

1.– Un año especialmente convulso

En Cataluña, el año 2016, ha sido políticamente convulso, y se cierra sin que los últimos acontecimientos permitan prever una solución a los muchos problemas existentes. Tampoco parece previsible que en un futuro cercano se logre al menos una reducción de las tensiones y una clara apertura de vías de diálogo que permitan reconducir los conflictos hacia soluciones acordadas entre los gobiernos del Estado y de la Generalidad de Cataluña. Los conflictos a los que ha debido hacer frente el Gobierno de la Generalidad han sido tanto internos como externos, en este segundo caso con el Gobierno del Estado.

El 10 de enero el Sr. Carles Puigdemont logró ser investido Presidente de la Generalidad con 70 votos a favor y 63 votos en contra. Los votos a favor fueron de los 62 de los diputados de Junts pel Sí y 8 de los diputados de la CUP (dos diputados de la CUP se abstuvieron).

La legislatura, que se inició con la polémica relativa al acto de la toma de posesión, pues el nuevo Presidente no manifestó su acatamiento de la Constitución, ha estado sometida a continuas tensiones, en particular por la dependencia del Gobierno de los votos de la CUP para poder mantener una mayoría estable.

Los Presupuestos presentados por el Gobierno no lograron aprobarse en el mes de junio, ya que la CUP no votó a favor de los mismos. Ante esta situación, y con el fin de poder superar la crisis política que supone no lograr aprobar los Presupuestos, el Presidente de la Generalitat decidió someterse a una moción de confianza.

El 27 de septiembre el Sr. Puigdemont logró superar la cuestión de confianza con los votos de Junts pel Sí y la CUP. En esta ocasión la CUP ofreció sus votos a cambio del compromiso del Gobierno de convocar el año 2017 un referéndum sobre la independencia, pero al mismo tiempo manifestó que no garantiza el voto sobre los nuevos Presupuestos que debía presentar el Gobierno y que deberían aprobarse al finalizar el año.

Como consecuencia de lo anterior, el Presidente de la Generalitat se ve forzado a convocar el 23 de diciembre el Pacte Nacional pel Referèndum y a afirmar que el año 2017 se celebrará un Referéndum, ya sea pactado o de forma unilateral. (“La resposta de Catalunya a l’Estat és Referèndum o Referèndum”), y a iniciar una dura negociación con la CUP para conseguir aprobar los presupuestos.

En el Estado Español la vida política también era complicada. Tras las elecciones de diciembre de 2015 no se logró formar gobierno, y se convocan nuevas elecciones el 26 de junio. La nueva composición del Parlamento tampoco ofrece

una mayoría clara, y se debe esperar hasta final del mes de octubre para que Mariano Rajoy obtenga la mayoría suficiente (170 votos del PP, Ciudadanos y Coalición Canaria y 68 abstenciones del PSOE). Se pone fin de este modo a 10 meses de falta de Gobierno.

En estas nuevas elecciones generales en Cataluña se dieron estos resultados:

- Participación 65,6%
- En Comú Podem 24,51% y 12 Escaños
- ERC 18,17% y 9 Escaños
- CDC 13,92% y 8 Escaños
- PSC 16,12% y 7 Escaños
- PP 13,36% y 6 Escaños
- Ciutadans 10,93% y 5 Escaños.

La situación política en España ha supuesto que durante 10 meses el Gobierno de la Generalitat debía relacionarse con un Gobierno en funciones, incapaz para asumir decisiones importantes. Por otro lado, la celebración de elecciones generales en el Estado Español también condicionó la actuación del Gobierno catalán a la espera de los resultados de dichas elecciones.

El resultado final de las elecciones en España no parece favorecer, en principio, una posible recuperación del protagonismo de Cataluña en la política española. Descartada la formación de un Gobierno PSOE-Podemos con apoyo de los nacionalistas, el acuerdo PP-Ciudadanos y PSOE vuelve a colocar la cuestión territorial en los planteamientos de los últimos años.

De nuevo por lo que hace referencia a Cataluña debe destacarse la desaparición de Convergència Democràtica de Catalunya, el 10 de junio de 2016. El viejo e histórico partido nacionalista trata de refundarse con un nuevo ideario claramente soberanista y con un cambio de nombre y personas. El nuevo partido pasa a denominarse Partit Demòcrata Europeu Català, PDeCAT. Su Presidente es Artur Mas y la Coordinadora General Marta Pascal. La herencia de Jordi Pujol se retira del escenario público y queda para el futuro juicio de la historia.

2.– Una negociación muy difícil

La tensión acumulada en años anteriores entre los gobiernos del Estado Español y Cataluña no ha disminuido a lo largo del año 2016. Las reiteradas apelaciones al diálogo desde diversos sectores sociales y políticos, como fórmula imprescindible para recomponer el encaje de Cataluña en el Estado Español, han dado muy escasos frutos.

No obstante en el mes de Abril la Comisión Bilateral alcanzó algunos acuerdos sobre el Institut Català de Finances, la simplificación administrativa y la protección de la infancia. Más significativa fue la reunión entre el señor Rajoy y el señor Puigdemont celebrada en la Moncloa el 20 de abril. El señor Puigdemont

llevó una propuesta de negociación articulada en 46 puntos estructurados en 4 bloques temáticos: A) Relación Cataluña-España; B) Garantía de los Derechos Sociales, lo que incluye cuestiones de política fiscal y financiera; C) Incumplimientos del Estado con Cataluña, invasión de competencias e interferencias en la acción del Gobierno y D) Evitar la judicialización de la política. Se trata de un documento breve en el que las reivindicaciones se formulan de modo fundado, muchas de ellas son extensibles a todas las CCAA, y que puede servir de base para articular un proceso negociador.

Pero la posible negociación se ha visto en todo momento dificultada por los desafíos planteados por el Gobierno de la Generalitat que han desembocado en diversas acciones judiciales. Procesamiento de Artur Mas y las Conselleres Rigau y Ortega y de Francesc Homs, por organizar la consulta del 9N-2014, y de la Presidente del Parlamento Señora Forcadell por permitir la votación de leyes de desconexión con el Estado.

En todo caso, tras la constitución del nuevo gobierno estatal el mismo ha insistido en la voluntad de abrir un proceso negociador con el gobierno catalán, que puede basarse en el contenido del documento de 46 puntos antes citado, dejando al margen el primer punto relativo a la celebración de un referéndum. La presencia activa de la vicepresidenta Sáez de Santamaría en Cataluña en los meses de noviembre y diciembre, y el nombramiento del señor Millo como delegado del Gobierno en Cataluña, persona con peso político propio y de talante negociador, han abierto nuevas expectativas de diálogo, si bien las sucesivas actuaciones judiciales en sede penal y los conflictos ante el TC se convierten en permanentes dificultades para el proceso negociador.

3.- Actividad normativa de la Generalitat de Cataluña

La actividad normativa ha sido muy escasa, en particular la legislativa, atendiendo a la debilidad parlamentaria del propio Gobierno catalán. Se han aprobado 5 leyes y 6 decretos-leyes. Las leyes son la ley de ordenación económica 1-2016 de 8 de junio; la ley de modificaciones urgentes en la Agencia Tributaria, 2-2016 de 2 de noviembre; la ley de prórroga del plan Serra Hunter, 3-2016 de 15 de diciembre, y la ley del plan estadístico 5-2016 del 23 de diciembre. Todas estas leyes tiene escasa importancia. Mayor relevancia tiene la ley de medidas de protección del Derecho a la Vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, ley 4-2016 de 23 de diciembre. Este texto legal, aprobado por unanimidad en la mayoría de sus artículos, trata de superar la suspensión de tres aspectos de la ley 24-2015 acordada por el TC: la mediación, el alquiler social, y las expropiaciones de uso de pisos en casos de necesidad de vivienda en municipios con demanda acreditada.

Si hacemos una medición cuantitativa de la producción legislativa obtenemos el segundo peor dato de la década, solo superado por el año 2013, en el que únicamente se aprobó una ley. Por contra, en el año 2015 se aprobaron 25 leyes.

De los 6 decretos-leyes, la mayoría dedicados a materias vinculadas a la gestión presupuestaria e incrementos retributivos del personal del sector público,

merece destacarse el 3/2016 de medidas urgentes en materia de contratación pública. Con esta norma la Generalitat trata de trasponer la directiva del año 2014 en materia de contratación, en algunos aspectos concretos, ante la ausencia de una transposición estatal (contratos de concesión de servicios, valor estimado de las concesiones, requisitos de capacidad y solvencia, adjudicación por lotes, valoración de las proposiciones de medidas de valoración eficientes en la adjudicación y modificaciones contractuales).

Entre las disposiciones reglamentarias deben ser destacadas las siguientes:

Decreto 2/2016 de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito competencial de los departamentos de la Generalitat de Cataluña (13 en total). Frente a este Decreto el Gobierno del Estado ha planteado un conflicto positivo de competencia, en lo relativo a la creación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones institucionales y Transparencia.

Decreto 183/2016 de 16 de febrero, de 2016 por el que se regula el impuesto sobre las viviendas vacías creado por la Ley 14/2015. Diversos artículos de la ley han sido impugnados ante el TC, pero este levantó la suspensión mediante Auto de 20 de septiembre de 2016.

Decreto 205/2016 de 1 de marzo, de creación de la institución interdepartamental para el desarrollo del autogobierno. El art. 3 establece sus funciones en los términos siguientes: “Las funciones de la Comisión son las siguientes: a) Elaborar y proponer al Gobierno las estrategias políticas para la implementación de las medidas para el desarrollo del autogobierno y sus instituciones. b) Validar la planificación de las medidas, iniciativas y actuaciones relacionadas con el desarrollo del autogobierno y sus instituciones. c) Hacer el seguimiento de las actuaciones y medidas que se implementarán por parte de los departamentos de la Generalidad y los organismos, empresas y entidades que se adscriben o se relacionan con el ámbito del desarrollo del autogobierno. d) Impulsar la aplicación coordinada de las medidas de organización interna y de las directrices y los criterios corporativos establecidos para garantizar el cumplimiento de la programación establecida. e) Cualquier otra función que le encomiende o le encargue el Gobierno en este ámbito”.

Decreto 233/2016 de 22 de marzo, de creación de la comisión interdepartamental de transparencia y gobierno abierto, prevista en la ley 19/2014 de 29 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.¹

1. De acuerdo con el art. 3 del decreto citado las funciones de la comisión son las siguientes: “a) Aprobar y evaluar las estrategias y directrices para garantizar el cumplimiento de la normativa de transparencia y gobierno abierto por parte de los departamentos de la Administración de la Generalidad, los organismos, las entidades de derecho público, las sociedades con participación mayoritaria o vinculadas, las fundaciones del sector público y los consorcios de la Administración de la Generalidad. b) Realizar el seguimiento y la evaluación del Plan de Gobierno Abierto y de la planificación que apruebe el Gobierno de la Generalidad en este ámbito. c) Proponer la aprobación de la normativa de desarrollo que se considere necesario. d) Recibir la información de los trabajos de la Comisión técnica para la transparencia y acceso a la información y de la Comisión técnica para la participación ciudadana. e) Aprobar instrumentos de principios, buenas prácticas

Decretos 290 a 293 de 6 de septiembre de creación de las delegaciones del Gobierno en Dinamarca, Polonia, Croacia y Ginebra.

4.- El Proceso Soberanista y el TC

A lo largo del año 2016 diversas resoluciones del parlamento catalán que tenían como objeto dar contenido al proceso Soberanista han sido cuestionadas por el Gobierno del Estado ante el TC, al entender que constituían una vulneración de lo establecido en la sentencia 259/2015 que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 1-XI del 9 de noviembre de 2015 sobre el “inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015”.

El contenido de estas Resoluciones del Parlamento ha motivado que se hayan planteado diferentes incidentes de ejecución de sentencia en aplicación de lo dispuesto en los arts. 87 y 92 de la ley Orgánica del tribunal Constitucional, preceptos introducidos en virtud de la reforma establecida por la ley 15/2015 y que el tribunal Constitucional ha declarado constitucional en sus sentencias 185/2016 de 3 de noviembre y de 30 de diciembre 2016, con los votos particulares de los Magistrados Valdés Dal-Ré, Xiol Ríos y la Magistrada Asúa Batarrita.

Así, ha sucedido con la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/XI de 20 de enero por la que se creó la comisión de estudio del proceso constituyente, a la que se asignaron diversos ámbitos de trabajo. El TC, mediante Auto 141-2016 de 19 de junio de 2016, aprobado por unanimidad, decidió admitir el incidente de ejecución y advertir a los poderes públicos implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que supusiera ignorar o eludir los mandatos contenidos en la sentencia del TC. En esta ocasión el TC no impone ninguna de las medidas previstas en el art. 92 de su ley orgánica, pero advierte que las conclusiones de la comisión de estudio no se podrán llevar a efecto. Se diferencia así el alcance entre crear una comisión de estudio, y en llevar a efecto lo que la comisión pudiera proponer.

Así las cosas, la Resolución del Parlamento Catalán 263/XI de 27 de junio de 2016 llevó a efecto las conclusiones de la comisión de estudio, adoptando, ahora sí, acuerdos resolutorios contrarios a la sentencia del TC 259/2015. En la citada resolución se acuerda llevar adelante las leyes de desconexión de forma unilateral, leyes que se dice no podrán ser objeto de control por ningún poder, Juzgado o Tribunal, y se reitera la plena soberanía de una nueva asamblea constituyente catalana.

Planteado un nuevo incidente de ejecución, el Tribunal abre ya en este caso el procedimiento para aplicar las medidas previstas en el art. 92 de la ley orgánica del TC. Mediante el auto 170/2016 de 6 de octubre el Tribunal acuerda: “1.º Declarar la nulidad de la resolución del Parlamento de Cataluña 263/XI, de 27 de julio de 2016, por la cual se ratifica el informe y las conclusiones de la

o conductas recomendables en relación con todos los ámbitos de transparencia y participación ciudadana. f) Cualquier otra función que le encomiende el Gobierno en este ámbito”.

Comisión de Estudio del Proceso Constituyente. 2.º Notificar personalmente el presente Auto a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa del Parlamento y al Secretario General del Parlamento, así como al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, con la advertencia de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a la resolución 263/XI y de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente suponga ignorar o eludir la nulidad de dicha resolución, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de incumplimiento de lo ordenado por este Tribunal. 3.º Deducir testimonio de particulares para que el Ministerio Fiscal, si lo estima procedente, ejerza las acciones que correspondan ante el Tribunal competente, acerca de la eventual responsabilidad en que hubieran podido incurrir la Presidenta del Parlamento de Cataluña, doña Carme Forcadell i Luis y, en su caso, cualesquiera otras personas, por incumplir el mandato del párrafo primero del art. 87.1 de la Ley Orgánica del TC en relación con los hechos objeto del presente incidente de ejecución”.

Se da traslado de los hechos al Ministerio Fiscal y al Parlamento de Cataluña y se acuerda la suspensión de la Resolución de 17 de junio de 2016. El Ministerio Fiscal entiende que la Presidenta del Parlamento ha cometido un delito de desobediencia y presenta una querrela ante el Tribunal Superior de justicia de Cataluña, el cual instruye la causa y llama a declarar a la señora Forcadell.

El mismo día en que se presenta la querrela, el 6 de octubre, el Parlamento de Cataluña aprueba la Resolución 306/XI por la que se prevé celebrar un Referéndum sobre la Independencia de Cataluña el año 2017. El Gobierno del Estado plantea un nuevo incidente de ejecución al estimar que la nueva resolución contraviene la sentencia del TC 259/2015 y los autos 141 y 170 de 2016.

El TC, el 14 de diciembre, acuerda tramitar el incidente de ejecución y dar traslado al Ministerio Fiscal y al Parlamento de Cataluña de la petición de declaración de nulidad de los apartados de la Resolución 306/XI que se suspenden. Al mismo tiempo se vuelve a notificar a los miembros del Gobierno y de la mesa del Parlamento el recordatorio de las responsabilidades en que pueden incurrir, incluyendo la penal, si no impiden la adopción de cualquier resolución contraria a la sentencia del año 2015.

De esta forma el Proceso Soberanista trata de avanzar a través de Resoluciones del Parlamento que son impugnadas de forma inmediata y suspendidas en su eficacia, y que a su vez provocan la apertura de diligencias penales a instancias del propio TC. Estas actuaciones comportan que el enfrentamiento entre el Gobierno del Estado y el catalán se mantiene y se radicaliza, al llevar la respuesta judicial al ámbito de las responsabilidades penales de los representantes políticos de Cataluña.

5.- La conflictividad ordinaria ante el TC

El TC se ha visto inmerso de forma directa en el conflicto político entre el Gobierno del Estado y las instituciones catalanas, lo que le ha situado en una delicada posición. La carga política de los conflictos derivados del proceso soberanista es innegable, y a ello se ha añadido la atribución de unas discutibles facultades para imponer la efectividad de sus resoluciones, a las que ya hemos hecho referencia.

Dentro de este marco general la actividad del TC respecto a Cataluña puede agruparse en tres grandes bloques. Por un lado la cuestión ya analizada de las respuestas del TC a las resoluciones del proceso soberanista, respuestas que debe destacarse han sido adoptadas por unanimidad. En segundo lugar las sentencias y Autos del TC dictados durante el año 2016 en recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia. En tercer lugar los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia planteados a lo largo del año.

El Tribunal ha dictado a lo largo del año 2016 un total de 16 sentencias que han resuelto conflictos planteados entre el Estado y la Generalitat de Cataluña. Estas sentencias responden a 8 recursos de institucionalidad planteados por el Gobierno del Estado frente a disposiciones de la Generalitat de Cataluña, y a 8 recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia planteados por la Generalidad de Cataluña frente a normas estatales.

De este conjunto de sentencias merecen ser destacadas la sentencia 128/2016 de 7 de julio que tuvo como objeto la ley 3/2015 de medidas fiscales, financieras y administrativas. Se impugnaron dos bloques de artículos. Por un lado la creación de estructuras de Estado dentro de un proceso de transición nacional para la desconexión de Cataluña (Disposiciones adicionales 22 a 26). Por otro, regulación del servicio meteorológico y equipamientos comerciales. El Tribunal decretó la inconstitucionalidad de la disposición adicional 22, plan director de la Administración Tributaria, disposición adicional 24, catálogo de infraestructuras estratégicas y disposición adicional 26, plan director relativo a los sectores de la energía, las telecomunicaciones y los sistemas de información y transportes ferroviarios. También declaró inconstitucionales los arts. 69 y 95 del servicio meteorológico y en materia de equipamientos comerciales.

Especial repercusión mediática tuvo la Sentencia 177/2016 de 20 de octubre, dictada como consecuencia del recurso de 50 senadores del PP contra el art. 1 de la ley 28/2016 de 3 de agosto de modificación del art. 6 del texto refundido de la ley de protección de los animales, decreto legislativo 2/2008 (Prohibición de celebrar corridas de toros). El Tribunal, por mayoría, estimó el recurso por motivos competenciales.

Por lo que se refiere a los Autos en varios de ellos se ha levantado total o parcialmente la suspensión automática de preceptos de la legislación catalana. Así, en el Auto 72/2016 de 12 de abril, que mantiene parcialmente la suspensión de diversos preceptos de la ley 20/2014 de 29 de diciembre de modificación de la ley 22/2010 de 20 de julio del código de Consumo para la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulne-

rabilidad económica y relaciones de consumo. También el Auto 140/2016 de 5 de julio dictado con ocasión del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno frente a diversos preceptos de la ley del Parlamento de Cataluña 7/2015 del ejercicio de las profesiones del deporte, en el que se acuerda mantener la suspensión del art. 4, materia de relaciones exteriores, pero se levanta la del art. 6, en materia de registro, o en los Autos 158/2016 de 20 de septiembre, que levanta la suspensión del art. 19.6 de la ley del Parlamento de Cataluña 16/2015 de 21 de julio de simplificación de la actividad administrativa de la administración de la Generalitat y de los Gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica, el Auto 169/2016 de 4 de octubre que levanta la suspensión en relación con diversos preceptos de la ley del Parlamento de Cataluña 19/2015 de 29 de julio de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida en el libro quinto del código civil, y finalmente el Auto 157/2016 de 20 de septiembre por el que se levanta la suspensión en relación con diversos preceptos de la ley del Parlamento de Cataluña 14/2015 de 11 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías y de modificación de normas tributarias y de la ley 3/2012.

Mención especial merece el Auto 182/2016 de 21 de junio. Dictado como consecuencia del incidente de ejecución de la sentencia 6/2012 de 18 de enero, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de sendas órdenes relativas al ejercicio del derecho de retracto respecto de determinados bienes procedentes del Monasterio de Sijena y adquiridos en su momento por la Generalitat de Cataluña. La Generalitat de Cataluña, haciendo uso del art. 92 de la reforma de la ley del TC, pretende que se declare que la sentencia del juzgado de primera instancia de instrucción número uno de Huesca, que declara la nulidad de las compraventas de los bienes y ordena el reintegro de la posesión material de los bienes a su propietario (el Monasterio de Sijena), incumple la Sentencia del TC.

El TC entiende que la decisión del juzgado no es contraria a la sentencia del TC ya que se pronuncia sobre una cuestión de su competencia, la naturaleza y la calificación de unos bienes y los vicios de su enajenación, mientras que la sentencia del TC resolvió un conflicto positivo de competencias sobre la protección de estos bienes, sin resolver la cuestión de su propiedad.

Al margen de la cuestión de fondo resuelta en este Auto es significativo que la Generalitat de Cataluña haya hecho uso del mecanismo del art. 92 de la ley del TC para tratar de que éste imponga la ejecución de sus sentencias.

Por último cabe señalar que a lo largo del año 2016 el Gobierno del Estado ha interpuesto 7 recursos de inconstitucionalidad y un conflicto de competencia frente a normas de la Generalidad. Por su parte, el Gobierno de la Generalidad de Cataluña ha interpuesto 4 recursos de inconstitucionalidad y 6 conflictos de competencia.

6.- Conflictividad penal

En el año 2016 se han iniciado o tramitado diversas causas penales frente autoridades políticas de la Generalitat de Cataluña o responsables locales catalanes, lo que ha generado un alto grado de tensión política.

Estas causas penales, si bien todas ellas de forma genérica se pueden vincular a actuaciones derivadas del proceso soberanista, tienen motivos diversos y afectan a personalidades de diferente rango político, por lo que su valoración no puede ser uniforme. Por tanto, dentro de este conjunto de causas penales, que se han querido presentar como una “judicialización” del proceso soberanista, es conveniente distinguir su contenido para valorarlas a su vez de forma diferenciada.

Por un lado están las causas abiertas a representantes locales por la ruptura de fotos del Rey o del texto de la constitución, o por ir a trabajar el día festivo de la Constitución, o por cuestiones relativas a la ubicación de la bandera española o de la estelada. Por otro lado tenemos las detenciones de la alcaldesa de Berga o de un concejal de Vic por negarse a acudir a prestar declaración en procesos abiertos en su contra. Los primeros casos pueden plantear la duda de la oportunidad del recurso del derecho penal, *ultima ratio*, cuando los actos imputados podrían ampararse en la libertad de expresión. Por el contrario, parece que nada puede oponerse a la detención de quien se niega a ir a declarar ante el juez ya que, en su caso, el derecho a negarse a declarar debe ejercerse ante el juez que reclama la presencia de un ciudadano o ciudadana. En el caso del concejal de Vic también puede discutirse que se le impute un delito de sedición por el hecho de incitar a desobedecer las normas españolas, sin la condición de tumulto que es necesaria en la sedición.

Otro nivel de conflicto es el derivado de las actuaciones llevadas a cabo con ocasión de la presunta organización del Referéndum del 9 de noviembre de 2014, cuya celebración había suspendido previamente el TC. Por este motivo, a instancia del Ministerio Fiscal el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña abrió juicio oral contra Mas, Rigau y Ortega el 12 de octubre de 2016 por desobediencia grave y prevaricación, si bien dejó fuera la posible imputación por malversación de caudales públicos (este último tipo penal conlleva pena de cárcel mientras que los otros solo conllevan pena de inhabilitación). Por los mismos motivos también se ha procesado al Diputado del Congreso de los Diputados señor Francesc Homs. Al estar aforado el Congreso de los Diputados autorizó su procesamiento a petición del TS, con los votos favorables del PP, PSOE y Ciudadanos.

En todos estos casos la justicia deberá determinar si realmente se cumple el tipo infractor de la desobediencia, si los imputados llevaron a cabo actos a favor de la organización y desarrollo del Referéndum una vez había sido suspendido por el tribunal Constitucional.

El procesamiento de la presidenta del Parlamento de Cataluña adquiere aun mayor carga política, al procesarse a la actual segunda autoridad política de Cataluña y por una actuación llevada a cabo en sede parlamentaria. En este caso

el procesamiento tiene su origen en el incumplimiento de una sentencia del TC, concretamente la Sentencia 259/2015, habiendo sido advertida la Presidenta que si se permitía la votación de las propuestas de la Comisión de autogobierno se incurriría en vulneración de lo dispuesto en la sentencia del TC.

En relación a estos hechos el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña rechazó el recurso de la señora Forcadell contra su imputación por presunta desobediencia al permitir la votación de las conclusiones de la comisión de estudio del proceso constituyente, considerando “verosímil” la acusación de que desoyó voluntariamente al TC.

La Presidenta del Parlament fue llevada a declarar, y el domingo 13 de noviembre se organizó una manifestación en su apoyo y de los otros procesados, Mas, Rigau, Ortega y Homs que congregó a unas ochenta mil personas. La manifestación se convocó “en defensa de las instituciones y contra la judicialización del proceso”.

Por último es importante señalar que esta conflictividad penal ha abierto un muy delicado problema interno en la gestión de la policía autonómica. Las detenciones de concejales por parte de los Mossos d’Esquadra, para ser llevados ante la autoridad judicial, ha generado una nueva fuerte tensión entre el Gobierno y la CUP. Para los diputados de la CUP, cuyos votos son necesarios para aprobar los presupuestos, el Gobierno de la Generalitat debería no aplicar la legislación estatal que obliga a los Mossos a actuar como policía judicial, en aplicación de la resolución del Parlamento que acordó someterse tan solo a la legislación catalana y no acatar las resoluciones del TC. La diputada de la CUP Anna Gabriel pidió al Departamento de Interior que dictara las normas internas pertinentes entre sus 17.000 agentes para que dejaran de cumplir con su obligación de ejecutar las normas de jueces y fiscales en caso de desobediencia de autoridades políticas catalanas. El Gobierno trata de dejar fuera del conflicto a los Mossos d’Esquadra, y se limita a decir que no actúan bajo sus órdenes sino bajo las órdenes del poder judicial.

7.- Sentencias del TS

Dos sentencias del orden contencioso administrativo merecen ser destacadas.

Por un lado la sentencia del TS de primero de marzo de 2016, recurso 507/2013, que resolvió el recurso interpuesto por la Generalitat de Cataluña frente al Real Decreto 536/2013 por el que se establece las bases reguladoras de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general, con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, en el ámbito de la secretaria de Estado de servicios sociales e igualdad. De nuevo la Generalitat plantea la incompetencia del Estado en materia de subvenciones que pueden ser territorializadas, y recuerda la doctrina general del TC en este tema y la sentencia de 21 de mayo de 2015 dictada por el propio TS en un tema muy similar (el Real Decreto 535/2013) en la que anuló la norma estatal por incompetencia.

Pues bien, frente a la doctrina anterior, en este caso el TS avala el reparto estatal del 0,7% del IRPF a las entidades sociales del tercer sector sin llevar a cabo su territorialización a favor de las CCAA. Tras rechazar la falta de rango suficiente y la falta de motivación de la norma impugnada, el Tribunal manifiesta que en el caso impugnado las actividades subvencionadas distan de poder encajarse plenamente en la materia asistencia social, competencia autonómica, al corresponderse con títulos estatales como los contemplados en los números 7, 23, 29 y 30 del art. 149.1 de la Constitución. A ello añade que el propio Real Decreto establece que las subvenciones podrán otorgarse en relación a programas “cuya ejecución corresponda a al administración del Estado, bien por referirse a una materia cuya competencia de ejecución es del Estado, o bien porque concurra en el programa considerado en cada caso el requisito de supraterritorialidad”.

La sentencia fue duramente criticada por la Generalitat de Cataluña que vio en la misma un claro reflejo del proceso recentralizador, llegando a afirmar que el estado con el Real Decreto “hace una convocatoria trampa para favorecer su estrategia recentralizadora de siempre. Se trata de un auténtico expolio social que solo resolveremos si tenemos un Estado propio”.

Por otro lado, también merece ser destacada la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sala de lo contencioso, de 9 de diciembre de 2015 pero publicada en el año 2016. En esta sentencia el Tribunal anuló parcialmente los protocolos de usos lingüísticos de la Generalitat de Cataluña para el sector sanitario público y para la Generalitat y el sector público de su dependencia.

Los citados protocolos establecían que en toda conversación con los usuarios, presencial o telefónica, la lengua inicial debía ser el catalán, y que esta lengua se mantendría independientemente de la que usara el interlocutor, salvo que manifestara dificultades en el uso del catalán o solicitara ser atendido en castellano. También se contenían reglas relativas al uso de catalán en los documentos administrativos.

La sentencia, tras repasar lo establecido en el Estatuto de Autonomía y en la Legislación catalana en materia de usos lingüísticos, concluyó que diversos preceptos del protocolo no respetaban las normas de referencia, al impedir el libre uso de las lenguas oficiales en Cataluña y forzar de modo injustificado el ejercicio del derecho de opción por parte del usuario.

La Generalidad restó importancia a la sentencia al afirmar que los protocolos tenían un mero carácter indicativo.

8.– Reflexiones finales

El año 2016 se cierra con el mismo panorama con el que se abrió. Un panorama dominado por la relación conflictiva entre el Gobierno del Estado y el de la Generalitat, una creciente judicialización de los problemas, la inestabilidad del Gobierno de la Generalidad (al finalizar el año no había logrado aprobar los Presupuestos) y la recurrente insistencia del Gobierno de la Generalidad

en la celebración de un referéndum en el año 2017, ya sea pactado o de forma unilateral.

No obstante las apelaciones al diálogo formuladas por el nuevo Gobierno del Presidente Rajoy, y algunas muestras concretas del intento de avanzar en esta dirección (la recuperación de la oferta de negociar 45 de los 46 puntos planteados por su día por el Presidente Puigdemont, la mayor presencia en Cataluña de miembros del Gobierno estatal y en particular de su Vicepresidenta, el nombramiento de un nuevo Delegado del Gobierno), el año 2016 se cierra en Cataluña sin que estas llamadas al diálogo parezcan tener mucho recorrido.

Las relaciones con el Gobierno del Estado no han mejorado. La llamada “operación diálogo” del nuevo Gobierno Rajoy choca con los procesos judiciales en marcha, con las nuevas causas penales y detenciones, con las decisiones de TC. En este clima de desconfianza mutua el Presidente Puigdemont decide no acudir a la Conferencia de Presidentes convocada para enero de 2017, y en su cuenta Twitter dice al finalizar el año, tras la detención del concejal de Vic, “una vez más el Estado demuestra que noción tiene de la libertad de expresión. La operación diálogo: de Navidad a Sant Esteve”. El Parlamento catalán se niega a proponer candidatos para poder ocupar una plaza en el TC.

En todo caso, tras la aprobación de los presupuestos de la Generalitat, y si se mantiene la oferta de diálogo del Gobierno del Estado y se entra en el debate de temas relevantes, como un nuevo modelo de financiación o una propuesta ambiciosa de reforma constitucional, la situación podría ofrecer algún cambio.

En la política interior el año finaliza sin aprobación de los presupuestos, con el Gobierno sometido a continuas tensiones con la CUP, al tiempo que afloran algunas menores tensiones entre ERC y PDeCAT.

El frente soberanista, Junts pel Sí y la CUP, trata de ampliarse con el apoyo de En Comú Podem en torno a la reivindicación de la celebración de un referéndum. Pero esta unidad se muestra frágil, ya que En Comú Podem reclama un referéndum legal y pactado y sin calendarios prefijados. Por su parte el Presidente Puigdemont habla de un referéndum legal sin precisar a qué legalidad se refiere, mientras que la CUP exige un referéndum unilateral, vinculante y a celebrar en un plazo de 2 o 3 meses.

Aunque todo parece indicar que los presupuestos finalmente se aprobaran a principios del año 2017, el sentir mayoritario es que en este mismo año se celebraran nuevas elecciones. Esta previsión incrementa la tensión entre los partidos que empiezan ya a diseñar sus propias y diferenciadas estrategias.

En todo caso la posible reforma de la Constitución se va abriendo camino, y este nuevo escenario podría ofrecer una solución política al llamado problema catalán si se lograra incorporar a este debate a una mayoría significativa de las fuerzas políticas y sociales de Cataluña.

Mientras tanto la realidad del año 2016 nos ha demostrado un nulo avance en el terreno de las soluciones políticas y un incremento del recurso a las soluciones judiciales, como se pone claramente de manifiesto en esta Crónica.