

I. Elecciones, nuevo gobierno y reducción de la tensión política con el Gobierno del Estado

1. La vida política e institucional en Cataluña a lo largo del año 2021 ha continuado muy viva, con acontecimientos relevantes como las elecciones al Parlamento, la formación de un nuevo Gobierno, la celebración de una reunión de la mesa de diálogo entre los gobiernos del Estado y de la Generalidad, los acuerdos sobre los Presupuestos del Estado y de la Generalidad, la gestión de la pandemia de la Covid-19 y el inicio de gestiones para el uso de los fondos Next Generation.

Al mismo tiempo, la tensión entre el Gobierno del Estado y el de la Generalidad se ha reducido tras el indulto a los políticos presos, aunque se ha mantenido la judicialización respecto de otros actos vinculados con el proceso independentista. Lo cierto es que los temas judiciales han estado muy presentes a lo largo de todo el año, como pone de relieve esta crónica, pues la referencia a estos conflictos ocupa buena parte de la misma. Por el contrario, la actividad normativa ha sido reducida y ha estado dominada por la aprobación de Decretos-leyes. Esta escasa producción normativa y el abuso del recurso al Decreto-ley se han debido, en buena medida, al mantenimiento de la situación de crisis sanitaria.

En todo caso ha sido un año lleno de sucesos relevantes, que parecen apuntar a un cambio del marco general en las relaciones entre el Estado y a Generalidad, y a una mayor preocupación del gobierno autonómico por la gestión del autogobierno. En este sentido son de interés los datos demoscópicos ofrecidos por el *Centre d'Estudis d'Opinió* de la Generalidad catalana tras su encuesta sobre el contexto político en Cataluña en 2021. De dicha encuesta merecen ser destacados los datos siguientes relativos a la opinión de la población catalana sobre la relación entre Cataluña y España. A la pregunta sobre qué debería ser Cataluña como realidad política, las opiniones fueron las siguientes: un 5,7% sostuvieron que debería ser una región de España, un 26,1% una Comunidad Autónoma de España, un 25,6% un Estado dentro de una España federal y un 34,2% un Estado independiente. A la pregunta más concreta de “si quiere que Cataluña se convierta en un Estado independiente”, un 44,9 afirmó que si, y un 48,7 afirmó que no. Por su parte, la encuesta del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales de la UAB estableció que un 52,9 de los encuestados quieren que Cataluña “continúe formando parte de España”, frente al 39,4 que quieren la independencia.

Pero aún hay abiertas muchas incógnitas que impiden poder afirmar cuál va a ser el futuro inmediato de la vida política e institucional en Cataluña.

2. El 14 de febrero se celebraron elecciones al Parlamento de Cataluña. La misma celebración de las elecciones no estuvo exenta de problemas y polémica. El Gobierno en funciones de la Generalidad trató de aplazar su celebración con el argumento del riesgo que suponía la organización del proceso electoral teniendo en cuenta la situación de la pandemia Covid-19. Con este fin publicó el Decreto 1/2021 de 15 de enero trasladando la celebración de las elecciones al 30 de mayo, dejando abierta la posibilidad a la presentación de nuevas coaliciones electorales. El Decreto fue impugnado, y el Tribunal Superior de Justicia mediante Sentencia de primero de febrero de 2021 acordó declarar la nulidad y pérdida de efectos del Decreto 1/2021, de modo que las elecciones se celebraron finalmente el 14 de febrero (la sentencia cuenta con un voto particular). Esta cuestión había contado también con un extenso Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, el nº 214/2020 de 17 de septiembre.

Celebradas las elecciones, el resultado fue el siguiente (en este mismo volumen se analizan de forma más precisa estas elecciones): PSC, 33 escaños; ERC 33; JxCat 32; Vox 11; CUP 9; ECP 8; CS 6; PP 3. La participación fue del 52%. El “bloque independentista” logró el 52% de los escaños, si bien sufrió una pérdida de más de 600.000 votos respecto a las anteriores elecciones.

La composición del nuevo Gobierno no fue fácil, pero tras cerca de dos meses de negociaciones se formó Gobierno ERC-JxCat con el apoyo exterior de la CUP. Se iniciaba así la XIII legislatura, que por acuerdo del Parlamento, Resolución 9/XIII, pasó a ser la XIV legislatura a partir del 4 de junio de 2021. El Sr. Pere Aragonés, de ERC, asumió la Presidencia, y el Sr. Jordi Puigneró, de JxCat, el Departamento de Políticas Digitales y Territorio y la Vicepresidencia. Mediante Decreto 21/2021 de 25 de mayo se estableció el nuevo organigrama del Gobierno.

La acción del Gobierno no ha dejado de estar sometida a tensiones internas, por la diversa postura de los miembros del Gobierno sobre temas relevantes, como por ejemplo las relaciones con el Gobierno del Estado. Mientras ERC ha defendido la vía del diálogo, la creación de la mesa de negociación y el apoyo a los presupuestos generales del Gobierno estatal, JxCat ha apostado por mantener la tensión, cuestionando la importancia a la mesa del diálogo y negándose a aprobar los presupuestos del Estado. También han existido discrepancias en otras cuestiones como la decisión sobre apoyar o no la ampliación del aeropuerto Josep Tarradellas-el Prat.

La tensión también ha estado presente en la relación con la CUP, pues este partido se negó a dar apoyo a los presupuestos de la Generalidad. Finalmente, ERC logró el apoyo a sus presupuestos con la abstención de En Comú Podem (que a cambio obtuvo el apoyo de ERC a los presupuestos de Ada Colau en el Ayuntamiento de Barcelona). Este apoyo de En Comú Podem, que venía a romper la unidad independentista, molestó a JxCat, abriendo otro frente de tensión entre ERC y este partido.

3. La tensión entre el Gobierno del Estado y el Gobierno de la Generalidad, que se había mantenido muy alta durante el Gobierno del presidente Sr. Quim Torra, se ha rebajado de forma sustancial a lo largo del año 2021. El motivo fun-

damental fue la concesión de indultos parciales a los políticos presos por los hechos de octubre 2017. El Consejo de Ministros de 22 de junio acordó el indulto parcial (siguen inhabilitados), reversible y condicionado para los 9 condenados por el proceso independentista en Cataluña a penas entre 9 y 13 años de cárcel.

En este nuevo marco, y una vez constituido el Gobierno de la Generalidad, el 15 de septiembre de 2021, se celebró en Barcelona la “Mesa de Diálogo” entre miembros de los gobiernos del Estado y de la Generalidad. La celebración de la reunión no estuvo exenta de tensiones. JxCat se negó a participar al no aceptarse su propuesta sobre el diseño de su composición mientras que la CUP exige resultados inmediatos o el cese de la Mesa, y el líder de la oposición estatal, Pablo Casado, la calificó como la “mesa de la infamia”. Los resultados fueron muy escasos, limitándose ambas partes a acordar las bases y la metodología del proceso de negociación, constatando a su vez que las posturas están muy alejadas. Desde ERC se sigue insistiendo en llevar a la mesa el referéndum y la amnistía, cuestiones que para el Gobierno del Estado están fuera de la agenda de temas a tratar. En todo caso, Gobierno del Estado y ERC cerraron la reunión manifestando la voluntad de seguir con el proceso de la Mesa de Negociación, como manifestación de la voluntad común de mantener abierta la vía del diálogo.

El nuevo clima de distensión también ha facilitado la participación de la Generalidad en Conferencias Sectoriales, en particular en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud con el fin de acordar medidas para combatir la pandemia. Del mismo modo se tratan de evitar recursos ante el Tribunal Constitucional haciendo uso de lo dispuesto en el art. 33 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional en el seno de la correspondiente Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos. Así consta en las Resoluciones EXI/390 y 391 /2021 de 11 de febrero, publicadas en el DOGC, respecto a algunos artículos de los Decretos-leyes 34 y 37/2020 de la Generalidad de Cataluña.

4. El apoyo de ERC a los Presupuestos del Estado es una clara muestra de la voluntad de mantener las vías de negociación y acuerdos con el Gobierno del Estado. La negociación se alargó en el tiempo y en el último momento se condicionó a la inclusión de una partida presupuestaria para el apoyo a la utilización del catalán en las diferentes plataformas audiovisuales. Alcanzado el acuerdo sobre este punto con ERC, no sin dificultades sobre su alcance y la forma de reflejarlo, se obtuvo el apoyo a los presupuestos del Gobierno para 2022.

II. La gestión de la pandemia

La pandemia de la Covid-19 ha seguido muy presente a lo largo del año 2021, con sus diferentes olas. Por un lado los programas de vacunación han funcionado de manera muy positiva, alcanzándose niveles muy altos de vacunación entre una población que mayoritariamente acepta ser vacunada. Por otro lado, la aparición de nuevas cepas, que han incrementado los contagios, aunque con menor incidencia en las tasas de ocupación hospitalaria y muertes, gracias precisamente a las vacunas, ha obligado a ir adoptando nuevas medidas de restricción de actividades para tratar de frenar los contagios.

Las medidas adoptadas por la Generalidad han suscitado críticas de los sectores perjudicados, especialmente el sector de la restauración y el ocio nocturno, y han debido contar con la autorización o ratificación del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de acuerdo con la reforma introducida en el art. 10 de la ley de la jurisdicción contencioso administrativa. El Tribunal debe intervenir cuando las medidas afecten al ejercicio de derechos fundamentales para garantizar su proporcionalidad, su adecuación al fin perseguido. Así el 7 de mayo de 2021 el Tribunal Superior de Justicia avaló la limitación de las reuniones a un máximo de seis personas y el 50% en el aforo de actos religiosos, al mismo tiempo que se levantaba el toque de queda. La Generalidad afirmó en este momento que “vamos por el buen camino”. El 20 de agosto el Tribunal Superior de Justicia no autorizó el toque de queda generalizado y lo redujo a 19 municipios. El 16 de octubre se mantiene la reducción de aforos en centros religiosos y se suspende la actividad presencial en las universidades. El 25 de noviembre el Tribunal Superior de Justicia autoriza que la Generalidad aplique el certificado Covid-19 para acceder a banquetes, celebraciones y actos sociales en hoteles y restaurantes, y a locales de ocio nocturno. La situación de contagios ha empeorado con la variante ómicron y el Tribunal Superior de Justicia constata que la evolución pandémica no está en límites de normalidad. Poco después, ante el incremento de contagios y el inicio de las fiestas navideñas, la Generalidad propone volver al cierre de los locales de ocio nocturno, limitar las reuniones a un máximo de 10 personas e imponer el toque de queda a partir de la una de la madrugada en 125 municipios de más de 10.000 habitantes. Las medidas tendrán una duración de 15 días. Mediante Auto del 23 de diciembre, el Tribunal Superior de Justicia avaló estas medidas, frente al criterio del Ministerio Fiscal que proponía no autorizarlas por ser desproporcionadas y carentes de justificación. El Tribunal Superior de Justicia, por el contrario, estimó que las medidas eran idóneas y proporcionadas atendiendo al desarrollo de la variante Ómicron que podía colapsar los servicios asistenciales a principios de enero.

En la adopción de estas medidas se han suscitado dos debates generales. Por un lado el debate relativo al marco normativo necesario, apareciendo en términos generales cuatro alternativas: estado de alarma, adecuación exprés de la legislación ordinaria, nueva ley, y acuerdos en firme del Consejo interterritorial de Sanidad o de la Conferencia de Presidentes. Por otro lado desde Cataluña no se renuncia a la presencia en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, pero se pone en duda su funcionalidad para llegar a acuerdos, y se discute también si el Consejo debe limitarse a facilitar acuerdos o debe poder imponer decisiones conjuntas. Sobre esto último es de interés el Informe elaborado por el *Institut de l'Autogovern* sobre las relaciones intergubernamentales durante la crisis del Covid-19, publicado en septiembre de 2021, en el que se concluye que la pandemia de la Covid-19 ha puesto de manifiesto los déficits de las relaciones intergubernamentales de nuestro Estado Autonómico.

III. Los conflictos judiciales

A lo largo del año 2021 la conflictividad vinculada a lo que se ha dado en llamar la judicialización del proceso soberanista ha seguido muy presente, ya sea

como consecuencia de la publicación de resoluciones judiciales importantes, por el inicio de nuevos procesos ante la justicia ordinaria o ante el Tribunal de Cuentas, o por las actuaciones procesales en relación a los políticos exiliados.

A.— Unas primeras resoluciones judiciales destacables son las emanadas por el Tribunal Constitucional en relación a los hechos que llevaron la convocatoria de la consulta popular del 9 de noviembre de 2014. Mediante la sentencia 107/2021 de 13 de mayo el Tribunal desestimó el recurso del Sr. Homs interpuesto frente al Auto del Tribunal Supremo que desestimó el incidente de aclaración respecto a la sentencia del Tribunal Supremo 177/2017 que le condenó por desobediencia a penas de multa e inhabilitación. Las sentencias 170, 174 y 175/2021 de 7 y 25 de octubre, desestimaron los recursos del Sr. Artur Mas y de las Sras. Irene Rigau y Joana Ortega frente a la sentencia que les condenó por los mismos hechos a las mismas penas de multa e inhabilitación.

B.— Otro conjunto de sentencias muy relevantes del Tribunal Constitucional son las dictadas en relación a los recursos presentados por los condenados a penas de cárcel en la sentencia 459/2019, causa penal 20907/2017, por los hechos de que dieron lugar al referéndum de primero de octubre de 2017.

Algunas sentencias se han ocupado de recursos relativos a cuestiones de orden formal o cuestiones derivadas del proceso abierto a los imputados e imputadas en la citada causa penal. Así, la sentencia 69/2021 de 18 de marzo desestimó el recurso del Sr. Jordi Sánchez contra los acuerdos de la Mesa del Congreso que dispuso su suspensión como diputado, y la sentencia 70/2021 de 18 de marzo similar a la anterior respecto de los recursos de los Sres. Junqueras y Romeva. La sentencia 71/2021 de 18 de marzo desestimó los recursos de los Sres. Sánchez, Rull i Turull contra los Autos de la Sala Penal que acordaron continuar con la vista oral por los delitos de rebelión y sedición sin solicitar autorización del Congreso y del Senado. La sentencia 91/2021 de 22 de abril desestimó el recurso del Sr. Rull contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que lo suspendió como diputado. La sentencia 105/2021 de 16 de mayo también desestimó el recurso del Sr. Turull por su suspensión como diputado. Y la sentencia 171/2021 de 7 de octubre desestimó el recurso del Sr. Puigdemont (este no condenado por el Tribunal Supremo al estar en rebeldía) respecto a un Auto de la Sala de lo Penal comunicando a la Mesa del Parlamento de Cataluña su suspensión en los cargos que venía desempeñando.

Ya en relación con la sentencia penal 459/2019, la primera sentencia del Tribunal Constitucional fue la 34/2021 de 17 de febrero, que desestimó el recurso de Meritxell Borrás, condenada por desobediencia pero no por los delitos de rebelión o sedición y, por tanto, sin condena de cárcel. La recurrente alegaba vulneración del derecho al juez predeterminado por la ley y al doble grado en la jurisdicción penal, argumentos que fueron rechazados por el Tribunal. En sentido parecido la sentencia 67/2021 desestimó el recurso del Sr. Mundó, también condenado en la sentencia 459/2019 a penas de multa e inhabilitación.

Las sentencias del Tribunal Constitucional más relevantes son seguramente las dictadas en relación a los recursos interpuestos por los imputados en la causa penal 20907/2017, condenados a elevadas penas de prisión por la comisión de un

delito de sedición. Así, las sentencias 106/2021 de 11 de mayo, recurrente el Sr. Rull, la 121/2021 de 2 de junio, recurrente el Sr. Jordi Sánchez, la 122/2021 de 2 de junio, recurrente Sr. Jordi Cuixart, la sentencia 184/2021 de 25 de noviembre, recurrente Sra. Forcadell.

Los recurrentes formularon sus recursos de amparo contra la sentencia núm. 459-2019, de 14 de octubre que les condenó como autores de un delito de sedición previsto en los arts. 544 y 545.1 CP a largas penas de privación de libertad y a varios meses de inhabilitación absoluta, así como frente a los autos que desestimaron los incidentes de nulidad interpuestos contra la sentencia antes indicada.

La complejidad de los recursos planteados queda patente si se atiende a la larga lista de vulneración de derechos fundamentales que aparece en los recursos mencionados. Así, : i) del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (arts. 24.2 CE y 6 CEDH), por haber asumido el Tribunal Supremo la competencia para enjuiciar los hechos, privando adicionalmente al recurrente de su derecho a la doble instancia (art. 2 del Protocolo núm. 7 CEDH); ii) del derecho de defensa (arts. 24.2 CE y 6 CEDH) y del derecho a la no discriminación por razón de la lengua (arts. 14 CE y 14 CEDH), por no haberse permitido a los acusados declarar en su lengua vernácula empleando un sistema de traducción simultánea; y por haber impedido el empleo del catalán a testigos propuestos por la defensa; iii) del derecho a un juez imparcial (arts. 24.2 y 6 CEDH), por no haberse estimado las diversas recusaciones formuladas a lo largo del procedimiento y por el rol inquisitivo asumido por el presidente del tribunal en el acto del juicio; iv) del principio de igualdad de armas (arts. 24.2 CE y 6 CEDH), por el trato desfavorable dispensado a las defensas en el acto del juicio oral; v) del derecho de defensa (arts. 24 CE y 6 CEDH), por no haber tenido acceso a las actuaciones seguidas en el Juzgado de Instrucción núm. 13 de Barcelona, por la imposibilidad de contrastar las declaraciones testificales con la prueba documental videográfica y por la denegación de pruebas pertinentes solicitadas en tiempo y forma; vi) del derecho a la presunción de inocencia y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 y 2 CE), por las manifestaciones públicas de miembros del Gobierno español sobre los hechos enjuiciados y la reiterada omisión del tribunal de amparar a los procesados ante dichas manifestaciones; vii) del derecho a un proceso con todas las garantías (arts. 24.2 CE y 6 CEDH), por la filtración del contenido de la sentencia cuando su redacción no había culminado; viii) del derecho fundamental a la legalidad penal (arts. 25.1 CE y 7 CEDH), por abandono *ad hoc* del principio de accesoriadad limitada en la participación; ix) del derecho fundamental a la legalidad penal (art. 25.1 CE) en relación con los derechos fundamentales a la libertad, de reunión pacífica y a las libertades de expresión e ideológica (arts. 17, 20, 21 y 16 CE), por la insuficiente taxatividad del tipo penal de la sedición; x) del derecho fundamental a la legalidad penal (arts. 25.1 CE y 7 CEDH), por aplicación analógica del delito de sedición a los hechos enjuiciados; xi) del derecho fundamental a la legalidad penal (arts. 25.1 CE y 49 CDFUE), en relación con los derechos fundamentales a la libertad, de reunión y a las libertades de expresión e ideológica (arts. 17, 20, 21 y 16 CE), por la imposición de una pena desproporcionada.

El Tribunal Constitucional rechazó la alegación de inadmisibilidad de los recursos formulada por una de las partes personadas en la causa. Entrando ya en el fondo, y tomando como ejemplo la primera sentencia citada, en los fundamentos de derecho tercero y siguientes, se fueron exponiendo los argumentos que llevaron a la desestimación de los recursos, en relación a las siguientes cuestiones. Derecho al juez predeterminado por la ley y al doble grado de la jurisdicción penal; derechos de defensa y a no ser discriminado por razón de la lengua; derecho al juez imparcial; derecho de igualdad de armas en el proceso; derecho a la prueba; derecho a la presunción de inocencia; derecho a un proceso con todas las garantías, por la supuesto filtración de la sentencia; derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el principio de legalidad: individualización de la pena impuesta; derecho a la legalidad sancionadora en relación con otros derechos fundamentales sustantivos, insuficiente taxatividad del tipo penal de sedición y abandono ad hoc del principio de accesoria limitada en la participación.

Las sentencias mayoritarias contaron con el voto particular disidente del magistrado Xiol Rios y de la magistrada Balaguer Callejón. Votos relevantes ya que supusieron la quiebra de la unanimidad en las sentencias relativas al proceso soberanista y porque pueden ser utilizados en los fundamentos de los recursos que pueden interponerse ante la justicia europea.

Para los magistrados disidentes el fallo de la sentencia debería haber sido estimatorio por vulneración del derecho a la legalidad sancionadora, art. 25,1 CE, derechos de libertad personal, art. 171 CE, libertad ideológica, art. 16 CE y de reunión, art.21 CE y por haberse impuesto una pena desproporcionada. Se afirma que falta haber profundizado en la jurisprudencia del TEDH y del Tribunal de Justicia de la unión Europea sobre el alcance del principio de proporcionalidad en materia penal, por lo que, afirman, falta “un juicio distinto sobre la proporcionalidad de las penas impuestas más acorde con una interpretación abierta del principio de legalidad y en sintonía con la que está presente en el ámbito de la cultura común de los países de Europa”.

C.– También hay que mencionar que el 11 de marzo de 2021 la exdiputada Meritxell Serret, que se había exiliado en Bélgica al iniciarse las actuaciones penales contra ella por su participación en los hechos de septiembre de 2017, se personó y se entregó ante el Tribunal Supremo. El Tribunal la dejó en libertad provisional al constatar que el único delito que se le podía imputar era el de desobediencia, no existiendo ya por otra parte una orden de detención europea en su contra.

D.– Otro frente judicial abierto es el relativo a la situación de los políticos exiliados, situación que se ha visto afectada por la actuación del magistrado Sr. Llarena para conseguir su entrega a la justicia española.

Ante la negativa de diversos tribunales, en Alemania y Bélgica, a entregar a la justicia española los políticos y políticas perseguidos/as por su participación en los hechos de septiembre de 2017 (el 7 de enero de 2021 un tribunal Belga rechazó la entrega del Sr. Puig), el juez Sr. Llarena se dirigió al TJUE el 9 de marzo de 2021 planteando una cuestión prejudicial para que el Tribunal europeo se pronunciara sobre el alcance de las emisiones de una orden detención europea, así

como sobre las razones que pueden justificar su denegación, con el fin de decidir si mantenía o retiraba las euroórdenes respecto a los Sres. Puigdemont, Comín, Puig y las Sras. Ponsati y Marta Rovira. La resolución del TJUE debería imponerse a los criterios de los tribunales de los países de la Unión Europea.

La conflictividad volvió a abrirse cuando con ocasión de un viaje del Sr. Puigdemont a Cerdeña el magistrado Sr. Llarena remitió un escrito al Tribunal de Apelación de Sassari (Cerdeña) para advertirle de que la euroorden contra el Sr. Puigdemont seguía vigente y solicitarle su entrega inmediata a España. El Tribunal italiano, el 4 de octubre de 2021, denegó la entrega al estimar que estaba pendiente la resolución sobre la cuestión prejudicial ante el TJUE planteada por el propio Sr. Llarena.

La situación de los eurodiputados también ha ofrecido otros puntos de conflicto ya que el Parlamento europeo les retiró la inmunidad el 9 de marzo de 2021, resolución confirmada por el TJUE el 30 de julio, decisión ésta última que en la actualidad está recurrida. El Tribunal Constitucional, por su parte, mediante Auto de 17 de marzo de 2021 desestimó un recurso de súplica del Sr. Puigdemont y el Sr. Comín, contra una resolución anterior que pedía la suspensión cautelar de las órdenes nacionales de búsqueda, detención e ingreso en prisión.

Por tanto, nos encontramos con dos cuestiones jurídicamente complejas. Por un lado la relativa al alcance de la inmunidad de los eurodiputados dentro de España y en Europa, y por otro lado la vigencia o no de la euroorden para la detención y entrega de los políticos exiliados. Parece que en todo caso hay que esperar a la resolución por el TJUE de la cuestión que le planteó el magistrado Sr. Llarena.

E.— El Tribunal de Cuentas también ha estado muy presente en la vida política catalana del año 2021. Hay que recordar que el Tribunal de Cuentas publicó, el 2 de abril de 2019, su Informe nº 1319 de fiscalización relativo al destino dado a los recursos asignados a la ejecución de las políticas de acción exterior de la Comunidad Autónoma de Cataluña, correspondientes a los ejercicios 2011-2017, Informe que contó con el voto disidente de la consejera María Dolores Genaro Moya. Tras el proceso de instrucción en las actuaciones previas, el 29 de junio de 2021 el Tribunal fijó, mediante liquidación provisional, pero con efectos ejecutivos inmediatos, las cantidades exigidas por responsabilidad contable al expresidente Sr. Carles Puigdemont, al expresidente Sr. Artur Mas, a los Sres. Junqueras, Homs, Turull y al ex conseller Sr. Andreu Mas Colell, entre otros 36 altos cargos de la Generalidad de Cataluña, por una cantidad total de 5.422,897 euros. La investigación se centró en la creación de las llamadas “embajadas catalanas”, la creación del Consell de la diplomacia pública de Cataluña, DIPLO-CAT, y diversos viajes. La responsabilidad contable se vinculó al desvío de fondos para impulsar ilícitamente el llamado “procés” en el exterior.

Una vez notificado el acto de liquidación se debe pasar a la fase ya jurisdiccional ante el propio Tribunal de Cuentas, lo que previsiblemente se llevará a cabo en el primer trimestre del año 2022, una vez las partes demandantes formulen sus escritos de demanda.

Con carácter previo a estas próximas actuaciones se planteó el conflicto relativo a los avales para hacer frente a los efectos de la liquidación provisional practicada, que como hemos dicho es ejecutiva. Con el fin de que los imputados pudieran hacer frente a las reclamaciones del Tribunal de Cuentas, la Generalidad de Cataluña, no personada en la causa como parte acusadora, al entender que el personal a su servicio había actuado correctamente y que debía cubrir sus responsabilidades hasta tanto no existiera sentencia firme de condena, aprobó el Decreto-ley 15/2021 creando un Fondo Complementario de Riesgos de la Generalidad, con la garantía del Institut Català de Finances, fondo cuya creación contó con el aval del Consejo de Garantías Estatutarias (Dictamen 2/2021 de 29 de julio). Este Decreto-ley fue duramente criticado por las fuerzas de la derecha política española, al entender que la Generalidad no podía ni debía amparar, aunque fuera sólo de modo provisional, a quienes estaban imputados ante el Tribunal de Cuentas. Se interpusieron querellas contra el presidente de la Generalidad, el Conseller de Economía y la Consellera de Presidencia, y el Partido Popular y Vox llevaron el Decreto-ley ante el Tribunal Constitucional.

En todo caso la Instructora no admitió los avales presentados en base al citado Fondo, decisión que fue impugnada por los beneficiarios del mismo ante el propio Tribunal de Cuentas, sin que al finalizar el año 2021 se hayan resuelto los recursos.

F.— Otro conflicto políticamente importante es el producido en torno a la política lingüística en Cataluña. El 23 de noviembre de 2021 el Tribunal Supremo inadmitió el recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de diciembre de 2020, que obligaba a impartir en las escuelas catalanas al menos el 25% de las clases en lengua castellana, obligación que de esta forma devenía firme.

El Gobierno de la Generalidad criticó duramente las consecuencias de la sentencia, ya que estima que se opone al modelo lingüístico catalán de inmersión en lengua catalana y a las competencias de la Generalidad en esta materia.

La sentencia del Tribunal Supremo ha reabierto un debate sobre un tema muy sensible. La aplicación de la sentencia se ha tratado de hacer efectiva en dos municipios, en Canet y Cubelles. Desde los partidos PP, Cs y Vox se ha criticado la postura del Gobierno catalán, reacio a cumplir la sentencia, y la falta de respuesta del Gobierno del Estado exigiendo este cumplimiento, y también se han vertido afirmaciones de tono muy subido y que no se corresponden con la realidad, como afirmar que en Cataluña los castellano hablantes viven en una situación de apartheid.

Lo cierto es que se han extremado las posturas enfrentadas sobre una cuestión que hasta el presente no planteaba problemas reales de convivencia. Desde el año 2005 sólo 80 familias han pedido la escolarización en castellano en Cataluña. Por otro lado, la realidad demuestra que los niños y niñas de las escuelas catalanas finalizan sus estudios con un buen conocimiento de las dos lenguas, castellano y catalán, lo que de hecho era el objetivo fijado por la nueva ley de educación, la LOMLOE. Y tampoco puede decirse que el castellano esté en peligro en Cataluña. Fuera de la escuela, la mayoría de la población catalana tiene el

castellano como lengua materna (el 52,7% frente al 31,5% el catalán, según los datos del Instituto de Estadística de Cataluña, de 2019). También el castellano es mayoritario como lengua de identificación (46,6% frente al 36,3% del catalán) y como lengua habitual (48,6% frente al 36,1%).

G.— Finalmente damos noticia del Auto del Tribunal Constitucional 4/2021 de 27 de enero que desestimó el recurso de súplica interpuesto en relación al ATC 146/2020 de 17 de noviembre por el que se denegó la suspensión en el recurso de amparo promovido por el Sr. Joaquim Torra. El Auto contiene los votos particulares de la magistrada Balaguer y del magistrado Conde-Pumpido.

IV. La actividad normativa

La actividad normativa, por lo que a normas con fuerza de ley se refiere, ha estado marcada por la pandemia de la Covid-19 y por el hecho de haberse celebrado elecciones en el primer semestre del año. Estos hechos han llevado a que a lo largo del año 2021 se hayan aprobado 28 Decretos-leyes y sólo dos leyes, la de presupuestos, Ley 1/2021 de 29 de diciembre, y la de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, la Ley 2/2021 de 29 de diciembre. Una vez más la llamada ley de acompañamiento incorpora múltiples modificaciones de leyes, Decretos legislativos, Decretos-leyes y Reglamentos, afectando a múltiples sectores de la intervención administrativa, en particular en su Título XVI y en sus disposiciones adicionales.

El abundante recurso a los Decretos-leyes, (verdaderamente llamativo es que se hayan llegado a aprobar 28 en un solo año, si bien el año anterior aún se aprobó un número mayor y también el Gobierno del Estado ha aprobado 29 Reales Decretos-leyes en el año 2021), puede deberse, como hemos apuntado, a la situación creada por la Covid-19. La lucha contra la pandemia exige contar con medidas con fuerza de ley que den cobertura normativa urgente a las necesidades de intervención de la administración. Pero lo cierto es que no todos los Decretos-leyes aprobados responden a las necesidades de la Covid-19. De hecho, sólo ocho tienen su causa en la Covid-19. Los números 2, 4, 7, 8, 9, 20, 25 y 28.

Otros Decretos-leyes tiene objetos diversos y, en algunos casos, es muy discutible que concurren los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad que legitiman el recurso a esta fuente del derecho, cuyo uso debería ser excepcional. Hay que señalar también que algunos de estos Decretos-leyes no vinculados a la Covid-19 son materialmente importantes. Así, el Decreto-ley 5/2021 por el que se aprobaron las medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de los fondos REACT-EU para la administración de la Generalidad y su sector público. El ya citado Decreto-ley 15/2021 de creación del Fondo Complementario de Riesgos de la Generalidad de Catalunya, para poder avalar a los imputados por el Tribunal de Cuentas. El Decreto-ley 19/2021 por el que se adapta el Código Civil de Cataluña a la reforma del procedimiento de modificación judicial de la capacidad, y el Decreto-ley 24/2021 de aceleración del desarrollo de las energías renovables distribuidas y participadas, Decreto-ley éste último muy criticado por el sector de las energías renovables y el sector empresarial catalán ya que estiman

que no permite un real desarrollo de las energías renovables en Cataluña. Sobre esto último el año se ha cerrado con una polémica por la acusación de la ministra del MITECO respecto a la dependencia en la que puede caer Cataluña, respecto de la energía renovable que se produce en Aragón, dada la falta de aprobación de proyectos de energías renovables, fotovoltaica y eólica, en Cataluña.

En relación a la normativa debe destacarse la aprobación de un ambicioso Plan Normativo 2021/2023, por acuerdo del Gobierno de 19 de octubre de 2021, según el cual toda aprobación de Proyectos que no se incluyen en el mismo deberá justificarse de forma especial, al tiempo que se impone la elaboración de un Informe sobre el cumplimiento del Plan. El Plan incluye un total de 209 nuevos proyectos y dice estar basado en cinco ejes: por un país justo, con buen gobierno y referente democrático en el mundo; por un país de derechos, igualdad de oportunidades y bienestar; por un país basado en una economía del conocimiento, digital y emprendedor; por un país verde, equilibrado y conectado y por un país feminista fundado en la garantía de los derechos humanos.

También merece ser destacado el Decreto 6/2021 de 9 de febrero de derogación masiva de normas obsoletas por el que se derogan 249 disposiciones normativas aprobadas entre 1977 y 1985 y se identifican 998 disposiciones normativas temporales que ya han agotado su vigencia. Un buen ejercicio de técnica jurídica que, al limpiar el ordenamiento de normas ya derogadas tácitamente por su inaplicación, ofrece mayor seguridad jurídica.

V. El Tribunal Constitucional: impugnaciones y resoluciones

A.— En términos generales la conflictividad ante el Tribunal Constitucional se ha reducido. Por un lado ha cambiado el clima de las relaciones entre el Gobierno del Estado y el Gobierno de Cataluña, y en ocasiones se acude a la negociación de los conflictos con el fin de evitar el recurso ante el Tribunal Constitucional. Como nuevos conflictos pueden destacarse dos recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno del Estado y admitidos por el Tribunal Constitucional el 7 de octubre de 2021. Así, el recurso de inconstitucionalidad contra diversos artículos y disposiciones de la Ley 11/202 de 18 de septiembre de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016 relativas a la protección del derecho a la vivienda. También el recurso contra el Decreto-ley 37/202 de 30 de noviembre de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19.

B.— Por lo que se refiere a sentencias del Tribunal Constitucional dictadas durante el año 2021 y que han tenido como objeto resolver conflictos entre el Estado y la Generalidad de Cataluña deben destacarse las siguientes.

a. Recurso del presidente del Gobierno. Sentencia 186/2021 por la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno frente al art. 88 de la Ley catalana 55/2020. Límites a la potestad tributaria autonómica. Se estima el recurso.

b. Recursos del Parlamento y Gobierno de Cataluña. Sentencia 12/2021 por la que resuelve el recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación

con diversos preceptos de la LO 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana. Se desestima.

Sentencia 36/2021 que resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Generalidad en relación con diversos preceptos del Reglamento de adopción internacional aprobado por el RD 165/2019 de 12 de marzo. Determina las competencias estatales en materia de relaciones internacionales y protección de menores.

Sentencia 158/2021 que resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalidad frente a diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2020 por el que se establece el ingreso vital mínimo. Determina las competencias sobre asistencia social y Seguridad Social. Constitucionalidad de los preceptos legales que atribuyen al Estado la gestión del ingreso mínimo vital. Contiene un voto particular.

c. Recursos del Partido Popular. Sentencia 16/2021 que resuelve el recurso interpuesto por cincuenta diputados del PP frente al Decreto-ley 17/2019 y 1/2020 de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. Se estima en parte al establecer límites a la materia regulable mediante Decreto-ley. El alquiler social obligatorio queda reducido.

Sentencia 125/2016 que resuelve el recurso interpuesto por cincuenta diputados del PP frente al art. 5 de la Ley catalana 5/2020 de medidas fiscales, financieras y administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente. Se desestima.

d. Cuestión de inconstitucionalidad. Sentencias 159 y 167/2021. Resuelven las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de la disposición adicional 30 de la Ley 19/2009 en la redacción dada por la Ley 5/2020. Se cuestiona el precepto legal relativo a la financiación autonómica de las plazas de guardería municipales. Se desestima.

VI. Evolución de la economía

A pesar de la persistencia de la pandemia, a nivel estatal y mundial, y de los problemas y tensiones dentro del gobierno de coalición, los datos económicos del año 2021 no son negativos. Según datos del IDESCAT relativos al año 2021 el paro en Cataluña es del 10,92%, el PIB creció hasta 4,1%, mientras que el IPC llegó hasta el 5,2.

El Informe trimestral de coyuntura de la Cámara de Comercio de Cataluña, de octubre de 2021, también ofrece datos esperanzadores, si bien no tiene en cuenta el incremento de contagios de final de año y las nuevas medidas restrictivas de la actividad económica acordadas también a finales de año. Si apunta este Informe los problemas derivados del incremento del precio de materia primas y energía (electricidad) lo que afecta a la inflación y a la creación de problemas de abastecimiento para las empresas. La reducción del paro ha sido, en todo caso, muy significativa hasta final de año. El Informe prevé un incremento del PIB del 6,5%, aunque advierte de las muchas variables inciertas existentes que pueden incidir en esta previsión.

Uno de los factores que refuerzan los mensajes positivos sobre el crecimiento económico a lo largo del año 2022 es la recepción y gestión de los Fondos Next Generation. En relación a los mismos la Generalidad de Cataluña aprobó el Decreto-ley ya citado 5/2021 para agilizar su gestión y creó la “Comissió per a l’elaboració del Pla per a la reactivació econòmica i protecció social, CORE-CO”. Se propusieron 27 proyectos, seleccionados entre las 542 iniciativas propuestas, para acceder a los Fondos, distribuidos entre los ejes de economía para la vida, transición ecológica, transformación digital, sociedad del conocimiento y sectores transversales. La Generalidad aspira a gestionar el 20% de los Fondos Europeas que reciba España.

Frente a los hechos y previsiones más o menos positivas hay que situar el Informe del Círculo de Economía. Esta importante institución emitió en octubre de 2021 un Informe valorativo y propositivo muy crítico respecto a los Gobiernos de la Generalidad y del Ayuntamiento de Barcelona, reclamando la necesidad de impulsar un plan de prosperidad para Cataluña y Barcelona, así como la conveniencia de fortalecer las formas de colaboración público-privada, para quedar “atrapados en una espiral de irrelevancia económica, de lenta pero inexorable decadencia”.