

1.- Un año de extraordinaria tensión política: referéndum, DUI, Artículo 155 CE, procesos penales y medidas preventivas de prisión, elecciones, mayoría parlamentaria soberanista sin mayoría de votos, compleja formación del nuevo gobierno...

El año 2017 ha confirmado las previsiones negativas del año 2016. La situación política, social y económica de Cataluña ha continuado sometida a un marco de incertidumbre y tensión creciente, que ha finalizado con el enfrentamiento frontal entre el Gobierno del Estado y el de la Generalidad. Un enfrentamiento que el Gobierno de la Generalidad no ha dudado en llevar hasta sus últimas consecuencias al situarse totalmente al margen de la legalidad, apelando a una pretendida legitimidad que habría obtenido del mandato electoral de las elecciones del año 2015. A su juicio estas elecciones le habrían dado el mandato de convocar un referéndum sobre la independencia de Cataluña que, en caso de ser favorable a la misma, debería llevar a la declaración unilateral de la misma. El llamado “Procés”, por tanto, no se podía detener por razones de orden constitucional o legal. Este “Procés” es lo que se ha vivido con intensidad en Cataluña. Un Procés que ha fracasado en su intento de implantar la República independiente, y que ha dejado una sociedad fracturada en dos, empobrecida y con un futuro de nuevo incierto, ya que a pesar de estos datos las fuerzas soberanistas han revalidado su mayoría parlamentaria en las elecciones del 21 de diciembre.

Expondremos a continuación los principales hechos de este proceso, aunque es difícil condensar en estas pocas páginas todo lo que ha ocurrido. En todo caso nos limitaremos a dar cuenta de las principales actuaciones normativas, judiciales y políticas, sin entrar en su valoración jurídica ni política.

1.1.- El referéndum

La celebración de un referéndum sobre la independencia constituyó el elemento central del “Procés”, ya que en torno al mismo los partidos soberanistas trataban de agrupar a otras fuerzas políticas y ciudadanos que, no siendo independentistas, sí eran favorables a esta consulta (el Pacte Nacional pel Referèndum). El referéndum era, de este modo, un objetivo transversal que reforzaba la presión social a favor de su celebración.

Con esta finalidad, la Ley 4/2017 de 28 de marzo de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, previó determinadas partidas presupuestarias para la celebración del referéndum. La ley fue impugnada y el Tribunal Constitucional declaró su inconstitucionalidad en la Sentencia de 90/2017 de 5 de julio con la

siguiente declaración final: *“tal declaración de inconstitucionalidad y nulidad, fundada en que dicha disposición pretende dar cobertura financiera a un proceso referendario que contraviene el orden constitucional, tanto por motivos sustantivos como competenciales, ha de implicar, por idéntica razón, que ninguna partida del presupuesto de la Generalitat para 2017 puede ser destinada a cualquier actuación que tuviera por objeto la realización, gestión o convocatoria de aquel proceso referendario.*

A tal efecto, no es ocioso recordar ahora que la vinculación de todos los poderes públicos al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelve (art. 87.1 LOTC) se extiende tanto al fallo como a la fundamentación jurídica de sus sentencias y demás resoluciones (SSTC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4; 302/2005, de 21 de noviembre, FJ 6; AATC 273/2006, de 17 de julio, FJ 4; 120/2010, de 4 de octubre, FJ 1, y 141/2016, de 19 de julio, FJ 2)”. El Consell de Garanties Estatutàries, en su Dictamen 2/2017 de 2 de marzo también formuló un juicio crítico sobre la constitucionalidad de la partida presupuestaria para la celebración del referéndum.

No obstante la celebración del referéndum se mantuvo. El 23 de mayo el Gobierno de la Generalitat aprobó un Acuerdo (GOV/69/2017) en el que reiterando la referencia a los resultados electorales de noviembre de 2012 y septiembre de 2015 y a la voluntad de los catalanes de decidir libremente su futuro ejerciendo el derecho a la autodeterminación, reiteraba la firme voluntad del Gobierno de Cataluña de abrir una negociación que permita celebrar un referéndum acordado con el Gobierno español mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas catalanes puedan decidir con su voto el futuro de su país. A este Acuerdo respondió el Presidente del Gobierno de España mediante carta de 25 de mayo reiterando la negativa a celebrar un referéndum por razones de orden constitucional.

El 18 de mayo el Parlamento aprobó la Moción 122/XI en la que se reiteraba la existencia de un mandato democrático que insta a la celebración de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña que tenga las máximas garantías de inclusión para el conjunto de la sociedad catalana en la convocatoria, con el objetivo de que, de dicha consulta, se desprendan efectos políticos y jurídicos reales en concordancia con la voluntad democrática expresada por la ciudadanía. Como consecuencia el Parlamento de Cataluña insta al Gobierno de Cataluña a reiterar al Gobierno del Estado español la voluntad de celebrar dicho referéndum de forma pactada y acordada políticamente con el Gobierno del Estado español y de acuerdo con las vías legales que existen en el marco constitucional español. Como novedad, el Parlamento de Cataluña insta en este sentido al Gobierno de Cataluña a poner en marcha las iniciativas pertinentes para disponer del asesoramiento, el reconocimiento y el aval de la Comisión de Venecia en cuanto a las condiciones que debería cumplir la convocatoria del referéndum para cumplir los requisitos establecidos en su Código de buenas prácticas en materia de referendums.

Posteriormente el Presidente de la Generalidad se dirigió a la Comisión de Venecia solicitando su apoyo para la celebración del referéndum, a lo que la citada Comisión respondió mediante carta de su Presidente el 2 de junio, en la que señala a Puigdemont que debe ser, “consciente de que no sólo el referéndum

como tal, sino también la cooperación con nuestra comisión, tendrá que llevarse a cabo de acuerdo con las autoridades españolas”, añadiendo que la Comisión ha reiterado “consistentemente” en todos sus dictámenes “la necesidad de que cualquier referéndum se lleve a cabo en pleno cumplimiento con la Constitución y la legislación aplicable”. La clara respuesta de la Comisión de Venecia no fue atendida.

El 9 de junio se produjo una importante declaración institucional del Presidente de la Generalidad. En la misma se anunció el día del referéndum y la pregunta. De la Declaración merecen ser destacadas algunos de sus párrafos: “Hemos perseguido el acuerdo, de manera reiterada. Hemos participado activamente en el Pacto Nacional por el Referéndum. *Hemos dirigido propuestas para acordar una negociación. Hemos adoptado resoluciones parlamentarias y un acuerdo de gobierno emplazando al Gobierno español a dialogar y negociar. Hemos hecho llegar de manera directa al Gobierno español nuestra firme voluntad de sentar a negociar la solución. Lo hemos explicado en todo el mundo, en Londres, Bruselas, París, Boston, Washington, Nueva York, Madrid.*

Pero estamos llegando al final de la legislatura y no hemos tenido ninguna respuesta positiva, de forma que en cumplimiento de aquel compromiso democrático y solemne, hoy hemos celebrado un Consejo Ejecutivo extraordinario para ratificar conjuntamente con el vicepresidente y los consellers y conselleras la voluntad de convocar a los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país, en ejercicio del legítimo derecho a la autodeterminación que tiene una nación milenaria como Catalunya, a un referéndum que se celebrará el domingo día 1 de octubre de este año, con la pregunta “Queréis que Catalunya sea un Estado independiente en forma de república?” Esta pregunta estará formulada en los tres idiomas oficiales que hay en el Principado de Catalunya: el catalán, el castellano, y también el aranés en la Valle de Aran. Y la respuesta que den nuestros conciudadanos, en forma de “sí” o de “no”, será un mandato que este Govern se compromete a aplicar”.

Poco después, el 16 de junio, el Presidente Puigdemont se dirigió a la Presidenta del Congreso de los Diputados solicitando un debate en el que poder exponer las razones a favor del referéndum, debate que no se llegó a realizar al haber condicionado el Presidente de la Generalidad el formato del mismo en términos que no fueron aceptados.

Con la citada Declaración de 9 de junio se había fijado fecha y contenido para celebrar el referéndum de autodeterminación, y se había manifestado de forma inequívoca la voluntad de celebrar un referéndum sin acuerdo con el Estado y en contra de la posición del Tribunal Constitucional. La tensión con el Gobierno del Estado iba en aumento.

Debe señalarse en este punto de las actuaciones que previamente el Tribunal Constitucional había declarado la inconstitucionalidad de la Ley 4/2010 del Parlamento de Cataluña de 17 de marzo, de Consultas populares no referendarias, con la que se pretendió dar cobertura de forma encubierta a un verdadero referéndum de autogobierno. El Tribunal en la Sentencia de 51/2017 de 10 de mayo declaró que las consultas no referendarias siempre tienen como límite el refe-

rirse a cuestiones de competencia autonómica, y no pueden plantear cuestiones resueltas en el proceso constituyente que quedan fuera del poder constituido.

Fijada la fecha y la pregunta la celebración del referéndum era ya algo difícilmente controlable. El 3 de julio de 2017 el Gobierno de la Generalidad de Cataluña presentó solemnemente en el Teatro Nacional de Cataluña el borrador de la llamada “Ley del Referéndum de Autodeterminación”. El citado borrador regulaba la organización de un referéndum vinculante de autodeterminación a celebrar el primero de octubre de 2017. Se establece también que si los votos válidos emitidos en el referéndum comportan una mayoría a favor de la independencia el Parlamento de Cataluña debería declarar dentro de los dos días siguientes a la proclamación de los resultados la independencia de Cataluña, establecer sus efectos y acordar el inicio del proceso constituyente.

Con el fin de tratar de evitar la impugnación y suspensión de la ley, su aprobación se fue retrasando. Pero finalmente se aprobó la ley del referéndum en un Pleno caótico y carente de las mínimas garantías democráticas. La Ley 19/2017 de 6 de septiembre regulaba la celebración del referéndum de autodeterminación estableciendo el procedimiento para su celebración y las consecuencias del mismo, y en su Preámbulo se recordaba la justificación de su contenido en los términos siguientes: *“La aprobación de esta Ley es la máxima expresión, pues, del mandato democrático surgido de las elecciones del 27 de septiembre de 2015 en el que, en la decisión que toma el Parlamento de Cataluña de culminar el proceso con la convocatoria del referéndum de autodeterminación, confluyen la legitimidad histórica y la tradición jurídica e institucional del pueblo catalán –solo interrumpida a lo largo de los siglos por la fuerza de las armas–, con el derecho de autodeterminación de los pueblos consagrado por la legislación y la jurisprudencia internacionales y los principios de soberanía popular y respeto hacia los derechos humanos, como base de todo el ordenamiento jurídico.*

El acto de soberanía que comporta la aprobación de esta Ley es la opción necesaria para poder ejercer el derecho de los catalanes a decidir el futuro político de Cataluña, especialmente después de la ruptura del pacto constitucional español de 1978 que representa la anulación parcial y la completa desnaturalización del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006 –aprobado por el Parlamento de Cataluña y refrendado por el pueblo de Cataluña– mediante la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional”. Se apela de nuevo al mandato democrático y se reafirma en el ejercicio de un acto de soberanía.

La ley regula la campaña, las garantías, la administración electoral, la sindicatura electoral y el régimen de consultas, quejas y recursos. En su artículo 4,4 se establece que *“si en el recuento de los votos válidamente emitidos hay más votos afirmativos que negativos, el resultado implica la independencia de Cataluña. Con este fin, el Parlamento de Cataluña, dentro de los dos días siguientes a la proclamación de los resultados oficiales por la Sindicatura Electoral, celebrará una sesión ordinaria para efectuar la declaración formal de la independencia de Cataluña, concretar sus efectos e iniciar el proceso constituyente”.* El Decreto 139/2017 de 6 de septiembre aprobó la convocatoria del referéndum y el Decreto 140/2017 de 6 de septiembre aprobó las normas complementarias para la realización del referéndum.

Tras la aprobación de la ley el Gobierno del Estado afirmó de forma contundente que el referéndum no se celebraría y adoptó medidas de diverso orden con el fin de evitar su celebración. Se impugnó la ley, se impugnó la designación de los miembros de la Sindicatura electoral (lo que motivó que mediante la resolución de un incidente de ejecución del Tribunal Constitucional, Auto 126/2017 de 20 de septiembre, se impusieran multas coercitivas de 12.000 euros diarios a los miembros de la Sindicatura electoral, los cuales al poco renunciaron a sus cargos), se confiscaron papeletas de voto, se trató de impedir la confección de urnas, se desplazaron a Cataluña fuerzas de orden público del resto del Estado para impedir fácticamente la celebración del referéndum. Pero el día primero de octubre la mayoría de colegios electorales creados al amparo de la Ley 19/2017 se constituyeron y se pudo votar, a pesar de la fuerte y en muchos casos desproporcionada represión policial ejercida en unos cuantos colegios electorales por las fuerzas del orden del Estado, ya que los Mossos d'Esquadra adoptaron una postura de no intervención. Las imágenes de la represión policial se difundieron por todos los medios de comunicación nacionales y extranjeros, dando una imagen muy negativa de la actuación del Gobierno español frente al ejercicio pacífico del derecho de voto, aunque fuera en un referéndum ilegal. Esta actuación represiva generó un gran mal estar social que dio lugar a una huelga general, calificada de “huelga de país” que fue ampliamente seguida el día 3 de octubre. La tensión política se había trasladado a la calle, y existía entre la mayoría de la población una sensación general de frustración, inquietud y desasosiego.

El referéndum dio el siguiente resultado: participación el 43% del censo, si 90,2%, no 7,8% y 2% en blanco. Los votos al si superaron por poco los dos millones de votantes.

Como hemos dicho, la ley fue impugnada, y el Tribunal Constitucional declaró su inconstitucionalidad en la Sentencia 114/2017 de 17 de octubre. La sentencia, dictada por unanimidad, clara y contundente, acuerda la inconstitucionalidad de la ley por vicios competenciales, sustantivos (“el Parlamento de Cataluña ha pretendido, mediante la Ley 19/2017, cancelar de hecho, en el territorio de Cataluña y para todo el pueblo catalán, la vigencia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de cualesquiera reglas de derecho que no se avinieran o se acomodaran al dictado de su nuda voluntad”) y formales (por el procedimiento de su tramitación).

Esto último, los vicios de procedimiento, nos obliga a volver a algo que apuntamos anteriormente. La Ley 19/2017 se aprobó con urgencia en virtud de un procedimiento *ad hoc* creado a través de una modificación del Reglamento del Parlamento que permitía su aprobación por el procedimiento de lectura única, sin enmiendas, sin posibilidad de pedir Dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias. Esta reforma del Reglamento fue criticada por el Consejo de Estado, Dictamen de 27 de julio de 2017, y por el Dictamen 7/2017 de 6 de julio del Consell de Garanties Estatutàries y por su Acuerdo de 6 de septiembre de 2017 en el que recordaba el carácter preceptivo de su Dictamen en el procedimiento de aprobación de esta ley. También formularon observaciones críticas los Servicios Jurídicos del Parlamento en su Informe de 21 de junio de 2017.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia antes citada 114/2017, analiza en su fundamento jurídico sexto el procedimiento de aprobación de la ley y concluye que en este procedimiento se incurrió en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron sin duda a la formación de voluntad de la Cámara, a los derechos de la minoría y a los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes. No obstante, en la sentencia de 29 de noviembre de 2017 el Tribunal Constitucional examinó la reforma del Parlamento y avaló la modificación del artículo 135.2 del reglamento de la Cámara catalana, considerando legal que se permita la aprobación de leyes por lectura única a petición de dos grupos, siempre que se permita la introducción de enmiendas.

1.2.—. La ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República

La Ley 20/2107 de 8 de septiembre se titula ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Como indica su título la ley tiene una naturaleza transitoria en la medida en que la configuración del nuevo Estado corresponde a la Constitución que elaborará la Asamblea Constituyente de acuerdo con el proceso constituyente que define la misma ley. Pero hasta tanto esto ocurra debe articularse el tránsito desde la Comunidad Autónoma a la nueva República independiente y la organización de la nueva República. De hecho la ley declara ya la existencia de la nueva República, artículo primero, declaración que se lleva a cabo en ejercicio del poder soberano del pueblo de Cataluña, artículo 2. Por tanto, cuando la ley entre en vigor, lo que ocurrirá cuando se lleve a cabo el referéndum y gane el sí, existirá un Estado independiente que debe poseer ya un régimen propio institucional. Y esto es lo que contiene la ley 20/2017, pues regula derechos y deberes y establece las instituciones de la nueva República, que serán transitorias hasta tanto se apruebe la nueva Constitución de acuerdo con el proceso que se diseña en el título VII.

La ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, y de esta forma fue suspendida de hecho antes de que entrara en vigor, pues el referéndum no se había celebrado. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 124/2017 acordó por unanimidad su inconstitucionalidad. Los argumentos reproducen en buena medida los de la Sentencia 114/2017 y reitera que la ley impugnada “*es, con toda evidencia, inconstitucional y lo es en su conjunto al contrariar, de modo explícito, principios esenciales e indisolubles de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (arts. 1.2,2 y 9.1 CE)*”.

1.3.—. La declaración unilateral de independencia y la aplicación del artículo 155 de la Constitución

Aprobadas las leyes, el punto máximo de tensión se trasladaba a comprobar si a pesar de su impugnación ante el Tribunal Constitucional y su suspensión

se iba a llevar a cabo su aplicación, y no tanto en lo relativo a la celebración del referéndum, como en los efectos vinculados al mismo, esto es, la declaración unilateral de independencia. De llevarse a cabo esta declaración se culminaría el enfrentamiento con el Estado, adoptando un acuerdo que éste no podía en modo alguno tolerar. El propio Rey hizo el 3 de octubre una declaración solemne en los medios de comunicación para afirmar que no se iba a tolerar la ruptura del Estado español. Denunció al Gobierno de Cataluña por deslealtad inadmisibles y afirmó su compromiso con la unidad de España.

Los días siguientes al referéndum se vivieron con máxima tensión entre los ciudadanos y los políticos. Desde el Gobierno del Estado se advierte de las graves consecuencias de una declaración unilateral de independencia, tanto penales como la puesta en marcha del artículo 155 de la Constitución, diversas empresas anuncian su salida del territorio catalán por la inseguridad jurídica creada y por el temor a quedar fuera de la Unión Europea, desde instancias europeas se hacen llegar claros mensajes de que no se aceptará una decisión unilateral. En los partidos independentistas se debate qué postura tomar mientras que la CUP insiste en declarar la República y actuar unilateralmente.

El 10 de octubre el Presidente Puigdemont comparece ante el Parlamento y declara: “asumo el mandato del pueblo de que Cataluña se convierta en un Estado independiente en forma de República”, pero de inmediato añade que “propongo que el Parlamento suspenda los efectos de la declaración de independencia para que en las próximas semanas emprendamos e dialogo”. El Pleno no votó ninguna declaración de independencia pero el documento sobre su declaración fue firmado por el bloque soberanista.

Se abría un nuevo compás de espera en medio de grandes tensiones.

Al día siguiente el Gobierno del Estado puso en marcha el procedimiento para aplicar el artículo 155 de la Constitución con el requerimiento al Presidente de la Generalidad para que “confirme si alguna autoridad de la Generalidad ha declarado la independencia” y, en caso afirmativo, se le instaba a que revocara el acuerdo y restaurase el orden constitucional y estatutario.

El 16 de octubre el Presidente de la Generalidad respondió a la carta sin dar respuesta precisa a lo solicitado e instando al Presidente del Gobierno a mantener una reunión. El mismo día el Presidente del Gobierno responde manifestando que no se ha atendido al requerimiento. El 19 de octubre el Presidente de la Generalidad envía otra carta al Presidente del Gobierno elevando el tono del enfrentamiento al afirmar que “si el Gobierno del Estado persiste en impedir el diálogo y continuar la represión, el Parlamento de Cataluña podrá proceder, si lo estima oportuno, a votar la declaración formal de independencia que no votó el día 10 de octubre”.

Así las cosas, el Consejo de Ministros, el 21 de octubre, adoptó el acuerdo “por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M.H. Sr. Presidente de la Generalidad de Cataluña, para que la Generalidad de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su apro-

bación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general”. Ente las medidas que se proponen unas se dirigen al Presidente, Vicepresidente y Gobierno de la Generalidad, solicitando la autorización para su cese y la asunción por el Presidente del Estado de la competencia del Presidente de la Generalidad para decretar la disolución anticipada del Parlamento de Cataluña y convocar elecciones autonómicas. Otras medidas van dirigidas a la Administración de la Generalidad, con el fin de someterla a las directrices de la Administración del Estado. También se incluyen medidas sobre ámbitos concretos de actuación (seguridad y orden público, gestión económica y financiera, telecomunicaciones), y otras medidas se dirigen al Parlamento catalán, como la prohibición de proponer candidato a la Presidencia de la Generalidad y el no ejercicio de las funciones de control.

La Mesa del Senado admitió a trámite el requerimiento, se constituyó la comisión conjunta preceptiva y el 27 de octubre se celebró el debate en el Pleno del Senado y se aprobaron las medidas a adoptar con 214 votos a favor, 47 en contra, y 1 abstención. Las medidas adoptadas responden a cuatro grandes objetivos: restaurar la legalidad constitucional y estatutaria, asegurar la neutralidad institucional, mantener el bienestar social y el crecimiento económico, y asegurar los derechos y libertades de todos los catalanes. En términos generales se acordó el cese del presidente de la Generalitat y su Gobierno, la restricción de los poderes del Parlamento catalán, la intervención de organismos y servicios de la comunidad autónoma, como los Mossos d’Esquadra, y la convocatoria de elecciones en un plazo de seis meses.

Las medidas aprobadas se desarrollaron por diversas normas, como el Real Decreto 954/2017 de 31 de octubre (organización de la Generalidad de Cataluña y cese de distintos altos cargos de la Generalidad) o la Orden INT/1074/2017 de 7 de noviembre sobre delegación de funciones en órganos del departamento de Interior de la Generalidad. Pero sin duda la medida de mayor relieve fue la convocatoria de elecciones para el 21 de diciembre.

La aplicación del artículo 155 de la Constitución planteaba el problema jurídico de precisar su alcance. El precepto constitucional regula con precisión el procedimiento, pero no determina qué medidas podrán acordarse, por lo que debía estarse a su ponderación respecto del caso que motivaba su aplicación. Puede admitirse que las medidas finalmente adoptadas responden en general a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, gradualidad y temporalidad, pero lo cierto es que el parámetro de constitucionalidad es poco preciso. Sobre esta cuestión contamos con los criterios del Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 13/2017 de 26 de octubre y el Informe de los Letrados del Parlamento de 25 de octubre. En este último se proponen vías para la impugnación de los Acuerdos adoptados por el Senado ante el Tribunal Constitucional. Este recurso ha sido interpuesto por el Parlamento (8 de enero 2018), y habrá que estar a la sentencia del Tribunal Constitucional para conocer el alcance de las medidas que pueden adoptarse en aplicación del artículo 155, según el criterio del máximo intérprete de la Constitución.

Poco antes de que se adoptara el acuerdo del Senado, el Parlamento catalán aprobó la declaración de independencia con 70 votos a favor, dos en contra, diez abstenciones y 53 ausentes.

1.4.— La aplicación práctica del artículo 155 de la Constitución y la celebración de elecciones

La aplicación de las medidas acordadas por el Senado se llevó a efecto sin mayores tensiones. El personal de la administración de la Generalidad aceptó la nueva situación, los Consejeros y personal eventual cesado aceptó el cese, y la máquina administrativa continuó funcionando, bien es cierto que al haberse convocado elecciones la actividad se reducía al mínimo.

La vida política se centró en las elecciones. El análisis del proceso electoral y los resultados se aborda en otro capítulo de este Informe, al que me remito. Tan sólo señalaremos ahora que la cita electoral contó con una elevada participación, el 79,04% del censo electoral, y que los resultados dieron un 47% de los votos a los partidos soberanistas, no obstante lo cual logran mantener la mayoría parlamentaria con los 70 escaños de Junts per Catalunya, ERC y la CUP. Ciudadanos resultó el partido más votado, con más de un millón de votos, y obtuvo 36 escaños. PSC obtuvo 17 escaños, En Comú Podem 8 y el PP cuatro. El resultado electoral muestra la imagen de una Cataluña dividida en dos bloques, con una clara polarización entre el sector soberanista y el “constitucionalista”, lo que mantiene una gran incertidumbre sobre la política que seguirá la mayoría parlamentaria, y la valoración que se hará desde los partidos estatales de estos resultados.

1.5.— Las actuaciones penales

Todo este proceso se ha visto alterado por las actuaciones penales que lo han acompañado.

El 13 de marzo de 2017, el Tribunal Superior de Justicia dictó sentencia de condena de los imputados Artur Mas y Irene Rigau y Joana Ortega, Presidente y Consejeras de la Generalidad, por la organización del referéndum de 9 de noviembre de 2014. El Tribunal condena por el delito de desobediencia cometido por autoridad o funcionario público a las penas de multa de doce meses e inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos, al entender que la providencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 2014 encerraba un mandato claro que imponía a sus destinatarios un deber inexcusable de suspender toda actividad administrativa orientada a la realización del proceso participativo convocado para el 9 de noviembre. En lugar de hacer efectiva la suspensión ordenada los imputados no suspendieron el proceso y llevaron a cabo toda una serie de conductas para hacerlo posible, conductas de las que son responsables.

Pero las actuaciones penales que incidieron directamente en el proceso hacia a la independencia que hemos descrito anteriormente son las que afectaron a

la Presidenta del Parlamento y algunos miembros de la Mesa, al Gobierno y a los presidentes de la Asamblea Nacional de Cataluña, Sr. Jordi Sánchez, y de Òmnium Cultural, Sr. Jordi Cuixart.

Un informe del mes de septiembre firmado por el secretario general del Parlamento y el letrado mayor ya advertía que las leyes de desconexión, de referéndum y de transitoriedad, estaban íntimamente unidas a leyes suspendidas o anuladas por el Tribunal Constitucional, por lo que su admisión a trámite y posterior votación podía derivar en la exigencia de responsabilidades penales. Adoptados los acuerdos de desconexión se desencadenaron las actuaciones penales impulsadas por el Gobierno del Estado por imputación de los delitos de rebelión, sedición, malversación y conexos.

Poco antes de la aplicación de las actuaciones penales, el 30 de octubre, el Presidente Puigdemont y unos cuantos consejeros y consejeras huyeron a Bruselas con el fin de tratar de evitar su extradición a España y dar el mayor eco mediático posible a la situación del “Procés” y la aplicación del artículo 155 y las medidas penales. La Audiencia Nacional, el 3 de noviembre, dirigió a Bruselas la orden de detención y entrega en relación a Puigdemont y los cuatro consejeros y consejeras que permanecían con él (Comín, Puig, Serret i Ponsatí). Iniciado el procedimiento para hacer efectiva la petición del Gobierno español, seguramente ante la posibilidad que la detención y entrega se condicionara a que los entregados solo pudieran ser juzgados por alguno de los delitos por los que se les reclamaba, excluyendo tal vez sedición y rebelión, el juez del Supremo Pablo Llarena decidió retirar la petición de detención y entrega. De este modo los imputados quedaban en libertad para residir y circular por todo el mundo salvo en España, pues si regresaban serían detenidos y seguramente encarcelados.

La Presidenta del Parlamento y los miembros de la mesa Sra. Simó y Sres. Guinó, Corominas y Barrufet, fueron llamados ante la justicia, y el juez Pablo Llarena del Tribunal Supremo acordó el 9 de noviembre su libertad con fianza tras acatar los imputados la aplicación del artículo 155 y dar valor simbólico a la declaración de independencia.

Los Consellers que se personaron ante la Audiencia Nacional, el 2 de noviembre, fueron ingresados en prisión sin fianza, salvo el conseller Santi Vila que en su día no firmó el acuerdo de independencia. Este pudo eludir la prisión pagando una módica fianza. También ingresaron en prisión los presidentes de ANC y de Òmnium Cultural. La razón de estos ingresos preventivos se fundamentaba en la existencia de riesgo de fuga y posible reiteración en la comisión del delito.

La tramitación de la causa fue asumida posteriormente por el Tribunal Supremo. El juez Pablo Llarena, tras tomar declaración a los imputados, dejó en libertad con fianza a los consellers Romeva, Mundó, Turull y Rull y a las Conselleras Bassa y Borràs, pero mantuvo la prisión provisional para el Vicepresidente Junqueras, el Conseller Forn y los presidentes de ANC y Òmnium Cultural, apreciando posibilidad de reiteración delictiva.

La huida a Bruselas del Presidente y cuatro Consejeros y la prisión del Vicepresidente Junqueras, el Conseller Forn y los presidentes de ANC y Òmnium

Cultural, mantienen un clima de tensión y provocan problemas graves para la composición del nuevo Gobierno. El hecho de que algunos Consellers y los presidentes de ANC y Òmnium, los popularmente conocidos como “los Jordis” se mantengan en una situación de discutible prisión preventiva se califica desde las posturas soberanistas como la existencia de presos políticos o de rehenes, y su liberación se exige como condición irrenunciable para todo posible proceso negociador. De esta situación se hace responsable tanto al poder judicial como al Gobierno. Este hecho alimenta los argumentos de las fuerzas soberanistas para la denuncia de que Cataluña vive en un Estado represivo, de muy baja calidad democrática y en el que no existe separación de poderes.

Al finalizar el año Cataluña se encuentra con una autonomía intervenida, con una población dividida pero con situación social mucho más tranquila, con un número muy importante de empresas que se han trasladado fuera de su territorio y con unos resultados electorales fruto de las elecciones del 21 de diciembre que deben dar lugar a la composición de un nuevo Gobierno, tras lo cual, si este nuevo Gobierno acata el orden constitucional y estatutario, se podría dejar sin efecto la aplicación del artículo 155. Pero la situación sigue siendo compleja y el futuro inmediato es impredecible.

La huida de Puigdemont, y el encarcelamiento de Junqueras, plantea el problema de quien debe ser el candidato a Presidir el nuevo Gobierno. ¿Se puede tomar posesión del cargo de Presidente por vía telemática? ¿Puede ser Presidente una persona huida del país o encarcelada? ¿Qué ocurre con los votos que no podrán emitir los electos huidos o encarcelados, como pueden alterar las mayorías en la adopción de decisiones en el Parlamento? ¿Deben renunciar a su escaño? Son cuestiones no resueltas al finalizar el año 2017.

Debemos señalar por último que las actuaciones penales no están cerradas, y que podrían imputarse a otras personas como partícipes en el diseño y organización del proceso hacia la independencia de Cataluña, de modo que la actuación de los Tribunales añadirá más tensión al problema.

2.- El atentado terrorista en Barcelona

El 17 de agosto un sanguinario atentado terrorista tuvo lugar en las Ramblas de Barcelona, dejando un total de 13 muertos y más de 100 heridos. El atentado fue reivindicado por el Estado Islámico. Los terroristas fueron identificados y abatidos rápidamente por los Mossos d'Esquadra en una actuación eficaz. El Mayor de los Mossos, el Sr. Josep Lluís Trapero informó con rigor y profesionalidad de todas las actuaciones, ganando para él y el cuerpo de los Mossos en general, una notable popularidad. No obstante, la figura del Sr. Trapero está en la actualidad afectada por su posible imputación en las actuaciones judiciales que conocen de los hechos vinculados al proceso soberanista, al entender los instructores de este procedimiento penal que formó parte del conjunto de personas que diseñaron el plan secesionista.

Tras los atentados, no obstante los intentos por mantener una imagen de coordinación y respeto mutuo entre las autoridades de seguridad del Estado y

de la Generalidad, se produjeron algunas fricciones dialécticas al defender cada parte las respectivas actuaciones, pero en términos generales se logró mantener una imagen de un razonable clima de buen entendimiento, esencial cuando se trata de la seguridad de los ciudadanos.

El día 26 se organizó una gran manifestación de rechazo del terror y apoyo a las víctimas bajo el lema “no tinc por”, “no tengo miedo”. La cabeza de la manifestación se dejó a representantes de los servicios del orden y de asistencia a las víctimas, con el fin de despolitizar la marcha. También se pidió no se llevaran banderas partidistas. Debía ser una manifestación masiva y unitaria.

La manifestación fue un éxito de participación, medio millón de personas, pero no se pudo evitar su politización por algunos miembros de las fuerzas soberanistas que acudieron con banderas *esteladas* y se dedicaron a abuchear e insultar al Rey y al Presidente del Gobierno. El Proceso independentista, desgraciadamente, también llegó a contaminar esta manifestación cívica que debió ser unitaria.

3.- Las repercusiones económicas del proceso soberanista

La actividad económica del mundo empresarial requiere que las actuaciones del Gobierno (nos referimos ahora al Gobierno de la Generalidad de Cataluña), de las que dependen sus inversiones y otras decisiones, se lleven a cabo dentro de un marco de seguridad jurídica y que sean previsibles. El proceso soberanista, al situarse de forma cada vez más notoria al margen del orden constitucional y estatutario, preocupaba a los actores económicos, pues el Gobierno de la Generalidad era imprevisible y no actuaba dentro de un marco legal preestablecido. La posibilidad de una declaración unilateral de independencia hizo saltar todas las alarmas. El hecho de poder llegar a situar a Cataluña fuera de la Unión Europea, como habían reiterado las autoridades comunitarias consultadas que sucedería si se producía una separación unilateral del Estado español, provocó que muchas entidades y empresas tomaran la decisión de trasladar su sede social fuera de Cataluña.

Desde el Gobierno de la Generalidad se empezó por negar que las empresas fueran a abandonar Cataluña ya que no existían riesgos reales derivados el proceso independentista y por qué no les interesaba. Más tarde, ante las primeras fugas, se elaboraron informes tratando de limitar los perjuicios de estos traslados. La Oficina del Vicepresidente elaboró un Informe sobre “La situación de l’economia en un Estat Català” en el que, entre otras cosas, se decía que “el traslado de la sede social de estas entidades no tiene efectos reales sobre la actividad, las cuentas públicos ni sobre os clientes. Es sobre todo una operación preventiva, de comunicación y de mensaje político que no tendrá apenas efectos económicos”. Se elabora también un “Argumentari sobre la situació empresarial a Catalunya, 9/10/2017”, con la misma finalidad tranquilizadora, en el que se dice que “Cataluña es un buen lugar para invertir y para hacer negocios y lo continuará siendo”.

Pero la realidad es mucho más dura de lo que se quiere hacer creer. La salida de Cataluña de entidades bancarias como la Caixa o Banco de Sabadell, o de grandes empresas como Gas Natural, es una noticia muy preocupante desde la perspectiva del futuro económico de Cataluña. A la movilidad jurídica (simple traslado de la sede social con escasa repercusión económica), puede seguir el traslado fiscal (éste ya si más relevante) y el traslado económico, esto es, el traslado de la actividad productiva o de prestación de servicios. En todo caso, el simple traslado social o fiscal si tiene efectos negativos en términos de imagen y reputación de Cataluña, y condiciona nuevas inversiones.

Algunos datos parecen confirmar la caída de ventas, la reducción del turismo, la caída del transporte de mercancías, y se constata que la recuperación del empleo es menor en Cataluña que en el resto de España. El Gobierno del Estado afirma que la situación catalana afectará negativamente a las previsiones de crecimiento económico en España para el año 2018, mientras que Standard & Poors pronostica que Cataluña entrará en recesión. Los datos de finales de año dan cuenta de que 3.208 compañías han trasladado su sede fuera de Cataluña desde el referéndum del primero de octubre. De cada 10 compañías 7 se han instalado en Madrid.

Los hechos son inapelables, pero curiosamente también es cierto que no parece que muchos catalanes los tuvieran en cuenta en el momento de ejercer su derecho al voto en las elecciones del 21 de diciembre.

IV.– Actividad legislativa y resoluciones del tribunal constitucional

Pero aunque en Cataluña parece que tan sólo hayamos vivido por y para el “Procés”, lo cierto es que también han ocurrido otras cosas. En este sentido debe destacarse la notable actividad legislativa del Parlamento y la aprobación de algunos Decretos-leyes de contenido importante.

Durante el año 2017 se han aprobado 18 leyes, de contenido en muchos casos importante. Siguiendo el orden de su publicación destacaremos la Ley 2/2017 de creación de la veguería del Penedès, en el marco de la Ley 30/2010 de 3 de agosto de veguerías.

La Ley 3/2017 aprobó el libro 6 del Código civil de obligaciones y contratos. Varios de sus artículos han sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional (contrato de compraventa, contrato de permuta y otros, recurso 2557/2017).

Ley 5/2017 de medidas fiscales, administrativas y financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono. Se trata de la llamada “ley de acompañamiento”, con un total de 239 artículos. El impuesto sobre bebidas azucaradas fue desarrollado por el Decreto 73/2017 de 20 de junio. El Gobierno ha impugnado a final de año

los nuevos tributos, el de bebidas azucaradas y el de elementos radiotóxicos, y el modificado sobre viviendas vacías.

Otras leyes importantes son la 9/2017 sobre universalización de la asistencia sanitaria de Cataluña, la Ley 11/2017 reparación jurídica de las víctimas del franquismo, la Ley 12/2017 de la arquitectura (trata de establecer mecanismos en la contratación pública que refuercen los valores de la calidad arquitectónica durante el proceso de creación arquitectónica, explotación y mantenimiento de las edificaciones), la Ley 13/2017 de las asociaciones de consumidores de cannabis, la Ley 14/2017 de la renta garantizada de ciudadanía, la 15/2017 de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, la Ley 16/2017 del cambio climático, la Ley 17/2017 del Código tributario y libros I, II y III de la Administración Tributaria de Cataluña y la Ley 18/2017 de comercio, servicios y ferias.

Se aprobaron también 6 Decretos-leyes, de los que destacamos el Decreto-ley 1/2017 por el que se crea y regula el Registro de grupos de interés de Cataluña y el 5/2017 de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas.

Muchas han sido las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en relación a Cataluña, ya sea por recursos interpuestos por el Estado contra normas de Cataluña, o por recursos interpuestos desde Cataluña contra normas estatales.

Algunas de estas sentencias han tenido como objeto cuestiones vinculadas al “Procés” por la independencia y ya las hemos citado anteriormente. En relación con este tema cabe también mencionar la STC 52/2017 de 10 de mayo relativa al conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Nación respecto del Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalidad 16/2015 de 24 de febrero por el que se creó el Comisionado para la Transición Nacional.

Citaremos algunas sentencias de especial relevancia. Así, la STC 77/2017 que resuelve el recurso contra la ley de acción exterior de la Generalidad que creó el Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia de Cataluña. El Tribunal recuerda que la dirección y puesta en ejecución de la política exterior corresponde en exclusiva a las autoridades estatales lo que supone una limitación a la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Las SSTC 79 y 110/2017 relativas a la impugnación por parte del Gobierno y el Parlamento de la Generalidad de la ley de garantía de la unidad de mercado, y en concreto de sus artículos 19 y 20 relativos al principio de eficacia. El Tribunal estimó el recurso y anuló los artículos impugnados. La STC 95/2017 en materia de derecho civil. Propiedad temporal: fórmula jurídica de propiedad dividida: conexión con instituciones civiles de la tradición jurídica catalana como son la enfiteusis y la sustitución fideicomisaria. La sentencia de 21 de diciembre de 2014 por la que en virtud del recurso interpuesto por el Gobierno y el Parlamento de la Generalidad se anula en parte el Real Decreto-ley 13/2014 en los preceptos que fijaron la cuantía de la indemnización y el procedimiento para su abono a la empresa contratista en el caso Castor. La anulación se impone por la falta de concurrencia del presupuesto de hecho habilitante del Real Decreto-ley.

Por último nos parece de interés mencionar la Sentencia 9/2017 en la que se resuelve un conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Generalidad frente a una convocatoria de subvenciones por parte del Estado en materia de servicios sociales. Una vez más el Tribunal debe recordar su doctrina y el reiterado incumplimiento de la misma por el Estado. Y lo hace en los términos siguientes: *“No obstante, la sucesión de conflictos de competencia suscitados por el mismo objeto impone alguna consideración adicional. En torno a esta misma controversia, en la STC 21/2013 ya hubimos de «recordar lo que dijimos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre (FJ 7), sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como entonces afirmamos, ‘la lealtad constitucional obliga a todos’ (STC 209/1990, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal» (FJ 8). Su cumplimiento pleno y tempestivo, al que vienen obligados todos los poderes públicos (art. 87.1 LOTC), exige que el Estado aborde sin demora la modificación del marco regulador de estas subvenciones, a fin de acomodarlo para futuras convocatorias a lo que resulta de la clara y excesivamente reiterada doctrina constitucional, en su dimensión tanto normativa como ejecutiva”*.