

## 1. Actividad político-institucional

La vida política catalana ha estado dominada, a lo largo del año 2023, por las convocatorias y los resultados electorales de las elecciones locales del mes de junio y las elecciones generales del mes de julio.

El año se inició con un gobierno débil de ERC debido a que sólo contaba con 30 diputados en el Parlamento. No obstante, el 10 de marzo logró el apoyo parlamentario del PSC y los Comuns para aprobar los Presupuestos, con 73 votos a favor y 58 en contra. Este acuerdo dio oxígeno a ERC e hizo recordar el gobierno tripartito de legislaturas anteriores, pero no dejaba de ser un acuerdo débil. Por un lado, este acuerdo aumentó la distancia política con Junts, y por otro el PSC recordó desde el primer minuto que ERC debería buscar grandes consensos y aceptar que estaba en minoría si quería gobernar. El PSC exigió acuerdos sobre grandes infraestructuras, como la construcción de una tercera pista en el aeropuerto de Barcelona, temas en los que contaba en parte con el apoyo de Junts.

El enfrentamiento de ERC con Junts se agravó cuando la Presidenta del Parlamento catalán, Laura Borrás, fue condenada por el Tribunal Superior de Justicia por falsedad en documento oficial y prevaricación a una pena de cuatro años y medio de prisión y trece años de inhabilitación. El mismo Tribunal solicitó se concediera un indulto parcial en la pena de prisión de modo que no debiera ingresar en prisión.

La condena motivó que el Parlamento acordara, el primero de junio, retirar el acta de diputada de la Sra. Borrás, una vez que el Tribunal Supremo desestimó la petición de medidas cautelares que dejaran suspendidos los efectos de la sentencia de condena del TSJ. El Pleno del Parlamento eligió una nueva presidenta el 9 de junio, resultando elegida la diputada de Junts Sra. Anna Erra. La retirada del acta de diputada generó un nuevo enfrentamiento entre ERC y Junts, ya que este partido acusó a ERC de no impedir la retirada del acta de diputada.

Los meses posteriores a la aprobación de los Presupuestos no lograron estabilizar las relaciones de ERC con otros partidos favoreciendo su acción de gobierno, ya que en el horizonte inmediato estaban las elecciones locales

y por tanto las respectivas campañas favorecían el marcar diferencias y no el llegar a acuerdos.

Las elecciones locales dieron los siguientes resultados: el partido más votado fue el PSC, 23,71 %, siguieron Junts, 18,36%, ERC 17,29, En Comú 8,85, PP 8,22 y Vox 5,01. Los datos más destacados fueron la clara victoria del PSC y la obtención de más votos por parte de Junts respecto a ERC. Aunque en este segundo caso la diferencia era mínima, el resultado era significativo, pues demostraba que ERC no rentabilizaba a su favor el ejercicio del poder, y reforzaba a Junts en su pugna con ERC. La lucha por la hegemonía dentro del independentismo seguía abierta. Otro dato relevante de las elecciones locales fue el resultado de la “batalla” por Barcelona. Junts presentó como alcaldable al exconseller Xavier Trias, con la intención de conseguir la alcaldía, lo que reforzaría su presencia institucional. Trias hizo una campaña personalista alejado de las siglas de Junts, tratando de presentarse como un candidato transversal que podía recuperar la tradición convergente y expulsar del Ayuntamiento a Ada Colau, la alcaldesa de En Comú. La estrategia dio buen resultado y resultó el candidato más votado, con 11 concejales, por delante de los 10 del PSC, los 9 de Barcelona en Comú y los 7 de ERC. El previsible pacto Junts-PSC no se produjo. Trias buscó el acuerdo con ERC y lo hizo explícito poco antes de las elecciones. El candidato socialista Collboni logró en el último momento el sorprendente apoyo conjunto de Barcelona en Comú (para evitar que fuera alcalde quien había hecho una campaña muy dura contra Ada Colau) y del PP (para evitar un gobierno independentista de Junts y ERC), resultando elegido alcalde. El PSC lograba de este modo una fuerte implantación territorial en toda Cataluña.

Los resultados de las elecciones locales tuvieron un significado y consecuencias muy diferentes a nivel estatal. El PP logró una clara victoria y el PSOE perdió el gobierno de varias Comunidades Autónomas. La debilidad del PSOE, que iniciaba la presidencia semestral de la Comisión Europea, llevó al presidente del Gobierno, de forma sorpresiva, a convocar elecciones generales para finales de julio. De este modo de nuevo la vida política catalana se veía sometida a las tensiones de un proceso electoral, dificultando la acción del propio gobierno.

Los resultados de las elecciones generales van a marcar de forma muy significativa la situación política en Cataluña en el final del año. En Cataluña el PSC confirmó su buen resultado de las elecciones locales y obtuvo 19 diputados (34,49% de votos), a distancia de los 7 diputados obtenidos por Sumar, ERC y Junts. El PP obtuvo 6 diputados y Vox 2. Los partidos independentistas obtuvieron unos malos resultados, con un 13,16%, ERC, y 11,16%, Junts, de votos, por debajo de los votos obtenidos por el PP, 13,34%.

Pero los efectos, muy importantes, de las elecciones generales en Cataluña se van a producir como consecuencia de los resultados a nivel estatal. El PP, pese a su victoria en número de votos y diputados y sus expectativas de al-

canzar el gobierno, no va a lograr conformar una mayoría del gobierno. El PSOE si lo logrará, pero a cambio de negociar además de con SUMAR con PNV, Bildu, ERC y Junts. Los partidos nacionalistas vascos y catalanes se convierten de este modo en la llave del Gobierno del Sr. Pedro Sánchez.

ERC y Junts, pese a sus malos resultados electorales, adquieren un protagonismo muy grande en el nuevo escenario político estatal y catalán. En la negociación de la investidura a favor del Sr. Pedro Sánchez exigen fuertes compensaciones centradas en abrir un nuevo clima de negociación política para resolver “el conflicto histórico sobre el futuro de Cataluña”. ERC y Junts compiten para obtener mejores contraprestaciones, mientras que el sector independentista más radical, la Asamblea Nacional de Cataluña, acusa a estos partidos de traición y haber vuelto al “autonomismo”.

La vida política catalana queda de este modo centrada en las negociaciones para la investidura del Sr. Pedro Sánchez. Se reclama el reconocimiento de la lengua catalana en Europa, traspaso de Rodalies, un nuevo modelo de financiación basado en un concierto similar al del País Vasco, y la aprobación de un proyecto de ley de amnistía que ponga fin a todas las actuaciones judiciales ya realizadas o en curso, que tuvieran como contenido hechos derivados de las actuaciones llevadas a cabo dentro del llamado “procés”.

Debe reconocerse que, en el proceso de negociación entre el PSOE, Junts y ERC, la negociación con Junts, en particular por la negociación directa entre representantes del PSOE con el ex presidente Sr. Puigdemont en Bruselas, fue la que tuvo mayor relevancia social. En particular por el Acuerdo firmado por Junts y el PSOE el 9 de noviembre para la investidura del Sr. Pedro Sánchez.

El citado acuerdo parte de los antecedentes que motivaron la movilización de muchos catalanes a favor de la independencia y afirma a continuación que los resultados de las elecciones generales del 23 de julio ofrecen una oportunidad histórica para tratar de solucionar un conflicto político a partir de la negociación y los acuerdos. Pero a partir de esta afirmación el texto reconoce las divergencias existentes entre PSOE y Junts sobre el valor del referéndum del primero de octubre de 2017 y los hechos posteriores, razón por la cual acuerdan establecer un proceso de negociación que sea acompañado de un órgano internacional que verifique y lleve a cabo el seguimiento del proceso de negociación. Dentro de los temas a negociar destaca la aprobación de una ley de amnistía que contemple la situación de los ciudadanos que, antes y después de la consulta de 2014 y del referéndum de 2017 han sido objeto de decisiones o procesos judiciales. También se hace referencia a la necesidad de revisar las actuaciones de *lawfare* que se hayan podido producir en relación a los hechos del “procés”.

El contenido del acuerdo, en particular la aceptación por el PSOE de un mediador, la promesa de presentar un proyecto de ley de amnistía, y la refe-

rencia al *lawfare* generó una muy dura réplica del PP y de Vox y de la cúpula del poder judicial, y de algunos militantes del propio PSOE. El PSOE negó la existencia de *lawfare*, pero presentó el proyecto de ley de amnistía y aceptó la figura del mediador. El 24 de noviembre la Mesa del Congreso admitió a trámite la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional política y social en Cataluña.

El PSOE lograba de este modo la investidura del Sr. Pedro Sánchez pero condicionaba de forma muy fuerte su gobierno al comportamiento de las fuerzas nacionalistas, en particular, al comportamiento de Junts, a pesar de la exigua fuerza parlamentaria de este partido en Cataluña. En este nuevo complejo e incierto marco político se iba a cerrar el año 2023. Las elecciones generales permitieron a las fuerzas nacionalistas recuperar el protagonismo que les negaron las urnas, Junts y ERC continúan con su batalla por la hegemonía del nacionalismo catalán, dentro de Junts se advierten tensiones entre el sector más favorable a la negociación y el sector partidario de endurecer la relación con el PSOE, mientras el PSC, que da su pleno apoyo a la estrategia negociadora del Sr. Pedro Sánchez, mantiene en Cataluña una posición discreta a la espera de nuevas elecciones catalanas.

El proceso negociador con el Gobierno del Estado mantiene la tensión entre ERC y Junts. No se conoce lo que de hecho se va a obtener y hasta dónde puede llegar la tensión con el gobierno central.

Por otro lado, a nivel interno finaliza el año sin nuevos presupuestos. El presidente Aragonés tratará de llegar a un acuerdo para su aprobación y poder seguir gobernando al menos un año más. Pero tal acuerdo tampoco es seguro.

Pero al mismo tiempo debe reconocerse que el clima de la vida social ha mejorado de forma sustancial. La actividad económica mejora, las instituciones funcionan regularmente, y se han reducido las tensiones. Creo que puede afirmarse que la mayoría de la población ve de forma positiva la aprobación de la ley de amnistía y la apertura de una nueva etapa basada en la negociación política centrada en los problemas reales de la vida colectiva. Por ello, dentro de la situación de gran incertidumbre política que vive Cataluña al finalizar el año, el futuro puede verse con cierta esperanza.

El año se cierra en una situación de gran incertidumbre sobre el futuro inmediato. La investidura del Sr. Pedro Sánchez ha comportado unos pactos, en general opacos, que tienen una gran incidencia en Cataluña, y cuyo desarrollo y cumplimiento condiciona la vida política catalana. De forma principal la presentación del proyecto de ley de amnistía y su tramitación en el Congreso.

El proceso negociador con el Gobierno del Estado mantiene la tensión entre ERC y Junts. No se conoce lo que de hecho se va a obtener y hasta dónde puede llegar la tensión con el gobierno central.

Por otro lado, a nivel interno finaliza el año sin nuevos presupuestos. El presidente Aragonés tratará de llegar a un acuerdo para su aprobación y poder seguir gobernando al menos un año más. Pero tal acuerdo tampoco es seguro.

Pero al mismo tiempo debe reconocerse que el clima de la vida social ha mejorado de forma sustancial. La actividad económica mejora, las instituciones funcionan regularmente, y se han reducido las tensiones. Creo que puede afirmarse que la mayoría de la población ve de forma positiva la aprobación de la ley de amnistía y la apertura de una nueva etapa basada en la negociación política centrada en los problemas reales de la vida colectiva. Por ello, dentro de la situación de gran incertidumbre política que vive Cataluña al finalizar el año, el futuro puede verse con cierta esperanza.

## 2. Actividad normativa

**Gráfico 8. Normas con rango de ley aprobadas en 2023 y en anualidades precedentes**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del BOE.

La debilidad del gobierno de ERC no le impidió sacar adelante un notable número de leyes. En total se aprobaron 11 leyes y 4 Decretos-leyes. Debe destacarse favorablemente la reducción del número de Decretos-leyes respecto al año anterior, consecuencia principalmente de la finalización de la situación excepcional derivada de la pandemia Covid-19.

Dentro del conjunto de leyes cabe mencionar en primer lugar la ley de presupuestos, ley 2/2023 de 16 de marzo, y la ley de medidas fiscales, financieras, administrativas y de sector público, la conocida con ley de acompañamiento, ley 3/2023 de la misma fecha. Esta segunda ley responde a las características propias de este tipo de normas, es decir, se incluyen muchos preceptos (96 arts., 7 adicionales, 2 transitorias, 1 derogatoria y 8 finales) con un contenido muy dispar. Destaca la importancia de las medidas en el ámbito del sector público, arts. 35 a 47, y las medidas administrativas que inciden en sectores muy diferentes, arts. 48 a 97. En este mismo ámbito financiero y presupuestario el Decreto-ley 4/2013 de 19 de diciembre se ocupó de las necesidades del sector público ante la situación de prórroga presupuestaria al

finalizar el año sin nuevo presupuesto estableciendo también medidas en el ámbito de la reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa.

En materia de vivienda destaca la ley 1/2023 de 15 de febrero de modificación de la ley 18/2007 del derecho a la vivienda y el libro V del Código civil de Cataluña relativo a los derechos reales. Ley que tiene como objeto facilitar la actuación en caso de ocupaciones ilegales de viviendas y facilitar a los Ayuntamientos el adquirir temporalmente el uso de viviendas con el objeto de destinarlo a políticas públicas. Por su parte el Decreto-ley 3/2023 de 7 de noviembre se ocupó de establecer algunas medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, concretamente la exigencia de licencia urbanística previa para el destino de viviendas al uso turístico en determinadas zonas (este Decreto-ley fue sometido a Dictamen del Consell de Garantías Estatutarias, que declaró su conformidad a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, tanto por razones competenciales como sustantivas).

Dos leyes se ocuparon de la organización territorial y en particular de la organización comarcal. La ley 4/2023 de 16 de marzo estableció el cambio de adscripción comarcal y veguerial de los municipios de Biosca i Torá (que pasan al Solsonés), y la ley 7/2023 de 10 de mayo que creó la comarca del Lluçanés con capital en Prats del Lluçanés.

Otras dos leyes trataron temas relativos a la organización de la sociedad civil. Así, la ley 5/2023 de 5 de abril del escultismo (movimiento nacido en 1907 y con fuerte arraigo en Cataluña), y la ley 11/2023 de 27 de diciembre del asociacionismo, ley que contiene una extensa exposición de motivos en la que se justifica la voluntad de fortalecer y hacer crecer el asociacionismo, incentivando a la vez la concienciación social sobre sus valores y principios.

La pertinaz sequía que afecta a Cataluña, y que ha hecho que los catalanes vivamos como los agricultores mirando siempre al cielo, se ha tratado de combatir con la ley 9/2013 de 12 de mayo y el Decreto-ley 1/2023 de 28 de febrero, adoptando medidas en el ámbito de la cuenca hidrográfica de Cataluña con el fin esencial de garantizar el suministro de agua potable a los ciudadanos/as. La ley 9/2013 está pendiente de la resolución de la negociación abierta de conformidad con el art. 39,2 de la LOTC antes de ser llevada en su caso ante el Tribunal Constitucional.

Otras normas de carácter cultural, organizativo y social son la ley 6/2023 de 3 de mayo de modificación de la ley 8/2022 sobre el uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria (hace referencia a la enseñanza del aranés), la ley 8/2013 de 12 de mayo de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, fomento de la promoción interna y agilización de la cobertura de los puestos de trabajo con funcionarios de carrera (su objetivo es situar la tasa de temporalidad estructural por debajo del 8%), la ley 10/2023 que modifica la ley 5/2008 de 24 de abril del derecho de las mu-

jeros a erradicar la violencia machista, facilitando el acceso a las indemnizaciones como política de reparación y por último el Decreto-ley 2/2023 de 17 de octubre de medidas extraordinarias de carácter social. Como dice la exposición de motivos de este Decreto-ley su objeto es establecer “un conjunto de medidas extraordinarias de carácter social con el fin de afrontar las dificultades que tienen las personas dependientes y con discapacidad para acceder a los servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública de Cataluña y para asumir los pagos que se derivan, así como de garantizar la atención adecuada a las personas usuarias de estos servicios”.

### 3. Relaciones de colaboración y conflicto

#### *A. Sentencias del Tribunal Constitucional*

En el año 2023 disminuyeron las resoluciones vinculadas de forma directa o indirecta con el llamado “procés”. Entre las sentencias que se ocuparon de esta problemática pueden mencionarse las siguientes. La STC 24/2023 de 27 de marzo, que resolvió el recurso presentado por PSC y Units Per Avançar en relación con los acuerdos de la Mesa de la Cámara sobre delegación de voto al exdiputado Sr. Lluís Puig Gordi una vez recibida la STC 85/2022. El Tribunal estimó el recurso de amparo siguiendo su doctrina anterior y anuló la delegación del voto. Mayor relevancia tienen las sentencias 46/2023 de 10 de mayo y 57/2023, de 23 de mayo. Ambas sentencias dan respuesta a los recursos de amparo presentados por el Grupo parlamentario de Ciudadanos contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de 24 de julio y 22 de octubre de 2022 por los que se admitieron a trámite determinadas propuestas de resolución en el marco del debate general sobre las “propuestas para la Cataluña real”, STC 46/2023, y de respuestas a la sentencia del Tribunal Supremo “sobre los hechos del primero de octubre”, STC 57/2023. Las dos sentencias sostienen que la Mesa del Parlamento de Cataluña tenía conocimiento de su obligación de impedir o paralizar las iniciativas presentadas, concluyendo que la Mesa incumplió su deber constitucional de acatar lo decidido por el Tribunal Constitucional. A nuestro parecer, no deja de ser cuestionable que el Tribunal se pronuncie sobre meras iniciativas parlamentarias, no sobre actos parlamentarios ya definitivos. La sentencia 82/2023 de 3 de julio inadmitió, por no haberse agotado la vía judicial previa, el recurso del Sr. Pau Juvillà i Ballester respecto del acuerdo de la secretaría general del Parlamento de Cataluña por el que se dieron instrucciones a la administración parlamentaria para darle de baja como diputado. El Auto 490/2023 de 24 de octubre inadmitió las recusaciones formuladas por los Srs. Puigdemont, Comín y Ponsatí en una causa penal.

Las sentencias relativas a temas competenciales o materiales se redujeron de hecho a dos de idéntico contenido, las sentencias 10/2023 de 23 de febrero y 60/2023 de 24 de mayo que resolvieron los recursos del Gobierno y del Parlamento catalán contra el Real Decreto-ley 14/2019 de 31 de octubre por

el que se adoptaron medidas urgentes por razones de seguridad pública normativa en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones. Los recursos se desestimaron.

### *B. Conflictos planteados*

La conflictividad ante el Tribunal Constitucional se ha reducido de forma significativa.

Por otro lado, hay que destacar que en tres de los supuestos en los que se han planteado conflictos ante el Tribunal Constitucional se ha acudido a la vía del art. 39,2 de la LOTC para tratar de llegar a acuerdos y evitar la sentencia, llegándose a acuerdos en un caso y en los otros se está todavía en plazo para lograr el acuerdo. Así en el caso de la ley orgánica 1/2023, de 28 de febrero por la que se modifica la ley orgánica 2/2020 de 3 de marzo de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo. El acuerdo de inicio de las negociaciones se publicó en el BOE y el DOGC el 21.6.2023 y el acuerdo final interpretativo se publicó en el BOE y en el DOGC el 6.9.2023. También la ley 9/2023 de 19 de mayo de medidas extraordinarias y urgentes para afrontar la situación de sequía excepcional en Cataluña fue objeto de negociación. El plazo para interponer eventualmente el recurso de inconstitucionalidad finaliza el 22 de febrero de 2024. Por último, también se ha abierto la negociación en el caso de la ley 12/2023 de 24 de mayo por el derecho a la vivienda. El plazo para interponer en su caso recurso de inconstitucionalidad finaliza el 24 de febrero de 2024.

Esta última ley contó con el voto favorable de ERC en el Congreso de los Diputados. No obstante ERC planteó el recurso de inconstitucionalidad alegando vicios de carácter competencial. El recurso contó con el dictamen favorable del Consell de Garantías Estatutaries, dictamen que incluye dos votos particulares que sostienen la conformidad a la Constitución de la ley impugnada.

### *C. Litigiosidad derivada de las actuaciones del “procés”*

Esta litigiosidad ante los tribunales de justicia también se ha reducido durante el año 2023. Debe destacarse la sentencia del TSJ de Cataluña de 31 de mayo que condenó a los miembros del Parlamento catalán Lluís Corominas, Anna Simó, Ramón Barrufet y Lluís Guinó a una pena de multa e inhabilitación de 4 meses por desobedecer el mandato del Tribunal Constitucional al tramitar resoluciones que derivaron en el referéndum ilegal del primero de octubre.

### *D. El conflicto interno en el Parlamento de Cataluña*

Dentro de este apartado de situaciones conflictivas queremos hacer referencia al conflicto interno vivido en el seno del Parlamento catalán, más allá del conflicto derivado de la condena de su presidenta y la retirada de su acta de diputada. Me refiero a las acusaciones de actuaciones irregulares en el funcionamiento del personal del Parlamento, en concreto las licencias concedidas por edad, las primas o subsidios de jubilación y los premios de vincula-

ción así como presuntas irregularidades en la provisión de puestos de trabajo. Estos hechos, que tuvieron fuerte impacto mediático, dieron lugar a la apertura de un proceso de investigación por parte de la Oficina Antifraude de Cataluña, aún no cerrado.

#### 4. Situación económica

A pesar de la complejidad de la situación política, la evolución de la economía a lo largo del año 2023 puede calificarse de positiva. El PIB registra al final del año un incremento del 2,7 %, aunque se advierte una cierta desaceleración al finalizar el año. Con este incremento del PIB se espera crear en el bienio 2022-2023 180.000 puestos de trabajo. La tasa de paro se sitúa en torno al 8,5 %, siendo más grave en el empleo juvenil.

El turismo y las exportaciones siguen impulsando el crecimiento. Cataluña crece más que la media española, aunque menos que Madrid. Los datos ponen de relieve que se ha vuelto a la situación prepandemia. La nueva situación política, y el nombramiento como ministro de industria del Sr. Jordi Hereu, ex alcalde de Barcelona, llevan a pensar en un posible regreso paulatino de las empresas catalanas que se deslocalizaron como consecuencia del “procés” (de octubre 2017 a julio 2023 un total de 7,743), aunque seguramente se requerirá una mayor estabilidad y seguridad jurídica. De momento no se ha iniciado el regreso.

En septiembre se celebraron elecciones en la Cámara de Comercio, Industria y Navegación. La candidatura Va d'Empresa, que se calificó de consenso y transversal, liderada por el Sr. Santacreu, obtuvo la victoria frente a la candidatura Eines del País, vinculada a las fuerzas soberanistas, que obtuvo la victoria cuatro años antes. Se fortalecían de este modo las relaciones entre las instituciones representativas del mundo empresarial catalán, Foment del Treball, PIMEC y la Cámara.