra, la preservació de la monarquia com a forma de govern, d'acord amb la seva configuració a partir de la Llei de successió de 1947— es concreta en el règim específic de reforma de la Constitució, això és, el règim agreujat de l'article 168 CE.<sup>37</sup> D'aquesta manera la protecció dels elements fonamentals que defineixen el règim constitucional del 1978 va lligada, de manera natural, a una hiperrigidesa que fa virtualment impossible la seva reforma, encara que aquesta sigui formalment practicable.

Aquests elements són els límits durs del *Rahmenordnung* que s'estableix a partir de l'entrada en vigor de la Constitució espanyola de 1978.<sup>38</sup> Això condiciona la virtualitat del pluralisme polític, valor superior del sistema d'acord amb l'article 1.1 CE i condició imprescindible per a l'articulació d'un règim constitucional obert.<sup>39</sup> Així, la part de la Constitució protegida pel procediment de reforma agreujat es presenta com la substància definidora del règim constitucional, articulant consensos fonamentals i definint l'elasticitat del sistema o, si es vol, el punt enllà del qual es produeix una ruptura constitucional.<sup>40</sup>

---

36. La idea schmittiana de la decisió política fonamental queda definida a Schmitt, *Teoría de la Constitución*, 46. Metodològicament, aquí em serveix per delimitar el nucli de contingut de la Constitució de 1978, que, d'alguna manera, serveix per entendre la reacció institucional davant de la qüestió catalana a partir, sobretot, de la manifestació massiva de l'11 de setembre de 2012.

37. Per la rigidesa reforçada dels articles sotmesos al procediment de l'article 168 CE, *vid.*, De Vega García, *La reforma constitucional*, 155.

38. El concepte de *Rahmenordnung*, d'acord amb el qual s'interpreta la constitució com un marc per al desenvolupament d'un joc polític pluralista, es deu a Konrad Hesse, en el context del desenvolupament del dret constitucional alemany a partir de la Llei fonamental de 1949. En relació amb això, *vid.*, Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, 489.

39. En general, sobre la idea de constitució oberta (*offene Verfassung*), *vid.*, Hesse, "Concepto y cualidad", 1-29. Sobre la concepció de la Constitució espanyola com una constitució oberta, *vid.*, Herrero de Miñón, *El valor de la Constitución*, 51 i ss.

40. En la meua opinió, quan s'afecta aquest nucli fonamental del sistema, malgrat que es faci mitjançant la utilització del procediment de reforma constitucional de l'article 168 CE —si és que fos realment practicable—, no es produiria una reforma de la Constitució des del punt de vista substantiu, sinó una ruptura constitucional, en la mesura en què els fonaments últims del règim constitucional haurien estat alterats i, en conseqüència, també la identitat

La projecció del règim de màxima rigidesa de la Constitució a la institució de la monarquia i, en conseqüència, al cordó umbilical que uneix el règim actual amb l'anterior es veu reforçada pel relat constitucional teixit entorn del consens del 1978, un relat que es configura com una història d'èxit.<sup>41</sup> En aquest sentit, el mite de la Transició i la càrrega simbòlica que s'afegeix a l'acord constitucional aconseguit el 1978 converteixen la reforma de la Constitució en quelcom políticament desaconsellable, en la mesura que la modificació pot comportar la reobertura de les qüestions políticament segellades amb l'aprovació de la Constitució.<sup>42</sup> En conclusió, un procediment de reforma hiper-rígid i virtualment impracticable, així com un relat hagiogràfic de l'origen del règim que reforça la seva sacralització i en dificulta la renovació, acaben confluint en la cristal·lització de l'acceptació del resultat de la Guerra Civil com a fonament del sistema.<sup>43</sup>

En definitiva, la rigidesa de la Constitució es contraposa a les turbulències que comportaria la discussió sobre els fonaments que la sostenen, d'acord amb la idea que els acords de la Transició han estat aconseguits amb una extraordinària dificultat, havent estat la manera d'evitar una violència política endèmica que havia conduït, en última instància, al trauma de la Guerra Civil. Aquesta marca negativa que adquireix la reforma constitucional, concebuda com a amenaça, com a risc, és fonamental a l'hora d'entendre el règim de reforma de la Constitució i, en particular, l'abast de la seva rigidesa.

El vincle amb el règim anterior resta així en la zona d'ombra més enllà del *Rahmenordnung* que defineix les fronteres del debat polític. Per tant, la rigidesa constitucional compleix un paper més enllà de la defensa de les minories a través dels drets fonamentals.<sup>44</sup> Es projecta també sobre la definició iden-

---

constitucional. En aquest sentit, estic d'acord amb Pablo Lucas Verdú, el qual, a Lucas Verdú, *Teoría de la Constitución*, 54, afirma que “[l]a forma política de la Constitución es un límite para su reforma”.

41. *Vid.*, per exemple, Alzaga Villaamil, *et al.*, *Derecho político español*, 215.

42. *Vid.*, Jaria-Manzano, “La Constitución de 1978 ante el cambio”, 27-54.

43. En realitat, la sacralització del text de la constitució és un fenomen corrent, que té a veure amb l'homologia entre el poder constituent i el Déu creador, cosa que es correspon amb la secularització del poder polític amb el constitucionalisme. En relació amb això, *vid.*, Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, 205.

44. De fet, la protecció dels drets constitucionals seria l'element central en l'articulació del control de constitucionalitat en l'experiència nord-americana, que en constitueix el punt de partida. *Vid.*, Blanco Valdés, “La configuración del concepto de constitución”, 7017. En aquest

titària del règim, de manera que la Constitució juga no només un paper de salvaguarda de les llibertats, sinó d'assegurament d'un relat nacional determinat, que es vincula a la institució de la monarquia, tot constitucionalitzant i consolidant el resultat de la Guerra Civil, que, des d'aquest punt de vista, es configura com un límit a la democràcia.<sup>45</sup>

La configuració hiperrígida del procés de reforma agreujat dona lloc a la creació de veritables clàusules d'intangibilitat ocultes.<sup>46</sup> Això ve reforçat per la cultura constitucional desenvolupada a partir del 1978, a través de la sacralització del consens i l'aversion a la reforma constitucional. Tot plegat comporta, en definitiva, que els debats sobre la reforma constitucional siguin dolorosos i difícils, ja que es corre el risc de convertir en matèria de discussió política una qüestió que posa en dubte els mateixos fonaments del sistema, tot convertint qualsevol debat sobre la modificació de la Constitució en una possibilitat de ruptura constitucional, la qual cosa provoca, naturalment, la reluctància d'una bona part de l'espectre polític.

Finalment, doncs, les possibilitats de modificació de la Constitució són realment molt limitades i, de fet, històricament, la reforma només ha estat possible quan la influència exterior ha estat prou significativa i la matèria afecta prou acotada per fer-la acceptable i viable.<sup>47</sup> En conseqüència, en la

---

sentit, la constitució té com a funció preservar el joc democràtic sense que aquest es desenvolupi en perjudici de les minories. Per això existeix una tensió intrínseca entre el principi de constitucionalitat i el principi democràtic, en què el primer és una limitació del segon en benefici dels drets de les minories.

45. Sobre la funció de la constitució i la jurisdicció constitucional com a límit a la democràcia, *vid.*, Kelsen, *Teoría general*, 335.

46. En relació amb la impracticabilitat efectiva del procediment de reforma establert a l'article 168 CE, Pérez Royo, "Artículo 168", 502.

47. Com és sabut, la Constitució només ha estat reformada en dues ocasions. En la primera, es va modificar l'article 13 CE, en relació amb el sufragi passiu dels ciutadans estrangers, mitjançant la *Reforma del artículo 13, Apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de Agosto de 1992* (BOE núm. 207, de 28 d'agost de 1992). Es tractava aquí d'adaptar la Constitució espanyola al Tractat de la Unió Europea (DOCE, C 191, de 29 de juliol 1992). La segona es va operar mitjançant la *Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011* (BOE núm. 233, de 27 de setembre de 2011). En aquest cas, es tractava de reaccionar a les pressions polítiques que es van rebre per dur a terme polítiques efectives tendents a l'estabilització del tipus d'interès del deute espanyol, en un moment en què la prima de risc tenia un valor particularment elevat. Sobre els efectes i la naturalesa d'aquesta reforma, *vid.*, Noguera Fernández, *La igualdad ante el fin del Estado Social*, 113.

meva opinió, situar un debat polític en el terreny de la reforma constitucional representa condemnar-lo a la inviabilitat, de manera que aquell segment de la població que defensa la posició de la modificació de la Constitució resta exclosa, sota la promesa que és formalment viable —només cal obtenir la majoria adequada— allò que, de fet, és impossible.

Quan el segment de població en aquesta situació és rellevant, aquesta situació condueix a la incapacitat de la Constitució de jugar la funció d'integració política que li pertoca. Tanmateix, originalment, aquesta situació venia compensada perquè l'ambigüitat del text constitucional permetia d'incloure perspectives diverses, particularment en relació amb la vinculació identitària, la qual cosa permetia empeltar en el discurs nacional del règim anterior una certa idea de pluralitat que podia arribar a compactar concepcions molt diferents en relació amb la idea de nació espanyola com a fonament de la sobirania.<sup>48</sup>

#### **4. La progressiva eliminació de l'ambigüitat constitucional sobre el model territorial**

Efectivament, no obstant la seva rigidesa, la Constitució espanyola de 1978 es configura com una constitució oberta, la qual cosa, en particular, admet diferents concepcions de la identitat, que permeten reconduir a una identificació amb el projecte constitucional de maneres molt diferents, tot i que es parteixi d'una afirmació clara de la unitat de la sobirania.<sup>49</sup> Tanmateix, el sistema, partint d'una homogeneïtat política, admet explícitament el pluralisme, tot reconeixent l'existència de nacionalitats, la qual cosa permet un relat identitàri matisat i potencialment integrador, particularment per als casos català i basc.<sup>50</sup>

---

48. En aquest sentit, cal tenir en compte la confluència de les perspectives diferenciades, però, en principi, harmonitzables, que deriven del preàmbul, l'article 1.2 i l'article 2 CE.

49. *Vid.*, per exemple, Abad Pérez, "La soberanía", 930.

50. *Vid.*, entre d'altres, Ruiz-Rico Ruiz, "Cultura, minorías lingüísticas y educación", 95. En aquest últim cas, cal remarcar el potencial del reconeixement dels drets històrics dels territoris forals en la disposició addicional primera de la Constitució, una visió panoràmica dels quals pot trobar-se a Larrazábal Basáñez, *Contribución a una Teoría de los Derechos*.

Cal notar aquí que, malgrat la vinculació amb el règim anterior i el reconeixement de la seva legitimitat, amb les conseqüències que això implica, la Constitució dibuixa de manera prou ambigua el model territorial per permetre, d'entrada, que les concepcions plurals de la nació que havien estat bandejades en el sistema constitucional del franquisme puguin trobar acollida en el marc constitucional.<sup>51</sup> De tot el text de la Constitució, en definitiva, en deriva una delimitació ambigua del model territorial que permet resoldre les tensions a través d'una cerca permanent de l'equilibri en el context d'un model obert.

De fet, la Constitució prefigura un procés de descentralització que, a partir del reconeixement del dret a l'autonomia en l'article 2 CE, es difereix al seu exercici efectiu d'acord amb el principi dispositiu, de manera que, en realitat, les característiques fonamentals de la descentralització, fora de l'opció per un estat regional per oposició a un estat federal, resten objecte dels estatuts d'autonomia que, si és el cas, s'aprovaran amb posterioritat.<sup>52</sup> En realitat, el règim constitucional de l'autonomia consisteix en un pronunciament genèric sobre el model d'estat —pronunciament, en certa manera, tàcit, ja que cal deduir-lo de les disposicions constitucionals que s'hi refereixen—, així com en l'establiment de les regles procedimentals i els límits materials mitjançant els quals ha d'articular-se el procés de descentralització.<sup>53</sup>

---

51. En relació amb l'ambigüitat amb què es tracta la qüestió de la forma territorial de l'Estat al llarg dels debats constituents, *vid.*, Jaria-Manzano, "La forma del Estado en los debates constituyentes", 13-28.

52. Soc conscient de les dificultats que hi ha a l'hora de qualificar un estat com a federal. En el meu cas parteixo de la caracterització pròpia dels dos models canònics de federalisme —l'americà per a la tradició anglosaxona; el suís per a la tradició germànica—. En tots dos casos es dona l'autonomia constitucional dels estats membres (*self-rule*) i la seva participació en la presa de les decisions de la federació (*shared rule*). En relació amb aquests dos trets identificatius del federalisme, *vid.*, Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 195 i ss. És evident que això no es dona en l'Estat autònomic espanyol, tal com queda caracteritzat en la Constitució de 1978, entre altres coses perquè els estatuts d'autonomia no són constitucions i, per tant, l'existència de les comunitats autònomes és derivada, no pas originària, la qual cosa també es projecta sobre la configuració del *shared rule*, inexistent en el cas de la reforma constitucional i manifestament disfuncional en el cas del Senat.

53. En relació amb el caràcter obert del sistema constitucional de distribució territorial del poder polític, *vid.*, el treball clàssic de Pedro Cruz Villalón; Cruz Villalón, "La estructura del Estado", 377-389. En el mateix sentit, *vid.*, també, Lojendio e Irure, "El modelo autonómico de la Constitución", 27 i ss., i Vernet i Llobet, "La apertura", 136 i ss.



En tot cas, tant l'article 2 CE com altres disposicions constitucionals —particularment, l'addicional primera— permeten consolidar la idea d'un reconeixement nacional en relació amb determinats col·lectius territorials, com seria el cas de Catalunya, a més de desenvolupar aquest reconeixement a través d'un autogovern més o menys dens, com es desprèn del que es preveu a l'article 151 CE. De fet, d'acord amb aquesta idea, fins i tot la monarquia podria jugar un paper integrador d'una manera més efectiva que un règim republicà, en la mesura que deriva la seva legitimitat de la història i que aquesta es podria rellegir en uns termes que permetessin una identitat constitucional plurinacional.<sup>54</sup>

Tot i així, cal remarcar que el text de la Constitució no permet considerar que el reconeixement de la condició nacional de determinats col·lectius territorials, d'acord amb la mateixa dicció ambigua de l'article 2 CE, impliqui la seva participació en el poder constituent, que explícitament es denega a l'article 1.2 CE en excloure'ls de la sobirania, o una condició excepcional que permeti exempcions particulars en relació amb l'aplicació de la Carta Magna.<sup>55</sup> Malgrat això, sembla cert que l'ambigüitat del text de la Constitució permetia un acomodament de posicions diverses en relació amb el model territorial. Ara bé, aquesta situació es va anar dissolent progressivament, fins a configurar un model territorial tancat on determinades aspiracions de reconeixement són excloses, tot generant una identitat constitucional que restringeix l'apertura original i, de fet, reforça determinats trets que provenen del règim anterior.

L'actitud de les majories parlamentàries a les Corts Generals, d'una banda, i la jurisprudència del Tribunal Constitucional, de l'altra, han estat decisives en aquest procés de tancament, que acabarà essent determinant tant en la generació de la crisi catalana com en la resposta que hi han donat les institucions centrals de l'Estat. Es podrien fixar, fonamentalment, tres fases en la definició del model territorial i de la identitat nacional en el règim constitucional espanyol actual.

La primera d'aquestes fases seria el desplegament autonòmic, això és, el desenvolupament del títol VIII de la Constitució a través de la creació de les diverses comunitats autònomes. Aquest procés ve determinat pels pactes autonòmics de

---

54. *Vid.*, en aquest sentit, Ferrando Badía, “La monarquía parlamentaria actual”, 13, que considera que el rei pot salvar millor la “legitimitat regional”.

55. *Vid.*, STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3 (BOE núm. 125, de 25 de maig de 1988).

1981 i 1992, que fan una determinada lectura (no la més evident) de la Constitució a partir d'una concepció gerencial i administrativista de l'autogovern.<sup>56</sup> Els acords de 1981 van donar lloc a una harmonització del procés de descentralització que va eliminar bona part de les possibilitats obertes pel text de la Constitució, particularment en relació amb la diferenciació entre nacionalitats i regions, tot homogeneïtzant el contingut dels estatuts d'autonomia aprovats a partir d'aleshores i donant peu a l'aprovació de la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic el 30 de juny de 1982, "impugnada ante el Tribunal Constitucional y declarada inconstitucional en sus términos formales (STC 79/1983) pero aceptada en sus elementos esenciales de contenido".<sup>57</sup>

Hi ha autors, com Aparicio Pérez, que han defensat que, de fet, els acords autonòmics del 1981 van donar lloc a un canvi en relació amb el model territorial constitucional.<sup>58</sup> En tot cas, sembla evident que les possibilitats obertes en la Constitució, particularment pel que fa a l'autogovern de les nacionalitats, van ser notablement escapçades en aquell moment i, més tard, l'homogeneïtzació de les comunitats autònomes va avançar encara més amb els acords autonòmics del 1992 entre el Partit Socialista i el Partit Popular, que van donar lloc a la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, de transferència de competències a comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via de l'article 143 de la Constitució,<sup>59</sup> i, posteriorment, a reformes en cascada dels estatuts d'autonomia per eixugar el diferencial competencial entre les comunitats autònomes que havien accedit a l'autogovern per via de l'article 143 i les que hi havien accedit per via de l'article 151 CE, d'acord amb la previsió de l'article 148.2 CE.<sup>60</sup>

Així, tot i que autors com Pedro Cruz Villalón han assenyalat que la diferència entre nacionalitats i regions no és rellevant des del punt de vista de l'abast de l'autonomia, han hagut de reconèixer, alhora, "el potencial de diferenciació entre autonomía política y autonomía administrativa que se deriva del

---

56. Sobre l'homogeneïtat del règim d'autogovern de les comunitats autònomes a partir dels acords autonòmics de 1981 entre la Unió de Centre Democràtic i el Partit Socialista Obrer Espanyol, *vid.*, Herrero de Miñón, "La posible diversidad de los modelos autonómicos", 16.

57. *Vid.*, Aparicio Pérez, "Reforma estatutaria y mutación constitucional", 76.

58. *Ibíd.*

59. BOE núm. 308, de 24 de desembre de 1992.

60. En relació amb els acords autonòmics de 1992, *vid.*, Ruiz-Huerta Carbonell, "Los Acuerdos Autonómicos", 103-128.

acceso vía 143 o vía 151”, cosa que els acords autonòmics de 1981 i 1992 acaben eliminant.<sup>61</sup> Per tant, l’homogeneïtzació caracteritzaria aquesta primera fase d’eliminació de l’ambigüïtat originària del text constitucional, deixant fora, per tant, aquells que defensaven l’asimetria.

La segona fase vindria caracteritzada per la construcció d’un “constitucionalisme” polític a partir de la pretesa consolidació del sistema constitucional amb l’alternança política en el context del que es va anomenar la Segona Transició, tot utilitzant la idea de patriotisme constitucional com a concepte excloent en relació amb els nacionalismes perifèrics. La idea de patriotisme constitucional (*Verfassungspatriotismus*) havia estat encunyada per Dolf Sternberger el 1979, amb ocasió del trentè aniversari de la República Federal, per superar una concepció estigmatitzada de la identitat nacional alemanya, això és la seva configuració sobre una base ètnica, que havia culminat en el nacionalsocialisme, i construir una nova identitat col·lectiva a partir dels valors de la Llei fonamental. Després, Jürgen Habermas hauria reprès la idea en relació amb la construcció europea i el disseny d’una identitat política postnacional en la dècada dels noranta.<sup>62</sup>

La importació de la idea del patriotisme constitucional per part de José María Aznar es concretaria en el marc de la situació política al País Basc, on, arran de la signatura del Pacte de Lizarra i la subsegüent treva d’ETA, el Partit Popular i el Partit Socialista Obrer Espanyol van configurar un front “constitucionalista” al País Basc com a reacció, que es concretaria en l’anomenat *Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo*, signat el 8 de desembre 2000.<sup>63</sup> La situació política generada en aquest context donaria lloc a l’anomenat Pla Ibarretxe, que originaria una resposta per part del Tribunal Constitucional decisiva a l’hora d’enquadrar la crisi catalana, en la mesura que bloqueja l’expressió de qualsevol posició adreçada al canvi constitucional que no estigui monitoritzada per la majoria de les Corts i per tant, a la pràctica, deixa fora del joc polític legítim les opcions independentistes.<sup>64</sup> És evident, a partir

---

61. *Vid.*, Cruz Villalón, “La estructura del Estado”, 382.

62. *Vid.*, Noguera Fernández, *La ideología de la soberanía*, 74.

63. *Vid.*, Llera Ramo, “Elecciones en un nuevo ciclo político”, 41.

64. Em refereixo a la STC 103/2008, d’11 de setembre (BOE núm. 245, de 10 d’octubre de 2008), la qual afirma el següent: “La cuestión que ha querido someterse a consulta [...] afecta (art. 2 CE) al fundamento del orden constitucional vigente (en la medida en que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación

d'aquí, que les possibilitats d'afrontar una crisi política com la que es desenvolupa a Catalunya des de 2012 resten significativament reduïdes.<sup>65</sup>

Finalment, tot plegat culmina amb la Sentència de l'Estatut, que, en deixar fora de la Constitució bona part dels consensos de la societat catalana, enceta la crisi constitucional en la qual aflora una demanda de secessió amb el suport d'una bona part de la població. L'Estatut de 2006 intentava, en el marc de la Constitució, adreçar-se a la configuració d'un nou marc d'autogovern per a Catalunya, tot centrant-se en quatre qüestions bàsiques, a saber: en primer lloc, el reconeixement de Catalunya com a nació, cosa que es projectava en elements fonamentals com els símbols o el règim lingüístic;<sup>66</sup> en segon lloc, l'ampliació de les competències de la Generalitat, a partir de la constatació de la impossibilitat de desenvolupar polítiques pròpies en àmbits materials coherents en l'Estatut de 1979;<sup>67</sup> en tercer lloc, l'estatutització del sistema institucional,<sup>68</sup> i, finalment, la millora del finançament.<sup>69</sup>

Doncs bé, la decisió del Tribunal Constitucional incideix, poc o molt, en tots aquests apartats, laminant bona part de les innovacions de l'Estatut i,

---

que únicamente la voluntad de este puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas) y por ello solo puede ser objeto de consulta popular por vía del referéndum de revisión constitucional. [...]. El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquellos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político" [FJ 4].

Aquesta idea ha estat reiterada, recentment, en la STC 138/2015, d'11 de juny, FJ 4 (BOE núm. 160, de 6 de juliol de 2015), que resolva la impugnació del procés participatiu del 9 de novembre de 2014, convocat per la Generalitat de Catalunya. Per a una crítica d'aquesta posició del Tribunal Constitucional, *vid.*, Lasagabaster Herrarte, *Consulta o Referéndum*, 158-159.

65. Cal subratllar aquí la diferència en relació amb el cas escocès. En aquest sentit, les diferents forces polítiques britàniques ha estat conscients "of the need to maintain an open constitutional framework that allows space for pluralism and for the different constitutional narratives to coexist", com assenyala Elisenda Casañas Adam a "An Unanswered or Unanswerable Question?", 97.

66. *Vid.*, IEA, *Informe*, 38.

67. *Ibid.*, 21 i seg.

68. *Ibid.*, 193 i seg.

69. *Ibid.*, 36-37.

per tant, rebutjant la proposta d'encaix de l'autogovern de Catalunya en el marc constitucional que havia estat ratificada pel poble de Catalunya en referèndum. En primer lloc, és important com la Sentència elimina el potencial integrador del concepte de nacionalitat, que va ser introduït en la redacció, d'altra banda complexa i controvertida, de l'article 2 de la Constitució. Així, el Tribunal Constitucional descontextualitza la referència a la indissoluble unitat de la nació espanyola de l'article 2 per "atorgar-li uns atributs excloents que permeten negar caràcter nacional a cap altre concepte", de manera que el concepte de nacionalitat deixa de tenir densitat i aquells que la sostenen resten més enllà del consens constitucional.<sup>70</sup> Així doncs, en proclamar que existeix una sola nació en el sentit juridicoconstitucional, el Tribunal Constitucional exclou la idea d'Espanya com a nació de nacions, tot prohibint que una de les nacionalitats de l'article 2 sigui qualificada de nació, la qual cosa, clarament, exclou del consens constitucional aquells que ho sostenen.

Aquesta interpretació del Tribunal Constitucional, essencialment simbòlica, però determinant, expressa un tancament de la noció de nació en la Constitució i esvaeix l'ambigüïtat que permetia, entre d'altres, la inclusió del projecte del catalanisme polític en el marc substantiu de la Constitució —això és, en els continguts actuals de la Constitució, sense necessitat de modificar-la—. A partir d'aquí, se succeeixen les consideracions de l'alt Tribunal en relació

---

70. *Vid.*, Domínguez García, "Si en el sentit jurídico-constitucional la Constitució no coneix altra nació que l'espanyola", 3. Així, la STC 31/2010, de 28 de juny, assenyalava: "Pero la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española" (FJ 12). Per cert que, en el mateix fonament jurídic, el Tribunal avança la seva posició en relació amb la declaració d'inconstitucionalitat sobre textos no normatius, que serà determinant en la configuració com a delictes de determinats comportaments ulteriors en relació amb una pretesa desobediència a pronunciaments del Tribunal sobre declaracions del Parlament de Catalunya. Així, el Tribunal Constitucional afirma que: "En atención al sentido terminante del art. 2 CE ha de quedar, pues, desprovista de alcance jurídico interpretativo la referida mención del preámbulo a la realidad nacional de Cataluña y a la declaración del Parlamento de Cataluña sobre la nación catalana, sin perjuicio de que en cualquier contexto que no sea el jurídico-constitucional la autorepresentación de una colectividad como una realidad nacional en sentido ideológico, histórico o cultural tenga plena cabida en el Ordenamiento democrático como expresión de una idea perfectamente legítima".

amb l'Estatut que van definint un terreny de joc que deixa fora bona part de la ciutadania de Catalunya, que ha ratificat el text de l'Estatut en referèndum.

Així, cal esmentar el pronunciament sobre el règim lingüístic, en què el Tribunal Constitucional exclou la preferència de la llengua catalana, sense explicar per què cal interpretar l'article 3 CE en el sentit que cooficialitat significa un règim jurídic igual per a les llengües concernides —tot i que, alhora, crea una asimetria a favor del castellà—;<sup>71</sup> les consideracions sobre les garanties dels drets estatutaris, particularment en relació amb el paper del Síndic de Greuges<sup>72</sup> i en el del Consell de Garanties Estatutàries;<sup>73</sup> la interpretació que fa de les possibilitats de l'Estatut d'autonomia com a norma atributiva de competències,<sup>74</sup> o allò que es diu en relació amb el finançament, per exemple, pel que fa a la disposició addicional tercera de l'Estatut.<sup>75</sup>

En definitiva, en lloc de cercar una interpretació integradora de la Constitució, el Tribunal decideix, en la línia de l'evolució de l'Estat de les autonomies a partir dels acords polítics de 1981 i 1992 i de la definició progressiva d'un bloc de forces “constitucionalistes”, que coincideixen amb els signants dels acords esmentats, exclou les pretensions dels nacionalismes perifèrics del consens constitucional. En realitat, tal com va assenyalar en el seu moment l'informe del grup d'experts sol·licitat pel president de la Generalitat arran de la decisió del Tribunal Constitucional, “[l]a sentència no aplica la seva reiterada doctrina sobre el principi de deferència cap al legislador que, en aquest cas, encara havia de ser aplicat de forma més exquisida per la funció constitucional de l'Estatut i pel plus de legitimitat que deriva del procediment d'elaboració i aprovació. Ans al contrari, la sentència està impregnada d'una prevenció injustificada respecte al contingut de l'Estatut d'autonomia”.<sup>76</sup>

En aquest context, el quadre per plantejar la resposta a les demandes dels nacionalismes perifèrics en el marc d'un discurs de defensa de la Constitució ja ha estat avançat, per al cas basc, en la STC 103/2008, i resta fixat, per a

---

71. *Vid.*, la STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 14.

72. *Vid.*, la STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 33.

73. *Vid.*, la STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 32.

74. *Vid.*, particularment, la STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 57.

75. *Vid.*, la STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 138.

76. *Vid.*, *Informe sobre la STC*, 43.

Catalunya, en la 31/2010. En realitat, aquesta darrera decisió no només esvaeix l'ambigüitat en relació amb les identitats que caracteritza el text constitucional, sinó que, de fet, atorga a la Constitució un caràcter autosuficient que, en definitiva, elimina bona part de la virtualitat dels estatuts d'autonomia com a definidors de la forma territorial de l'Estat a partir d'un model constitucional expressament obert.<sup>77</sup> En aquest sentit, es podria comparar la STC 30/2010 amb la Sentència del Tribunal Suprem dels Estats Units *Dred Scott v. Sandford* (1857). S'ha dit d'aquesta decisió que seria exagerat afirmar que va provocar la Guerra Civil, però en exigir la reforma constitucional hauria contribuït a fer-ho.<sup>78</sup> De la mateixa manera, la STC 30/2010, en la mesura que exigia la reforma constitucional per encaixar la voluntat del poble de Catalunya ja manifestada en referèndum i atenent al fet que aquesta és virtualment impossible que prosperi, va ser determinant en l'esclat de la crisi constitucional subsegüent.

La resposta de les institucions centrals de l'Estat a la crisi que s'obre en la STC 30/2010 està, de fet, prefigurada en la mateixa Sentència. En aquest context, l'ànima nacional o identitària de la Constitució, que lliga amb el règim anterior, s'imposa, en la resposta a la crisi, a una visió centrada en els drets, en el caràcter dinàmic dels consensos constitucionals i en la voluntat d'integració. Tot plegat, en definitiva, es defineix a partir d'un discurs constitucional progressivament excloent —en la mesura que l'ambigüitat originària del text constitucional va desaparèixer— i també progressivament centrat en els elements de matriu goticista que connecten amb la construcció de la identitat nacional que ha promogut el liberalisme espanyol des de la Constitució de Cadis i que va assumir posteriorment el franquisme. La monarquia representa aquí el nòdul de sentit fonamental que defineix la reacció de l'Estat davant de la crisi i simbolitza la incapacitat de donar-hi una resposta integradora.

---

77. Això faria que, de fet, els estatuts, o si més no alguns, aquells que deriven de l'article 151 o de la disposició transitòria segona de la Constitució, tinguessin un caràcter constitucional, tal com assenyala Vernet i Llobet a "La apertura", 145, o, si més no, juguessin una funció constitucional, tal com destaca López Guerra, "La función constitucional y el contenido del Estatuto", 12.

78. *Vid.*, Pomed Sánchez, "Estudio preliminar", XXIX.

## 5. La defensa de la Constitució com a resposta a la crisi catalana

Diversos arguments poden adduir-se per mostrar com la defensa de la Constitució, virtualment irreformable en aspectes fonamentals per protegir la continuïtat simbòlica amb el règim anterior i el relat hegemònic sobre la Transició, i progressivament tancada en relació amb les qüestions identitàries a partir de l'evolució del procés de descentralització i la interpretació que en fa el Tribunal Constitucional, ha estat l'element central en la resposta a la crisi constitucional que s'inicia a Catalunya a partir de la Sentència 30/2010.

Em concentraré en tres aspectes, que permeten veure no només com això és així, sinó també com es produeix una erosió remarcable d'elements axiològics i procedimentals de la mateixa Constitució en favor de la protecció d'una identitat constitucional nuclear, sospitosament similar a la idea schmittiana de la constitució com a decisió existencial. Així, em referiré a l'ampliació exorbitant de la jurisdicció constitucional de constitucionalitat amb la introducció del control de constitucionalitat preventiu, a la desactivació de la inviolabilitat parlamentària i a la introducció d'elements de dret d'excepció en el procés judicial que culmina amb la STS 459/2019.

### 5.1. El control preventiu de constitucionalitat

El Parlament de Catalunya va aprovar el 9 de novembre de 2015 la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015.<sup>79</sup> De manera pràcticament immediata, sobretot tenint en compte la seva praxi històrica, el Tribunal Constitucional s'hi va pronunciar en la STC 259/2015, de 2 de desembre.<sup>80</sup> El Tribunal Constitucional ja s'havia manifestat a favor de la possibilitat de considerar les resolucions del Parlament com a normes susceptibles d'impugnació en la STC 42/2014, de 25 de març.<sup>81</sup> Amb això, obria el control de constitucionalitat a les declaracions parlamentàries i incidia així en l'activitat de la cambra, tot decidint sobre què es podia pronunciar i de quina

---

79. BOPC, XI Legislatura, primer període, núm. 7, 9 de novembre de 2015.

80. BOE núm. 10, de 12 de gener de 2016.

81. BOE núm. 87, de 10 d'abril de 2014.



manera el Parlament de Catalunya. La STC 259/2015, però, va passar a obrir una possibilitat de control més profund que, en acabat, seria determinant en la configuració de l'il·lícit penal pel qual serien condemnats una sèrie de dirigents independentistes en la STS 459/2019.

D'una banda, a partir d'aquell moment, qualsevol activitat parlamentària relacionada amb els continguts de la Resolució 1/XI seria considerada com una infracció de la part dispositiva de la STC 259/2015, tractada per tant a través d'incidents d'execució i susceptible de ser interpretada com a desobediència al Tribunal Constitucional, cosa que es justifica sobre la base dels continguts materials de la resolució, que amenaçarien l'ordre constitucional vigent.<sup>82</sup> En segon lloc, es va configurant un deure d'acatament de la Constitució per part dels càrrecs públics que els acabaria situant, així mateix, en l'àmbit del dret penal en cas de no satisfer els estàndards de sotmetiment fixats pel Tribunal Constitucional.<sup>83</sup>

Al meu entendre, aquesta decisió és el punt d'inflexió en el procés que permetrà configurar l'aprovació de normes inconstitucionals, cosa que és susceptible de ser contrarestada a través del control ordinari de constitucionalitat, sense que tingui cap relleu penal, com a desafiament punible a l'ordre constitucional; això és, les normes inconstitucionals esdevenen expressió de conductes il·lícites que han de ser confrontades a través del dret penal. Val la pena citar

---

82. Cal esmentar aquí la ITC 141/2016, de 19 de juliol (BOE núm. 196, de 15 d'agost de 2016), dictada arran de l'incident d'execució de la STC 259/2015, de 2 de desembre, dictada en la impugnació de disposicions autonòmiques 6330-2015, promogut pel Govern de la nació en relació amb la Resolució 5/XI de Parlament de Catalunya, de 20 de gener de 2016, de creació de comissions parlamentàries. En aquest incident d'execució el Tribunal admet que reconeix que fa un control de constitucionalitat material en un fase del procediment parlamentari en la qual només hi ha lloc a infraccions constitucionals de caràcter formal, tanmateix ho justifica en la mesura que "en la perspectiva de cualquier observador razonable, [...] la creación de la comisión podría ser entendida como un intento de dar apariencia de validez al denominado proceso constituyente en Cataluña, cuya inconstitucionalidad fue declarada por la STC 259/2015, y esto es suficiente para que deba estimarse el incidente de ejecución planteado". Cal esmentar també l'incident d'execució de Sentència de Tribunal Constitucional (arts. 87 i 92 LOTC), dictada en la impugnació de resolució autonòmica (títol V LOTC) núm. 6330-2015, contra la Resolució 263/XI de Parlament de Catalunya, de 27 de juliol de 2016 (BOE núm. 185, de 2 d'agost de 2016), i l'incident d'execució de Sentència de Tribunal Constitucional (articles 87 i 92 LOTC), dictada en la impugnació de resolució autonòmica (títol V LOTC) núm. 6330-2015, contra la Resolució 306/XI del Parlament de Catalunya, de 6 d'octubre de 2016 (BOE núm. 302, de 15 de desembre de 2016).

83. STC 259/2015, de 2 de desembre, FJ 4.

*in extenso* el Tribunal en l'esmentada Sentència per veure com la resolució inconstitucional s'interpreta com un desafiament a l'ordre constitucional, que en conseqüència permet remetre, en última instància, tant al dret penal com al dret d'excepció, com, finalment, acabarà succeint. Diu el Tribunal:

La resolución impugnada desconoce y vulnera las normas constitucionales que residencian en el pueblo español la soberanía nacional y que, en correspondencia con ello, afirman la unidad de la nación española, titular de esa soberanía (arts. 1.2 y 2 CE). Se trata de una infracción constitucional que no es fruto, como suele ocurrir en las contravenciones de la norma fundamental, de un entendimiento equivocado de lo que la misma impone o permite en cada caso. Es resultado, más bien, de un expreso rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución misma, frente a la que se contrapone, de modo expreso, un poder que se reclama depositario de una soberanía y expresión de una dimensión constituyente desde los que se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional. Se trata de la afirmación de un poder que se pretende fundante de un nuevo orden político y liberado, por ello mismo, de toda atadura jurídica [FJ 6].

En definitiva, en la mesura que els posicionaments i decisions adoptats pel Parlament de Catalunya i el Govern de la Generalitat s'inscriuen en un programa per aconseguir la secessió de Catalunya sense respectar els procediments de reforma de la Constitució, donant per fet que es podria aconseguir mitjançant aquests, es justifica una aplicació excepcional del control constitucional, que es projecta sobre l'activitat parlamentària.<sup>84</sup> El següent pas en aquesta direcció és, per descomptat, la relativització de la inviolabilitat parlamentària per fer efectiva aquesta intervenció preventiva en seu parlamentària.

## 5.2. L'erosió de la inviolabilitat parlamentària

Efectivament, a partir de la intervenció del Tribunal Constitucional en l'activitat parlamentària a través dels incidents d'execució derivats de la STC 259/2015, els diputats i diputades del Parlament de Catalunya van veure se-

---

84. En relació amb la inviabilitat de la reforma constitucional com a procediment per a la secessió, *vid.*, Jaria-Manzano, "La independència com a procés constituent", 192 i ss.

riosa limitada la seva activitat. Finalment, aquesta limitació ha estat confirmada de manera palmària en la STS 459/2019 amb la condemna de la senyora Carme Forcadell i Lluís, aleshores presidenta del Parlament, pel contingut dels seus vots en seu parlamentària. D'acord amb el Tribunal Suprem, “la Mesa del Parlament, compuesta por siete miembros y presidida por la acusada Dña. Carme Forcadell, tiene entre sus funciones calificar los escritos y documentos de naturaleza parlamentaria, así como declarar su admisión o inadmisión a trámite. Por ello, debieron haber sido inadmitidas a trámite y paralizadas todas las propuestas contrarias al orden constitucional”<sup>85</sup>

Cal recordar que la inviolabilitat parlamentària implica “la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones” (STC 243/1988, de 19 de desembre, FJ 3).<sup>86</sup> Així mateix, cal tenir en compte que la protecció dispensada per la inviolabilitat parlamentària a l'Estatut d'autonomia de Catalunya inclou no només les opinions, sinó també els vots (art. 57.1). En tot cas, abans de la condemna ja s'havien constatat les implicacions negatives que les resolucions del Tribunal Constitucional tenien des del punt de vista del gaudi dels drets fonamentals per part dels diputats i diputades, tot difuminant, de manera clara, la divisió de poders.<sup>87</sup>

En definitiva, la protecció de l'ordre constitucional en relació amb les activitats (materialment inconstitucionals) de la majoria dels diputats del Parlament de Catalunya i, en concret, de la seva presidenta, dona lloc al fet que el Tribunal Constitucional, el Ministeri Fiscal i, finalment, el Tribunal Suprem decideixin prescindir de la inviolabilitat parlamentària a l'hora d'interpretar els comportaments dels membres del Parlament de Catalunya en relació amb les diferents accions realitzades en el context del procés de pretesa secessió.

Cal subratllar aquí que la inviolabilitat parlamentària constitueix, d'acord amb el mateix Tribunal Constitucional, “una garantía de la separación de

---

85. *Vid.*, STS 459/2019, fets provats, 7.1.

86. BOE núm. 11, de 13 de gener de 1989.

87. *Vid.*, l'informe *Retrocessos en matèria de drets humans: llibertat d'expressió dels càrrecs electes i separació de poders al Regne d'Espanya*, Síndic de Greuges, 2017, 26 i ss. El Ministeri Fiscal ja havia presentat una primera querella criminal contra la presidenta del Parlament arran del ja esmentat incident d'execució de Sentència de Tribunal Constitucional (arts. 87 i 92 LOTC), dictada en la impugnació de resolució autonòmica (títol V LOTC) núm. 6330-2015, contra la Resolució 263/XI de Parlament de Catalunya, de 27 de juliol de 2016.

poderes, al mismo tiempo que una protección para el Parlamento y, con ello, de la soberanía popular de la que constituye expresión” (STC 51/1985, de 10 d’abril, FJ 6).<sup>88</sup> Tanmateix, la seva importància ha estat relativitzada en el marc de la crisi constitucional catalana en relació amb els diputats i diputades independentistes, particularment els membres de la Mesa del Parlament. Al meu entendre, és el discurs de defensa de la Constitució que es consolida en relació amb la resposta a la crisi el que justifica l’ús de mesures d’excepció —en aquest cas, sense suport constitucional explícit— per respondre a la crisi, amb la consegüent erosió del mateix marc constitucional que es pretén protegir i, sembla clar, sense donar una resposta efectiva a la crisi.

### 5.3. Construcció de l’il·lícit penal a partir de l’amenaça a l’ordre constitucional (i les seves conseqüències processals)

Amb l’inici del procés penal contra diversos dirigents independentistes, es van dictar una sèrie de mesures cautelars en relació amb els imputats que van comportar la presó provisional per a diversos d’ells. A banda d’aquesta mesura, que no entraré a analitzar, també es va produir una limitació severa dels seus drets polítics,<sup>89</sup> que s’ha projectat sobre la composició i el funcionament del Parlament de Catalunya. Novament, la idea de la defensa de la Constitució és la que travessa el desenvolupament del procés penal que culmina en la STS 459/2019. Serveixi com a exemple d’això la cita següent de la interlocutòria de processament dictada pel magistrat instructor senyor Pablo Llarena Conde el 21 de març de 2018:

[E]ste proceso hace frente a un ataque al Estado Constitucional que, con la voluntad de imponer un cambio en la forma de gobierno para Cataluña y del resto del país, integra una gravedad y persistencia inusitada y sin parangón en ninguna democracia de nuestro entorno, más aún por haberse desplegado aprovechando las facultades políticas y de gobierno que la propia Constitución

---

88. BOE núm. 119, de 18 de maig de 1985.

89. Cal recordar, en tot cas, en relació amb això, que, com ha dit el mateix Tribunal Constitucional, la presó provisional ha de considerar-se una “medida excepcional, subsidiària y provisional” (STC 179/2011, de 21 de novembre, FJ 3; BOE núm. 306, de 21 de desembre de 2011). *Vid.*, també l’art. 502.2 de la Llei d’enjudiciament criminal.

otorga precisamente para la garantía de los derechos de todos los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma y del país.<sup>90</sup>

En aquest context, es va construir l'acusació per rebel·lió en relació amb alguns dels imputats. Més enllà de les consideracions que s'hagin de fer en relació amb aquest retret, que ha estat descartat per la Sentència del Tribunal Suprem que es pronuncia sobre la qüestió, cal veure que, de fet, l'acusació per rebel·lió ha tingut conseqüències en relació amb les mesures cautelars dictades en relació amb alguns dels processats; en particular, l'aplicació de l'art. 384 bis de la Llei d'enjudiciament criminal, que permet la suspensió de l'exercici de càrrecs públics en relació amb les persones processades per un "delito cometido por [...] individuos terroristas o rebeldes", cosa que, novament, demostra tant la inscripció de la mesura en un quadre general de defensa de la Constitució com les conseqüències particularment greus des del punt de vista dels drets fonamentals que implica.

Finalment, el Tribunal Suprem, com és sabut, va descartar el delictes de rebel·lió i va condemnar per sedició bona part dels processats, tot relacionant la seva activitat política prèvia amb l'alçament públic i tumultuari que hauria impedit l'acompliment de determinades resolucions jurisdiccionals, alçament que ells haurien induït i dirigit, cosa que els faria responsables penalment d'acord amb l'art. 545 del Codi Penal. Més enllà de la crítica que pugui fer-se a la mateixa existència del delictes de sedició, en tot cas, el rellevant és que, finalment, els processats són condemnats per haver impedit l'acompliment de resolucions judicials que justament constituïen interferències en l'activitat parlamentària derivades, en última instància, de la STC 259/2015.

La intervenció dels condemnats en relació amb la sedició ve configurada per la seva participació en una "estrategia delictiva" adreçada a promoure un "expreso desafío al orden constitucional", quan el Tribunal es refereix a la ja esmentada senyora Forcadell i Lluís.<sup>91</sup> En aquest sentit, l'activitat dels condemnats constituïria un intent de "demolición de los cimientos del pacto constituyente".<sup>92</sup> Amb aquesta expressió, el Tribunal Suprem defineix la

---

90. Resolució interlocutòria del magistrat instructor del Tribunal Suprem Pablo Llarena Conde, de 21 de març de 2018, Antecedent núm. 38.

91. *Vid.*, STS 459/2019, judici d'autoria, 1.3.1.

92. *Vid.*, STS 459/2019, fonaments de dret, 17.1.5.1.

interpretació de la crisi constitucional catalana per part de les institucions centrals de l'Estat i justifica la seva resposta en termes de defensa d'una Constitució que no pot reformar-se, pels motius ja apuntats, i que ha perdut una bona part de la seva capacitat integradora arran de la interpretació que n'ha fet el Tribunal Constitucional.

En definitiva, amb la resolució del Tribunal Suprem, es pot concloure que l'exorbitància en el control de constitucionalitat a partir de la construcció i posada en pràctica d'un discurs de defensa de la Constitució acaba arribant a tenir unes conseqüències penals de fonamentació fràgil.<sup>93</sup> Això acaba comportant un menysteniment dels drets fonamentals i de la divisió de poders, tot donant primacia a la identitat en relació amb els valors en la interpretació de la Constitució.

## 6. Conclusió

La profunda crisi constitucional relativa a la identitat política de Catalunya que s'ha desenvolupat durant els últims deu anys i que culmina amb el referèndum de l'1 d'octubre de 2017 és el repte més important que ha hagut d'afrontar el vigent règim constitucional espanyol al llarg de la seva història. Aquesta crisi aflora en un context constitucional en què una reforma constitucional profunda és inimaginable, en la mesura en què hi ha una reserva generalitzada en relació amb obrir la discussió sobre els fonaments últims del sistema, que, en definitiva, reposen en l'acceptació del resultat de la Guerra Civil i la manca d'una ruptura constitucional el 1978.

A aquesta dificultat fonamental en relació amb la reforma constitucional, s'hi ha afegit la progressiva eliminació de l'ambigüitat del text de la Constitució en relació amb la identitat nacional i el model territorial, de manera que

---

93. Tot i que una anàlisi de la Sentència supera amb escreix les pretensions d'aquestes pàgines, a partir del judici d'autoria que fa el Tribunal Suprem es pot concloure que la participació dels condemnats en els fets es justifica per una acumulació d'actes que, en moltes ocasions, no tenen caràcter delictiu per ells mateixos o que senzillament no se'ls poden atribuir personalment, com és el cas de l'aprovació d'un decret del Govern, que és un acte col·lectiu resultat d'una votació. En relació amb el contingut d'aquest treball, es pot atribuir aquesta fragilitat en la fonamentació de les responsabilitats penals dels condemnats al marc mental de defensa de la Constitució que, segons he anat defensant, ha configurat la interpretació de la crisi catalana per part de les institucions centrals de l'Estat, en aquest cas, el Tribunal Suprem.

determinades opcions polítiques han deixat de trobar aixopluc en la Constitució i alhora es troben confrontades a la impossibilitat de reformar-la de manera substancial. Això hauria estat així per al cas de Catalunya a partir de la STC 30/2010, de 28 juny, que es troba en l'origen de l'augment del suport a la secessió que s'ha produït durant l'última dècada.

En aquesta situació, davant de les propostes de reconeixement polític per part d'una part significativa de la població de Catalunya i, eventualment, davant de la demanda de canalitzar instruments que permetin decidir sobre la secessió i, eventualment, fer-la efectiva, les institucions centrals de l'Estat han optat per una resposta formulada en termes de defensa de la Constitució, la qual cosa ha impedit una solució deliberativa i acordada a la crisi.

En canvi, s'han produït una sèrie de mesures, enquadrades en aquest marc d'interpretació que, d'acord amb una mentalitat pròpia del dret d'excepció, han resultat en una erosió significativa de la divisió de poders i les institucions democràtiques, així com en un procés penal que ha comportat conseqüències més que discutibles en relació amb els drets fonamentals. El marc interpretatiu aplicat per les institucions centrals de l'Estat ha tingut un cost elevat en termes de garanties constitucionals, i no sembla que hagi contribuït a resoldre la crisi i a reforçar la legitimitat i la capacitat d'integració del règim constitucional. En la mesura que això respon a la mateixa estructura del règim constitucional vigent, la construcció d'un camí alternatiu implicaria, en definitiva, la seva superació.

## Bibliografia

- Abad Pérez, José Javier. "La soberanía: Proceso de formación de su concepto. Referencia a la historia constitucional española. Su configuración en la Constitución vigente". A: Diversos autors. *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución (II)*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1988, 873-941.
- Abellán, Ángel Manuel. "Estado autonómico y Estado de bienestar". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 21 (1997): 13-34.
- Álvarez Junco, José. *Mater dolorosa. La idea de España durante el siglo XIX*. Madrid: Taurus, 2001.
- Alzaga Villaamil, Óscar, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Jorge Rodríguez Zapata. *Derecho político español, según la Constitución de 1978 (I)*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2001 (3a edició).

- Aparicio Pérez, Miguel Ángel. “Reforma estatutaria y mutación constitucional”. *Iura Vasconiae*, n. 7 (2010): 55-96.
- Aubert, Jean-François. *Traité de droit constitutionnel suisse*. Neuchâtel: Ides et Calendes, 1967.
- Beevor, Antony. *La Guerra Civil Española*. Barcelona: Crítica, 2005 (edició castellana de Gonzalo Pontón).
- Blanco Valdés, Roberto L. “La configuración del concepto de constitución en las experiencias revolucionarias francesa y norteamericana”. *Revista General de Derecho*, n. 633 (1997): 7009-7028.
- Cabo Martín, Carlos de. *La Reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho*. Madrid: Trotta, 2003.
- . *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico*. Madrid: Trotta, 2014.
- Casañas Adam, Elisenda. “An Unanswered or Unanswerable Question? The Scottish Parliament’s competence to legislate for an Independence Referendum for Scotland”. *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 54 (2017): 81-99.
- Cruz Villalón, Pedro. “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa (1981)”. A: Jesús Cruz Villalón. *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006 (2a edició), 377-389.
- Domínguez García, Fernando. *Más allá de la nación. La idea de España como “Nación de naciones”*. Barcelona: Fundació Rafael Campalans, 2006.
- . “Si en el sentit jurídic-constitucional la Constitució no coneix altra nació que l’espanyola: Què són les nacionalitats? La pregunta no resposta per la STC 31/2010”. *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la STC 31/2010 (2010).
- Ferrando Badía, Juan. “La monarquía parlamentaria actual española”. *Revista de Estudios Políticos*, n. 13 (1989): 7-44.
- García Herrera, Miguel Ángel, “Constitución de Cádiz y forma de Estado”. A: José M.ª Terradillos Basoco (coord.). *La Constitución de 1812: Reflexiones jurídicas en la víspera del Bicentenario*. Cadix: Diputación de Cádiz, 2006, 21-56.
- Häberle, Peter. *Europäische Verfassungslehre*. Baden-Baden: Nomos, 2011 (6a edició).
- Herrero de Miñón, Miguel. “La posible diversidad de los modelos autonómicos en la Transición, en la Constitución española de 1978 y en los Estatutos de Autonomía”. A: Diversos autors. *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònomic, 1995, 9-17.
- . *El valor de la Constitución*. Barcelona: Crítica, 2003.
- Hesse, Konrad. “Concepto y cualidad de la Constitución”. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992 (edició castellana de Pedro Cruz Villalón), 1-29.
- IEA. *Informe sobre la reforma de l’Estatut*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònomic, 2003. Disponible a: [https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits\\_d\\_actuacio/desenvolupament\\_autogovern/institut-destudis-autogovern/publicacions/cataleg-de-publicacions/detalls/fc\\_info-EAC](https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/desenvolupament_autogovern/institut-destudis-autogovern/publicacions/cataleg-de-publicacions/detalls/fc_info-EAC).
- Informe sobre la STC que resol el recurs d’inconstitucionalitat presentat per 50 diputats i senadors del Partit Popular contra l’Estatut d’Autonomia de Catalunya*, 2010.



- Disponible a: [http://www.gencat.cat/eapc/revistes/RCDP/Especial\\_STC\\_Estatut/pdfs/4\\_b\\_6\\_Informe\\_STC%20EAC.pdf](http://www.gencat.cat/eapc/revistes/RCDP/Especial_STC_Estatut/pdfs/4_b_6_Informe_STC%20EAC.pdf).
- Jaria-Manzano, Jordi. “La forma del Estado en los debates constituyentes”. A: Miguel Ángel Aparicio (dir.). *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*. Barcelona: Cedecs, 1999, 13-28.
- . “La Constitución de 1978 ante el cambio: mutación, reforma y ruptura”. A: Diversos autores. *La reforma de la Constitución española*. Palma de Mallorca: Institut d’Estudis Autònoms, 2010, 27-54.
- . “La independència com a procés constituent. Consideracions constitucionals sobre la creació d’un estat català”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, n. 22 (2015): 184-218.
- . *La constitució del Antropoceno*. València: Tirant lo Blanch, 2020.
- Kelsen, Hans. *Teoría general del Derecho y del Estado*. Mèxic DF: Universidad Autónoma de México, 1995 (2a edició castellana a càrrec d’Eduardo García Máynez).
- Klima, Jan. “¿Procesos de transición en la Europa del Este?”. A: Alberto Reig Tapia, y Josep Sánchez Cervelló (coords.). *Transiciones en el mundo contemporáneo*. Tarragona, Mèxic DF: Publicacions Universitat Rovira i Virgili, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, 131-153.
- Larrazábal Basáñez, Santiago. *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos Vascos*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1997.
- Lasagabaster Herrarte, Iñaki, *Consulta o Referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*. Bilbao: Lete, 2008.
- Llera Ramo, Francisco J. “Elecciones en un nuevo ciclo político”. A: Francisco J. Llera Ramo (ed.). *Las elecciones autonómicas en el País Vasco, 1980-2012*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016, 27-63.
- Lojendio e Irure, Ignacio María de. “El modelo autonómico de la Constitución de 1978”. A: Diversos autores. *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco (I)*. Oñati: Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública / Herri-Arduralaritzaren Eusko Ikas-Erakuntza, 1983, 17-69.
- López Guerra, Luis. “La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía”. A: Diversos autores. *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms, 2004, 11-45.
- Lucas Verdú, Pablo. *Teoría de la Constitución como ciencia cultural*. Madrid: Dykinson, 1998 (2a edició).
- Macheret, Augustin. “Buts et spécifités du droit constitutionnel suisse”. A: Daniel Thürer, Jean-François Aubert, i Jörg Paul Müller (eds.). *Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse*. Zurich: Schulthess, 2001, 129-147.
- Manifiesto Intelectuales por la III República*, 2014. Disponible a: <https://www.cronicapopular.es/colaborar/iii-republica/Marfany>, Joan-Lluís. *Nacionalisme espanyol i catalanitat. Cap a una revisió de la Renaixença*. Barcelona: Edicions 62, 2017.
- Montagut, Tomàs de. “Ruptura i transició a la democràcia com a font de dos tipus de drets històrics compatibles per a Catalunya”. *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la STC 31/2010 (2010): 117-121.

- Morán, Gregorio. *El cura y los mandarines. Historia no oficial del Bosque de los Letrados*. Tres Cantos: Akal, 2014.
- Noguera Fernández, Albert. *La igualdad ante el fin del Estado Social. Propuestas constitucionales para construir una nueva igualdad*. Madrid: Sequitur, 2014.
- . *La ideología de la soberanía. Hacia una reconstrucción emancipadora del constitucionalismo*. Madrid: Trotta, 2019.
- Pérez Royo, Javier. “De la reforma constitucional. Comentario introductorio al Título X”. A: Óscar Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978* (XII). Madrid: Edersa, 1999, 413-436.
- . “Artículo 168”. A: Óscar Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978* (XII), Madrid: Edersa, 1999, 485-505.
- Pomed Sánchez, Luis. “Estudio preliminar”. A: Edouard Lambert. *El gobierno de los jueces*. Madrid: Tecnos, 2010 (versión castellana de Félix de la Fuente), XI-CVI.
- Reig Tapia, Alberto. “¿Un nuevo fracaso histórico? La transición a la democracia, el rey Juan Carlos I y el derecho a decidir”. A: Alberto Reig Tapia, y Josep Sánchez Cervelló (coords.). *Transiciones en el mundo contemporáneo*. Tarragona, México DF: Publicacions Universitat Rovira i Virgili, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, 89-130.
- Ridao, Joan. “El Derecho de Cataluña a decidir su futuro político colectivo. Las vías para su probable ejercicio”. A: Eduard Segarra (coord.). *¿Existe el derecho a decidir? Preguntas y respuestas sobre el proceso abierto en Cataluña*. Barcelona: Tibidado, 2014, 25-70.
- Ruiz-Huerta Carbonell, Alejandro. “Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿Una alternativa constitucional adecuada?”. *Revista de Estudios Políticos*, n. 81 (1993): 103-128.
- Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo. “Cultura, minorías lingüísticas y educación”. A: Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, y Nicolás Pérez Sola (coords.). *Constitución y cultura. Retos del Derecho constitucional en el siglo xxi*. València: Tirant lo Blanch, 95-139.
- Sánchez Ferriz, Remedio. “El Título X de la Constitución de 1978. La reforma constitucional”. A: Diversos autores. *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. València: Universitat de València, 1980, 487-512.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio. *La confusión nacional. La democracia española ante la crisis catalana*. Madrid: Catarata, 2018.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1982 (edición castellana a càrrec de Francisco Ayala).
- Smend, Rudolf. *Constitución y Derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985 (edición castellana de J. M. Beneyto Pérez).
- Stolleis, Michael. *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Vierter Band 1945-1990*. Munic: C. H. Beck, 2012.
- Vega García, Pedro de. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985.
- Vernet i Llobet, Jaume. “La apertura del sistema autonómico”. *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n. 14 (2002): 127-169.

Villena, Miguel Ángel. “El contubernio que preparó la democracia”. *El País*, 9 de juny de 2012, disponible a: [https://elpais.com/politica/2012/06/09/actualidad/1339259231\\_174858.html](https://elpais.com/politica/2012/06/09/actualidad/1339259231_174858.html). Última visita el 30 d'abril de 2020.

Zafra Valverde, José. *El sistema político en las décadas de Franco*. Barakaldo: Grafite, 2004.