

1. Una año marcado por el proceso soberanista, la crisis económica y la asfixia financiera

Cataluña inició el año 2013 en una situación política y económica de enorme complejidad. Las elecciones de noviembre del año anterior habían configurado un Parlamento fragmentado en siete fuerzas políticas (CIU, 50 diputados, ERC, 21, PSC, 20, PP, 19, ICV, 13, C'S, 9 y CUP, 3). Si bien los partidos nacionalistas tienen una clara mayoría, CIU ha perdido un número significativo de votos y escaños y, con ello, la capacidad de liderazgo que requería una nueva legislatura fruto de unas elecciones anticipadas. Finalmente CIU asume el Gobierno solitario, con el apoyo externo de ERC, que renuncia a implicarse en las tareas de gobierno. Su líder asume curiosamente el papel de jefe de la oposición.

La hoja de ruta del nuevo Gobierno se recoge finalmente en el Plan de Gobierno 2013-2016, publicado el 11 junio de 2013. Este Plan concreta el programa de Gobierno presentado en el debate de investidura el 20 diciembre 2012 y cuyo contenido se pactó con Esquerra Republicana.

El Plan se estructura en siete ejes centrales de los que derivan 77 objetivos, 211 medidas ejecutivas, 65 medidas legislativas y 78 acciones normativas.

Los ejes centrales del Plan son los siguientes:

Recuperación económica y creación de empleo; cohesión social y servicios de interés general; derecho a decidir y transición nacional; sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas; agilidad y transparencia de la administración; desarrollo sostenible y cohesión territorial; proyección exterior y reconocimiento internacional de la identidad, la lengua y la cultura catalana.

La realidad de los hechos determinará que, no obstante la pluralidad de objetivos, el derecho a decidir y la transición nacional, junto a la proyección exterior y reconocimiento internacional de la identidad, la lengua y la cultura catalana, se acaben imponiendo como temas centrales y prácticamente exclusivos en el debate político y ciudadano. En un ambiente de profunda crisis económica y con un Parlamento que no puede aprobar los presupuestos, la vida política catalana estará marcada por las actuaciones y declaraciones en relación al ejercicio del llamado derecho a decidir.

2. El derecho a decidir

La agenda política del Gobierno de Artur Mas, muy condicionada por el apoyo externo que le brinda ERC, situó desde un primer momento el derecho a decidir como tema prioritario. El objetivo fundamental era tratar de conseguir el mayor apoyo político y ciudadano posible para la celebración de una consulta sobre la constitución de Cataluña como Estado soberano. Al mismo tiempo se iban creando las “estructuras de Estado” que deberían permitir una rápida instauración del nuevo Estado independiente.

La puesta en práctica de esta política ha tenido como principales manifestaciones los siguientes hechos:

a. El Parlamento de Cataluña, en su primer pleno celebrado el 23 enero, adoptó una resolución en la que manifestó que Cataluña, como “sujeto político y soberano” reclama la celebración de una consulta para decidir su futuro político. La resolución contó por los votos a favor de CIU, ERC, ICV y la CUP, y los votos en contra de PSC, PP y C’S.

Esta resolución fue finalmente impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Partido Popular en base a lo dispuesto en el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, como impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas. El Consejo de Estado se mostró favorable al ejercicio de esta discutible acción.

El Tribunal Constitucional, por acuerdo de 8 mayo 2013, admitió el recurso y acordó la suspensión de la eficacia de la resolución del Parlamento catalán, lo que ha abierto un interesante debate jurídico sobre la admisibilidad o no del recurso, y un encendido debate político sobre la oportunidad de impugnar una declaración política de un Parlamento.

b. El 26 febrero se llevó al Congreso de los Diputados una resolución instando al Gobierno del Estado y al de la Generalitat a iniciar el diálogo para facilitar la celebración de una consulta a la ciudadanía de Cataluña, en la que pudiera pronunciarse sobre su futuro en relación con España. El Congreso de los Diputados rechazó la propuesta con los votos del PP, PSOE y UPyD. Pero lo más significativo fue que el PSC votó a favor de la propuesta y en contra de la posición del PSOE.

c. Por Decreto 113/2013 de 12 febrero se creó el Consell de Transició Nacional, bajo la presidencia del ex Vicepresidente del Tribunal Constitucional Sr. Carles Viver Pi-Sunyer. Se encomiendan al Consell tres tareas sucesivas: organizar la consulta, diseñar el proceso de separación de Cataluña de España y definir la estructura económica del nuevo Estado. Fruto de sus trabajos ha presentado cinco informes. El 25 julio presentó el informe “Propuestas concretas para la convocatoria de la consulta”, en el que se enumeran cinco posibles vías jurídicas y se añade que si las mismas fracasan se podría acudir a unas elecciones plebiscitarias. Las cinco vías legales posibles (arts. 92 ó 150,2 de la Constitución, referéndum según la Ley catalana 4/2010, Ley de consultas populares y reforma constitucional) coinciden que las que ya había propuesto el Institut d’Estudis Autònoms. Posteriormente, el 20 diciembre se presentaron

otros cuatro informes, relativos a la Administración tributaria de Cataluña, a la relaciones de cooperación entre Cataluña y el Estado español, a la internalización de la consulta y del proceso de autodeterminación de Cataluña y a las tecnologías de la información y de la comunicación en Cataluña.

d. Con la intención de lograr el máximo consenso posible de las fuerzas políticas, sociales y económicas en torno al derecho a decidir el 26 junio se aprueba el “Pacte Nacional pel dret a decidir” y, más tarde, se encargó al ex conseller Rigol la redacción de un documento que plasmará la reclamación del derecho a decidir en la forma que permitiera el mayor número de adhesiones posible.

e. En la Diada del 11 septiembre la ANC convocó la “via catalana” con el objetivo de lograr una cadena humana a favor de la independencia que cruzara todo el territorio de Cataluña. La iniciativa consiguió un gran éxito de participación, cifrándose los participantes en más de un millón de personas.

El 12 octubre, el PP y C’S convocaron una manifestación bajo el lema “Catalunya som tots” que congregó a unas 30.000 a 100.000 personas, según las diversas fuentes.

f. El 27 septiembre el Parlamento catalán acordó trasladar el debate sobre la consulta al Congreso de los Diputados, reclamando su convocatoria por las vías del art. 92 ó 150,2 de la Constitución. El PSC, con fuertes tensiones internas, se opone y entiende roto el principio de acuerdo sobre el documento consensuado encargado en su día a Rigol.

g. Por último, el 12 diciembre el Presidente Mas anunció que se ha llegado a un acuerdo con ERC y ICV para fijar el día y la pregunta de la consulta. La adopción de esta decisión se había exigido por ERC como condición para aprobar los presupuestos y mantener el apoyo al Gobierno, mientras que ICV exigía por su parte una pregunta “inclusiva”, es decir, que no ofreciera únicamente la alternativa de la independencia.

El carácter forzado de la decisión puede explicar que lo que debía ser una pregunta clara se convirtiera en una doble pregunta de gran complejidad en sus propios términos: “¿quiere que Cataluña sea un Estado? Y si es así, ¿independiente?”. La fecha escogida para la consulta es el 9 noviembre.

Este largo proceso, trufado de diversas iniciativas con las que se pretende mantener viva la atención sobre el derecho a decidir, se ha acompañado de un sinfín de declaraciones públicas y de representantes de la sociedad civil. También han surgido algunos debates de especial interés sobre cuestiones vinculadas con el proceso soberanista, como el relativo a si la independencia excluiría o no a Cataluña de la Unión Europea. En todo caso lo más relevante es que durante todo el año 2013 los planteamientos de los partidos soberanistas catalanes y los del Gobierno del Estado se han mantenido inalterados.

El PP ofrece un diálogo sin fecha de caducidad, pero siempre en el marco de la Constitución y excluyendo en todo caso la celebración de una consulta en la que se cuestione la soberanía nacional y la unidad de España. La negativa a la consulta por parte del PP cuenta con el apoyo del PSOE. Desde el Gobierno de la Generalitat se insiste en el carácter irrenunciable del ejercicio del derecho a

decidir y se adoptan decisiones unilaterales a favor de su ejercicio, siendo especialmente relevantes la fijación de la pregunta y el día de la consulta. Todo ello ha ido incrementando de forma continuada la tensión entre las partes y dentro del conjunto de la sociedad.

La radicalización de las posturas (inmovilismo frente a soberanismo) ha causado daños colaterales a los Partidos que tratan de ofrecer vías intermedias. El PSC ha vivido fuertes tensiones con el PSOE, pero también con miembros de su propio Partido favorables a un posicionamiento más claro a favor de la consulta. Su apuesta por una reforma federal, que el PSOE ha hecho suya, ha encontrado no obstante escasas adhesiones fuera del propio Partido.

Dentro de CIU también se han vivido momentos de tensión entre los dos partidos de la coalición, ya que Unió Democràtica ha reiterado su postura favorable a la negociación y a una salida de corte confederal.

En esta situación de creciente radicalización verbal e incertidumbre sobre el futuro, debe destacarse la editorial de La Vanguardia del domingo 27 octubre con el título “Quien teme a los moderados”, en la que se reclamaba la validez de terceras vías que se situaran entre el inmovilismo central y el soberanismo de Cataluña, apelando al diálogo constructivo a favor de reformas inaplazables para la reconstrucción del pacto constitucional.

3. La crisis económica y la asfixia financiera

El otro rasgo que ha dominado la realidad del año 2013 ha sido la continuidad de la crisis económica y la asfixia financiera de la Generalidad y de los entes locales catalanes.

El Gobierno catalán ha tenido que gobernar con reducción de ingresos, falta de cobro de deudas pendientes, límites en su capacidad de endeudamiento y exigencias para contener el déficit.

En esta situación ha mantenido los recortes presupuestarios que han afectado esencialmente al personal a su servicio, a la calidad de los servicios públicos y a algunas prestaciones (dependencia, ayudas a ONG'S, cooperación internacional...). El desgaste político por este tipo de medidas lo ha asumido CIU, ya que ERC se ha limitado a dar un muy discreto apoyo a estas decisiones. CIU por su parte ha tratado en todo momento de imputar los recortes a la inexistencia del autogobierno. La oposición no ha logrado resituar el centro del debate político fuera del debate soberanista.

El debate sobre el límite del déficit que debía fijar el Gobierno del Estado condicionó la aprobación de los Presupuestos. Finalmente se fijó en el 1,85%, por lo que al considerarse inaceptable, el Gobierno catalán no se quiso traducir esta cifra en los nuevos Presupuestos y prefirió prorrogar los Presupuestos anteriores (de hecho el 27 agosto se aprobó la tercera prórroga de los presupuestos de 2012). Se calculó el recorte necesario en unos 2.600 millones de euros.

Ante esta situación de asfixia se mantiene la morosidad en el pago a proveedores con lo que ello comporta de incremento de la deuda por la acumulación de los intereses moratorios. Algún sector, como el de los farmacéuticos, alzó la voz y llegó a acordar dejar de prestar el servicio y manifestarse en las calles de Barcelona.

La Generalitat encuentra algo de respiro en los fondos especiales que pone en circulación el Estado para pagos a proveedores, así como en las autorizaciones para endeudarse en condiciones favorables garantizadas por el Estado. El Fondo de Liquidez Autonómico, FLA, concedió a Cataluña el 16 noviembre 2013 16.990 millones de euros.

Por contra la Generalitat ve cómo el Estado impugna ante el Tribunal Constitucional sus propias medidas recaudatorias, como el euro por receta o el tributo sobre depósitos bancarios. El Tribunal Constitucional suspende el euro por receta, pero levanta la impugnación de la tasa bancaria.

Al final del año, si bien es cierto que con unas perspectivas económicas algo mejores, la difícil situación económica y financiera se mantiene en términos generales. Se logra presentar los presupuestos para el año 2014, recuperando así la normalidad del ciclo presupuestario, con menos recortes que en los ejercicios anteriores. No obstante, la inclusión en los Presupuestos de una partida para la celebración de la consulta soberanista motivó la impugnación de los mismos, por el PP, ante el Consell de Garanties Estatutàries, lo que impidió aprobarlos dentro del año 2013.

4. Corrupción

La corrupción de algunas instituciones y responsables públicos también ha estado muy presente en la vida catalana del año 2003. Algunos casos han sido especialmente relevantes para la opinión pública.

Así, el cierre del llamado caso “Pallerols” relativo a la financiación irregular de Unió Democràtica, mediante un acuerdo por el que se reconocen los hechos con el fin de evitar penas de cárcel. La imputación de Oriol Pujol por parte del Tribunal Superior de Justicia por un presunto delito de tráfico de influencias. La exigencia de responsabilidades civiles a CIU como posible beneficiaria en el caso del Palau de la Música. La “Operación Mercurio” por presuntas irregularidades cometidas en el Ayuntamiento de Sabadell, lo que afectó al secretario de organización del PSC, o el llamado caso Método 3 de espionaje a políticos, que motivó la dimisión del Director General de Prisiones.

Estos y otros casos han llevado a adoptar algunas medidas con las que tratar de combatir el fenómeno de la corrupción, o como mínimo dar la imagen de que la clase política se toma en serio el problema.

Así, el Presidente Artur Mas convocó a la Presidenta del Parlamento, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, al Fiscal Superior de Cataluña, al Síndic de Greuges, al Síndic de Comptes y al Presidente de la Oficina Antifraude, para acordar un modelo de comportamiento ante las prácticas corruptas.

Por otro lado, la Proposición de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se somete a un proceso de amplia consulta pública para conseguir el máximo consenso en su contenido final. Al final del año 2013 se había avanzado poco en su tramitación.

5. Actividad normativa

La actividad normativa de la Generalitat de Cataluña durante el año 2013 ha estado caracterizada por la escasez de leyes aprobadas. De hecho tan sólo se aprobó una ley, la Ley de modificación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales. Como hemos dicho en el año 2013 no se logró aprobar la Ley de presupuestos ni la Ley de acompañamiento, aunque la Ley de presupuestos se aprobó finalmente en los primeros días de enero de 2014.

Esta escasa actividad legislativa contrasta con el abundante uso de la figura del Decreto-ley. De hecho se aprobaron seis Decretos-leyes. El número 1 tuvo como objeto la adopción de medidas financieras del sector público ante la prórroga presupuestaria, los números 2 y 3 se ocuparon de cuestiones retributivas, el número 4 introdujo algunas reformas en la regulación del Instituto catalán de finanzas, el número 5 se ocupó de la racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalitat de Catalunya, y el número 6 modificó el Código de Consumo de Cataluña. El abuso del recurso a la figura del Decreto-ley fue denunciado de manera contundente en dos dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias, los Dictámenes números 16 y 17 de 2013 de fecha 15 noviembre. En estos dos dictámenes relativos a los Decretos-leyes números 4 y 5, el Consell, por unanimidad, afirma que los Decretos-leyes enjuiciados vulneraran el art. 64.1 del Estatuto al no concurrir el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad.

La falta de actividad legislativa en el Parlamento no supone que el mismo estuviera inactivo. Durante el año 2013 se celebraron 23 plenos, con 307 horas de debate, y 7 sesiones de control, 119 preguntas orales al Presidente de la Generalidad y 201 pregunta a los Consellers. Se aprobaron 46 resoluciones y se constituyeron dos comisiones de investigación.

6. Lengua

El tema de la lengua, especialmente sensible en el caso de Cataluña, también ha estado presente a lo largo del año 2013. Por un lado, en la elaboración de la nueva ley educativa, la LOMCE, no se alcanzó un consenso sobre el uso de las lenguas oficiales en la educación en Cataluña. Además generó una notable polémica la decisión del Gobierno del Estado consistente en que avanzaría dinero a las escuelas privadas donde se matricularon alumnos que desearan recibir más clases en castellano, dinero que finalmente tendría que correr a cargo de la Generalitat de Catalunya.

Otro hecho importante fue la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 febrero 2013, confirmando una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, confirmando la política de inmersión en catalán pero exigiendo a la vez que se garantizara la escolarización individual de los alumnos que desearan recibir mayor enseñanza en lengua castellana. Esta decisión planteaba el problema de su ejecución, de cómo proceder a la atención individualizada de algunos alumnos. El proceso de ejecución de esta sentencia abrió un frente conflictivo entre el poder judicial y la administración catalana, no resuelto en el año 2013.