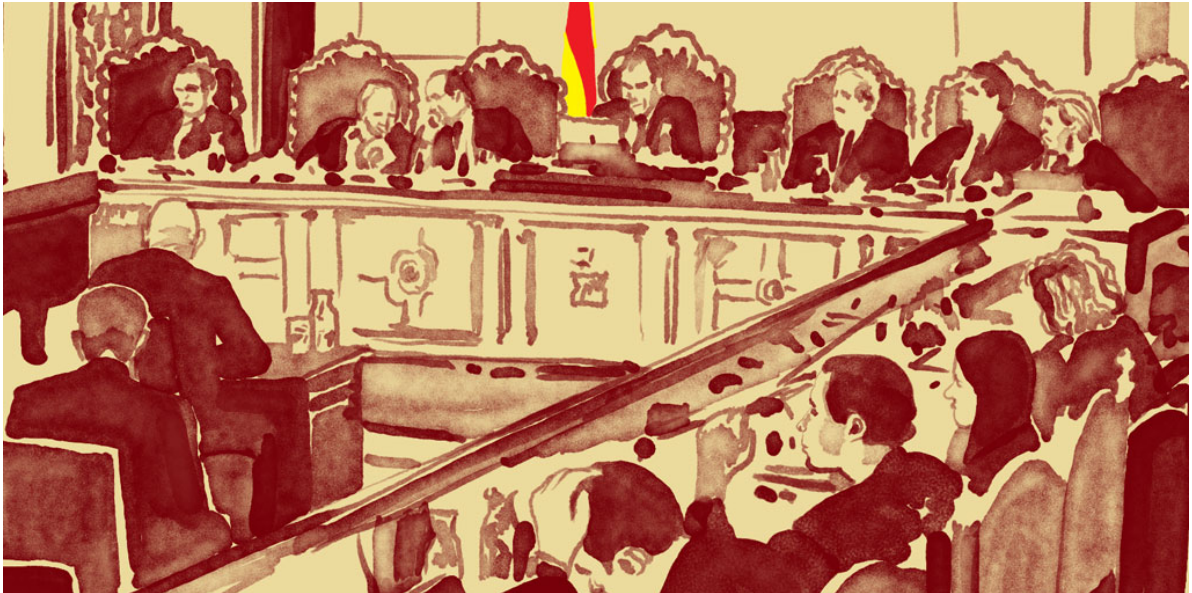


EL DEBAT A CATALUNYA

Legalitat i legitimitat en el procés

Xavier Arbós



Imatge del judici als presos i les preses polítiques independentistes al Tribunal Suprem.

Il·lustració: Marc Torices

A aquestes alçades sembla molt difícil ser original. El procés ha generat moltes publicacions, i els millors analistes polítics hi han dedicat les reflexions més afnades. No ha de sorprendre que sigui així, atès que, com s'ha repetit tantes vegades, ens trobem davant d'un problema essencialment polític. Aquest recordatori d'allò que és obvi és també, en el meu cas, una manera de justificar l'enfocament que aquí se segueix. La intenció és centrar-lo en la intersecció de dues perspectives d'anàlisi dels fets que constitueixen allò que coneixem com a "procés": la legalitat i la legitimitat. La primera marca, amb les seves regles, el terreny de joc de l'acció política i les formes en què aquesta pot desenvolupar-se. La legalitat és susceptible de moltes interpretacions, però, en la mesura en què s'expressa en documents escrits, posa límits als significats que poden ser atribuïts a les seves paraules. La legitimitat, en canvi, té una dimensió més subjectiva. No ve donada en cap text, sinó que la concedim en acceptar l'autoritat de les institucions o determinades actuacions polítiques.

La legalitat marca el terreny de joc de l'acció política i les formes en què aquesta pot desenvolupar-se. La legitimitat, en canvi, té una dimensió més subjectiva: la concedim en acceptar l'autoritat de les institucions

La majoria de nosaltres, la major part del temps, no ens interroguem sobre la legitimitat de totes les autoritats amb les que ens topem constantment, de la mateixa manera que no ens passem el dia examinant la moralitat de tots els nostres actes. Però hi ha moments en els que aflora un moviment polític que considera inacceptable l'autoritat de les institucions existents; és llavors quan parlem d'una crisi, i una crisi constitucional. Aquesta crisi constitucional ve donada per l'independentisme d'una part important de la societat catalana. Negant la legitimitat de les institucions espanyoles, l'independentisme posa en qüestió el fonament de l'ordre constitucional. Diu l'article 2 que la Constitució “es fonamenta en la indissoluble unitat de la Nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols, i reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions que la integren i la solidaritat entre totes elles”.

El conflicte territorial, en el cas català, ha assolit un nivell crític perquè no és possible, en l'actual marc constitucional, ni un referèndum d'autodeterminació ni, encara menys, la secessió unilateral. La literalitat de precepte que he citat ho deixa ben clar, i, encara que em mereixen tot el respecte, no comparteixo les tesis que ho veuen possible en el marc del dret internacional. Però, encara que aquesta fos la interpretació correcta, és evident que no és la que s'accepta des de les institucions espanyols, i notòriament des del Tribunal Constitucional.

Els orígens del qüestionament independentista de la legitimitat

L'anàlisi parteix d'aquesta premissa, doncs: hi ha conflicte perquè el sistema no pot integrar la pretensió de l'independentisme, que té prou força com per disposar del govern i de la majoria parlamentària de Catalunya. El punt de partida, el “quan”, se situaria en el rebuig de la sentència del Tribunal Constitucional, de 2010, sobre l'Estatut de Catalunya, coneguda en la seva totalitat els primers dies de juliol de 2010. Si es repassen les primeres reaccions que registren les hemeroteques, s'observarà que les forces parlamentàries catalanes de llavors, només el PP va defensar l'status quo. La resta es van dividir entre les que proposaven una reforma de la Constitució i les que s'orientaven amb més o menys decisió cap a la independència. Si combinem aquestes dues darreres tendències (reforma i ruptura, per dir-ho en termes generacionals) tenim un símptoma de la crisi de legitimitat del sistema. La suma és artificiosa, certament, però explica l'abast de la crisi que encara no incidia directament en l'àmbit de la legalitat, com va començar a passar a partir de 2015. És el que va succeir, en la meua opinió, a partir de la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, de 9 de novembre de 2015 [1], la primera després de les eleccions “plebiscitàries” del 27 de setembre d'aquell any.

La defensa de la Constitució té una dimensió reactiva, però també té una dimensió proactiva, que obliga a l'atenció constant dels problemes de legitimitat i a l'adopció de polítiques integradores per solucionar-los

Entre 2010 i 2015 es va viure sota la severa crisi econòmica que va començar el 2008, però hi va haver oportunitats per establir un diàleg. Però no es van aprofitar, i aquí registro un error comú als governs de Madrid i Barcelona, que no van semblar esforçar-se gens en iniciar-lo, sobre tot a partir de la gran manifestació de la Diada de 2012, quan l'independentisme va mostrar una capacitat de mobilització que ha anat renovant any rere any. D'una banda, el president Mas havia anunciat als organitzadors de la manifestació independentista que feia seus els seus objectius i es va desplaçar a Madrid per negociar amb el president Rajoy un nou pacte fiscal. La reunió va durar dues hores, Mas va considerar-la un fracàs i va convocar eleccions. A mi em sembla que no es una bona estratègia de negociació demanar un millor tracte fiscal quan ja has anunciat que optes en tot cas per un "Estat propi". Però també és lamentable la incapacitat manifesta del govern de Rajoy en no percebre la força creixent de l'independentisme. La defensa de la Constitució té una dimensió reactiva, amb instruments com els recursos d'inconstitucionalitat, els conflictes de competència i l'article 155. Però també té una dimensió proactiva, que obliga a l'atenció constant als problemes de legitimitat i a l'adopció de polítiques integradores per solucionar-los.

L'abast del problema va fer-se evident amb la consulta popular del 9 de novembre de 2014. Es va mobilitzar una gran quantitat de catalans, que van manifestar el seu suport a la independència. Passivitat del govern de Madrid, i, al final del dia, el Fiscal general de l'Estat ordena l'inici d'actuacions que acabaran anys més tard amb la condemna del president Mas, la vicepresidenta Ortega i la consellera Rigau. Això va ser l'inici de l'estratègia predominant del govern de Rajoy: traslladar al poder judicial i al Tribunal Constitucional la lluita contra l'independentisme. La seqüència és típica i coneguda: el govern central impugna una disposició de qualsevol òrgan de la Generalitat, i, al mateix temps, invoca l'article 161.2 de la Constitució. Així es produeix la immediata suspensió de la disposició, i pot entrar en joc l'article 92 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional si no s'acata. Aquest precepte permet que el mateix Tribunal Constitucional, si considera que les seves resolucions no són obeïdes, pot imposar sancions (multes o suspensió en les seves funcions d'aquells que desobeeixin). A més d'això, pot traslladar la presumpta desobediència al fiscal, perquè posi en marxa les accions penals corresponents.

La legalitat, terreny de joc del govern central; la legitimitat, el de l'independentisme

El govern central va voler jugar en el pla de la legalitat, on ho tenia més fàcil. Però no va fer cap moviment significatiu per avançar posicions en matèria de legitimitat. Hagués pogut plantejar una estratègia per recuperar aquell sector que amb la sentència de l'Estatut va arribar a la conclusió que el sistema polític espanyol era incapaç d'assimilar les demandes vehiculades per la reforma frustrada de l'Estatut. O, en comptes d'incapaç, indiferent: ni oferta de reformes estructurals de fons, ni voluntat d'intentar acords en aspectes més immediats com ara el finançament. Tampoc es va percebre, ni llavors ni ara, una estratègia de fons per integrar el catalanisme, deixant el terreny lliure al projecte d'Estat independent que li oferia l'independentisme esdevingut hegemònic. I la defensa reactiva de la legalitat en mans del poder judicial va donar lloc a sentències molt dures, que poden repetir-se en els processos que hi ha oberts i que no han ajudat ni ajudaran a afermar la legitimitat del

sistema polític espanyol. Poden reforçar-la en aquella part de la societat catalana hostil a l'independentisme, però aquestes resolucions judicials acaba cohesionant-lo en el rebuig de la repressió.

Per la seva banda, l'independentisme va situar-se gairebé sempre en el pla de la legitimitat. Primer amb una fórmula atractiva, com és la del "dret a decidir". Sembla inherent a la democràcia, encara que no resulta convincent per la dificultat que comporta la identificació del titular del dret: allà uns el veuen en el *demos* català, altres només l'accepten si el *demos* és l'espanyol. La popularitat del dret a decidir és concreta en la Resolució 5/XI del Parlament, de 23 de gener de 2013 [2], i estarà en l'argumentari de l'independentisme fins que, en la Llei del referèndum del 6 de setembre de 2017 es passi clarament a defensar el dret a l'autodeterminació. L'ambigüitat del dret a decidir esquivava els límits clars que la doctrina dominant sobre el dret a l'autodeterminació imposa. Només es considera justificat invocar-lo si el poble que el reclama es troba en alguna d'aquestes dues situacions: que es trobi en situació colonial, o que els individus que formen aquest poble siguin perseguits o discriminants pel fet de pertànyer-hi.

Però si en les visions dominants del dret internacional públic la invocació del dret a l'autodeterminació de Catalunya de Catalunya no tenia, segons el meu parer, massa recorregut, encaixava molt bé en algunes visions de la filosofia política. Especialment la d'Allen Buchanan a *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law* (2007), i la seva idea de la secessió reparadora (*remedial secession*). En la meva interpretació, el dret a decidir és el dret a manifestar l'opinió sobre el futur polític i la presa en consideració de l'opinió manifestada si aquesta és la independència. Si l'Estat no admet l'expressió de la voluntat i no s'avé a negociar, se genera el greuge respecte al que la secessió unilateral pot ser la reparació. La manera adient que permet constatar la voluntat d'independència és un referèndum, però, si aquest no és possible, en alguna versió de la formulació de dret a decidir s'ha arribat a dir que també pot ser-ne l'equivalent unes eleccions convocades amb voluntat plebiscitària.

El dret a decidir: criteri de legitimitat?

El dret a decidir ha suscitat interès en la filosofia política, com un criteri de legitimitat, però no crec que pugui dir-se que hagi estat acceptat per cap organisme internacional. No ha entrat a formar part de la legalitat internacional, però va donar gruix a les argumentacions independentistes. Fins que el lideratge independentista va optar per invocar el dret a l'autodeterminació en l'sprint final que comença al setembre de 2017. En el camp de la legitimitat, gairebé abandonat displicentment pels seus adversaris, la tasca de l'independentisme va anar presentar arguments destinats a convèncer a la població de què la secessió portaria una vida millor. A aquests se n'afegien altres d'un altre signe, en els que la secessió era indispensable per sortir de la decadència econòmica i política que comportava la pertinença a Espanya. Intueixo que en aquest punt l'independentisme va suscitar la por i el rebuig d'aquella part de la població catalana que es considera parcialment, preferentment o exclusivament espanyola. És cert que alguns moviments de les institucions espanyoles posaven en evidència aspectes poc compatibles amb la perfecció democràtica. Però, no

poques vegades, personalitats vinculats a l'independentisme han manifestat menyspreu genèric envers a allò espanyol, amb al·lusions gairebé biològiques a un suposat ADN antidemocràtic d'Espanya com un tot. Això, la presentació distorsionada del significat de la Constitució i el comportament de la majoria parlamentària el 6 i 7 de setembre de 2017, va galvanitzar un sector de la societat catalana que va inclinar-se per votar massivament el partit d'Albert Rivera i Inés Arrimadas a les eleccions del desembre de 2017.

L'independentisme ha menystingut la legalitat amb una indiferència similar amb la que el govern espanyol de Rajoy va menysprear la importància de la manca de legitimitat. En els moments més forts del procés, especialment el dia 1 d'octubre de 2017, es va poder veure fins al paroxisme. La desproporcionada i violenta reacció policial en defensa de la legalitat va nodrir la legitimitat del discurs independentista sobre la baixa qualitat democràtica de l'Estat espanyol. Però probablement no és va adonar del rebuig que l'unilateralisme va provocar entre els no independentistes, davant els que va perdre legitimitat la secessió. La unilateralitat no es referia només a l'Estat, sinó també a una part importantíssima de la societat catalana que es va sentir arrossegada contra la seva voluntat cap a la ruptura d'un país que consideraven seu: Espanya.

L'independentisme ha menystingut la legalitat amb una indiferència similar amb la que el govern espanyol de Rajoy va menysprear la importància de la manca de legitimitat

És cert que en el conflicte hi ha hagut una certa autocontenció per ambdues parts. No hi ha hagut, per part de l'independentisme, cap desviació significativa del caràcter no violent de la seva lluita. El govern central no ha jugat de manera activa a dividir la societat catalana amb discursos llerrouxistes. Però el procés té encara importants ferides sense cicatritzar. La més òbvia és la dels líders empresonats, i les conseqüències penals que poden tenir altres procediments oberts. En un altre pla, no menys real, hi ha la desconfiança entre les dues parts en què sobre aquesta qüestió es troba dividida la societat catalana. Aquesta desconfiança em sembla latent, però crec que pot aflorar si un govern independentista es pren seriosament de nou la unilateralitat i la confrontació amb l'Estat, intel·ligent o no.

Les experiències internacionals no són aplicables al cas espanyol

El panorama que ens envolta no resulta encoratjador, i tots tenim la temptació de buscar exemples fora, com els que semblen oferir el Regne Unit amb Escòcia i Canadà amb el Quebec. No ho aconsellaria, perquè el primer resulta massa diferent, i el segon s'assembla poc a la imatge que sovint s'ha donat entre nosaltres. L'ordre constitucional britànic és extraordinàriament flexible, i una llei del Parlament pot portar a la pràctica l'acord polític entre els governs d'Escòcia i del Regne Unit, fins i tot quan aquest acord és el de realitzar un referèndum vinculant sobre la independència escocesa. És clar que l'element clau és una cultura política pragmàtica com la que existia abans del populisme del Brexit. Però també

disposen d'un sistema polític en el que allò que s'acorda esdevé realitat sense massa més requisits que disposar d'una majoria a la Cambra dels Comuns. L'eficàcia dels acords polítics ajuda a la bona imatge dels que els assoleixen.

En el cas espanyol no existeix la mateixa cultura política favorable a acords pragmàtics. I, d'altra banda, la supremacia de la Constitució pot acabar imposant-se a qualsevol llei que resulti d'aquesta mena d'acords. Em sembla clar que un referèndum d'autodeterminació, vinculant com el que en el que va tenir lloc a Escòcia, resulta aquí impossible mentre es mantingui l'article 2 de la Constitució, que ja he citat. I tampoc veig viable un referèndum consultiu dels previstos a l'article 92 de la Constitució, a la vista de la interpretació que en fa el Tribunal Constitucional a la STC 103/2008.

Alguns miren a l'altra banda de l'Atlàntic, a Canadà. I en més d'un cas, al meu parer, confonen un miratge amb la realitat. Tots hem sentit a dir que el govern federal i el del Quebec es van posar d'acord per fer un referèndum el 1995. També ens han explicat que com que en aquest referèndum la pregunta no era clara, es van posar d'acord ambdós governs perquè el Parlament federal fes una "Llei de la claredat", destinada a fixar les condicions en què la claredat de la pregunta i la de la majoria en favor de la secessió obririen la porta a la independència del Quebec. Finalment, també se'ns ha assegurat que això va ser possible gràcies a una resolució prèvia del Tribunal Suprem de Canadà, on s'afirmava que en el supòsit d'una majoria clara de respostes favorables a la pregunta clara d'un referèndum sobre la independència d'una província canadenca, els governs federals i provincial havien de negociar els termes de la separació.

Tots tenim la temptació de buscar exemples a fora, com el Regne Unit amb Escòcia i Canadà amb el Quebec. No ho aconsellaria, perquè el primer resulta massa diferent, i el segon s'assembla poc a la imatge que sovint s'ha donat entre nosaltres. La sortida no la trobarem per imitació

Crec que aquesta percepció és equivocada. En primer lloc, les províncies canadenques poden organitzar els referèndums que vulguin: no cal que acordin prèviament res amb el govern federal. De manera que el govern d'Ottawa no va "permetre" els referèndums quebequesos dels anys 1980 i 1995. Els van convocar els govern sobiranistes de la província francòfona, en exercici d'una competència que en cap moment es va discutir, sense acordar la seva realització o els seus termes amb ningú. I això tampoc va ser "unilateralitat": va ser, insisteixo, l'exercici de les pròpies competències. El 1995 la pregunta va ser força confusa, i la majoria del "no" va ser molt curta. Com a conseqüència d'això, el govern federal va demanar al Tribunal Suprem un dictamen consultiu perquè respongués a dues preguntes: si el dret constitucional canadenc podia admetre la secessió unilateral d'una província, i, si a la llum del dret internacional, alguna província canadenca podia acollir-se al dret a l'autodeterminació. El dictamen emès el 1998 [3] responia negativament a ambdues preguntes. La primera ens pot semblar òbvia vista des d'aquí, però és que a entre les normes constitucionals canadenques no n'hi cap com la que aquí estableix la indissoluble unitat de

la nació espanyola (article 2 de la Constitució). La segona acull la doctrina internacional, que, com s'ha dir, limita el dret a l'autodeterminació als sotmesos a un règim colonial o en els que els membres d'aquest poble siguin perseguits pel fet de ser-ho.

Dit això, el Tribunal Suprem canadenc va anar més enllà. Va a afegir que si en una província es convocava un referèndum d'autodeterminació amb una pregunta "clara", i en sortia una resposta favorable a la independència amb una "majoria clara", calia obrir una negociació. Però la negociació era per a plantejar una reforma constitucional que fes possible la secessió, no per a pactar directament l'accés a la independència. Això es desprèn dels paràgrafs 87 i 88 del dictamen. I més clarament de l'afirmació amb la que obre el paràgraf 75: "La idea de què es pugui esquivar la Constitució basant-se en el vot majoritari obtingut en el referèndum es superficialment convincent." I afegeix que les regles constitucionals, encara que puguin reformar-se, són vinculants. Penso que d'aquest dictamen no es pot despendre que un vot majoritari en favor de la secessió obre una via que porta directament a la independència.

El govern federal no va proposar retirar a cap província la competència per a convocar referèndums. Insisteixo en què això és competència provincial, a diferència del cas espanyol, on l'autorització dels referèndums és competència estatal (article 149.1.32 de la Constitució). El que va fer va ser promoure la que va ser coneguda com a "llei de la claredat" [4]. Aquesta llei, que en els seu nom oficial pretén ser l'aplicació del dictamen del Tribunal Suprem, té un plantejament destinat a condicionar des de la federació, unilateralment, qualsevol negociació posterior una victòria dels independentistes en un futur referèndum. Ho veig així pel que disposa sobre la claredat de la pregunta i la de la majoria en favor de la secessió. Quan una província posa en marxa un referèndum, la Cambra dels Comuns del Parlament federal es manifesta sobre la pregunta. Si la considera clara, es compleix la primera condició per donar l'autorització al govern federal per negociar, si del referèndum en resultés una majoria clara en favor de la separació. El punt clau és aquí: la Cambra dels comuns no es pronuncia sobre la claredat de la majoria abans de què s'hagi realitzat el referèndum. Ho fa després, quan el referèndum ja s'ha fet i el govern provincial secessionista demana negociar. I només si els Comuns creuen en aquells moment que la majoria és prou clara, autoritzarà la negociació del govern federal. No es dona la seguretat jurídica de saber abans del referèndum, quina majoria es considerarà acceptable. Més que buscar la claredat, aquesta llei busca la indefinició perquè el govern federal trobi un argument per negar-se a negociar. Una llei com aquesta no es pot traslladar aquí, on les comunitats autònomes no tenen la competència per convocar unilateralment un referèndum.

On buscar la sortida?

La sortida no la trobarem per imitació. Tanmateix, tot i ser difícil, és indispensable, tant més quan la pandèmia ha deixat l'economia catalana destrossada, amb les conseqüències socials que podem imaginar. Potser el diagnòstic de la crisi, tan greu com òbvia, serà la primera cosa que podrien compartir els líders polítics i socials dels dos camps enfrontats. També les reformes econòmiques necessàries podrien generar un mínim consens. En tot cas, la sortida cal buscar-la, a la vegada, en dos escenaris: l'institucional, entre els governs d'Espanya i de Catalunya, i el social, a Catalunya.

El diàleg necessita un context amb les tensions emocionals rebaixades, però no serà fàcil. Els indults poden ser anul·lats pel Tribunal Suprem; l'amnistia planteja dubtes de constitucionalitat, en donar per inexistent el delicte i esborrar els antecedents penals. Una reforma del Codi Penal que reperi de forma retroactiva les penes per sedició pot ser una via menys complicada

Coneixem la seqüència en el pla institucional. Primer contacte, després diàleg i finalment negociació. Donem per suposat que el contacte ha existit, però el diàleg sembla difícil. Els protagonistes de Madrid són clars, però la representació institucional catalana sembla inestable. No és només que es plantegin exigències públiques pròpies de la negociació quan el diàleg encara no ha assolit una velocitat de creuer. La sentència d'inhabilitació del president Torra pot deixar sense interlocutor el govern de Madrid. En tot cas, a banda d'aquestes dificultats, el diàleg necessita un context amb les tensions emocionals rebaixades. En aquest sentit, i amb aquest objectiu, ajudaria allò que porti els líders presos a sortir de la presó. No serà fàcil ni jurídicament ni política. Els indults poden ser anul·lats pel Tribunal Suprem. L'amnistia planteja dubtes de constitucionalitat, en donar per inexistent la comissió del delicte i esborrar els antecedents penals; en aquesta mesura, sembla substituir als jutges en la seva facultat de fer executar allò jutjat (article 117.3 de la Constitució). Una reforma del Codi Penal que reperi retroactivament les penes imposades per sedició pot ser una via menys complicada que les anteriors, però en cap cas fàcil. Per això, ambdues bandes han de fer un esforç de bona fe, i no generar costos a l'altra part pel sol fet de dialogar. La renúncia, explícita o tàcita, a avançar unilateralment cap a la independència ajudaria a baixar el preu polític que pel sol fet de dialogar paga el govern central. I aquest no hauria de presentar aquesta hipotètica renúncia com un triomf, rebaixant la influència dels líders independentistes sobre els irreductibles del seu camp.

La tasca no és menor en el pla de la societat. Caldria evitar que la variable independentista, a favor o en contra, pesés en àmbits de la societat civil, com clubs de futbol o universitats. Especialment si s'acompanya de connotacions morals. Qui assenyali aquesta variable com a decisiva posa pals a les rodes a la imprescindible neutralitat institucional d'aquests organismes. I si es pot engegar la dinàmica social cap els objectius immediats de la recuperació, es refaran els teixits socials malmesos per la tensió nacional. Això no significa que no es pugui parlar de la independència de Catalunya o de la unitat d'Espanya. Però crec que ha arribat l'hora de que xucli menys energies de la societat, que té altres prioritats innegables com són la salut i una represa econòmica solidària.

Correspon a les forces polítiques l'elaboració de les propostes que han de ser a la taula de negociació. La sortida "bona" no crec que es pugui determinar ara; almenys jo me'n veig incapaç. La que ho sigui, serà la que resulti d'un acord polític que serà viable si és assumit per la majoria de la societat catalana i troba les vies legals necessàries. El pragmatisme també es font de legitimitat. Almenys, per a mi, ho és tant o més que la retòrica de grans principis o l'èpica dels gestos. És un problema polític: doncs que els polítics facin la seva feina amb l'ajut, si els cal, dels experts. I els redemptors que descansin.

REFERÈNCIES

- 1 — 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. Resolució publicada el 9 de novembre de 2015. Disponible [en línia](#).
- 2 — Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya. Resolució publicada el 23 de gener de 2013. Disponible [en línia](#).
- 3 — *Jugements de la Cour suprême. Renvoi relatif à la sécession du Québec*. Tribunal Suprem del Canadà, 20 d'agost de 1998. Dictamen disponible [en línia](#).
- 4 — *An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference*. Text disponible [en línia](#) a la web Justice Laws Website del Govern de Canadà.

**Xavier Arbós**

Xavier Arbós és Catedràtic de Dret Constitucional a la Universitat de Barcelona. És llicenciat i doctor en Dret per la mateixa universitat, i diplomad en estudis avançats per l'Institut d'Estudis Polítics de París. També va ser degà de la Facultat de Dret de la Universitat de Girona. Les seves línies de recerca són el federalisme, la història i justícia constitucionals i les relacions intergovernamentals. Va ser investigador amb la beca 'Jean Monnet' a l'Institut Universitari Europeu de Florència, i entre els anys 1997 i 2000 va ser president de l'International Council for Canadian Studies (ICCS). Escriu habitualment a mitjans com La Vanguardia, El País i El Periódico, i és autor de diversos llibres, entre els quals *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores* (2009) i *Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley* (2014). La seva tesi doctoral, publicada l'any 1986, va analitzar la idea de nació en el primer constitucionalisme espanyol.