

LA ¿CONSULTA? SOBRE EL FUTURO POLÍTICO DE CATALUÑA

Por

MIGUEL PÉREZ-MONEO
Profesor lector de Derecho Constitucional
Universitat de Barcelona

miguelperezmonero@ub.edu

Revista General de Derecho Constitucional 20 (2015)

RESUMEN: El tercer centenario de la caída de Barcelona en la Guerra de Sucesión española ha sido el contexto en el que la Generalidad de Cataluña ha buscado que los y las catalanas decidiesen sobre su futuro político. A pesar de las negativas del Estado y de la suspensión de las decisiones autonómicas adoptadas por el Tribunal Constitucional, finalmente la población de Cataluña pudo pronunciarse el 9 de noviembre sobre si querían que Cataluña se convirtiese en un Estado y, en ese caso, si querían que fuese independiente. La propia consulta no ha resuelto los problemas, sino que ha generado nuevas incógnitas que parece que tendrán que resolverse a partir de unas futuras elecciones autonómicas.

PALABRAS CLAVE: Referéndum de autodeterminación; Lucha contra la recesión económica; Derechos lingüísticos.

SUMARIO: I. DE CÓMO DECIDIR EL FUTURO POLÍTICO DE LOS CATALANES: 1. La delegación de la competencia de convocatoria de referéndum. 2. La Ley 10/2014, de consultas populares no referendarias. 3. La convocatoria de la consulta. 4. Después del 9 de noviembre. 5. En otro orden de cosas. II. ACTIVIDAD INSTITUCIONAL: 1. El Parlamento de Cataluña: 1.1. Composición y organización. 1.2. Actividad legislativa. 2. El Gobierno de la Generalidad: 2.1. Composición. 2.2. Acción de gobierno. 2.3. Actividad normativa con rango de ley. 3. Otros órganos estatutarios: 3.1. El Consejo de Garantías Estatutarias. 3.2. El *Síndic de Greuges*. 3.3. La *Sindicatura de Comptes*. 3.4. El Consejo de lo Audiovisual de Cataluña. III. COLABORACIÓN Y CONFLICTIVIDAD: 1. Convenios de colaboración con el Estado. 2. Recursos de inconstitucionalidad. 3. Cuestiones de inconstitucionalidad. 4. Conflictos positivos de competencia. 5. Jurisdicción ordinaria.

THE REFERENDUM? ABOUT THE POLITICAL FUTURE OF CATALONIA

ABSTRACT: The third centenary of the fall of Barcelona in the War of the Spanish Succession was the context in which the Government of Catalonia has tried that the Catalan people could decide about their political future. Despite the negative of the State and the Spanish Constitutional Court suspending the regional decisions, the population of Catalonia was able to participate and express whether they wanted Catalonia to become a State and, if so, whether it should be independent. The referendum itself has not solved any problem, but has generated new questions that should be solved from future regional elections.

KEYWORDS: Referéndum on self-determination; Combating the economic recession; Language rights.

I. DE CÓMO DECIDIR EL FUTURO POLÍTICO DE LOS CATALANES

Cataluña conmemoró a lo largo de 2014 el tercer centenario de la caída de Barcelona y del fin de la Guerra de Sucesión española, así como la implantación del absolutismo en todo el territorio como consecuencia de la adopción de los Decretos de Nueva Planta. La Generalidad ha encuadrado en este contexto su actividad en pos de que los catalanes pudiesen decidir libremente su futuro político a través de un referéndum o un instrumento participativo equivalente. Como evidencia de la relación intensa entre el objetivo y la fecha, el *Govern* y el *Parlament* suprimieron los actos institucionales de la Diada de Cataluña¹, el 11 de septiembre, con el fin, a mi entender, de favorecer la participación en la manifestación convocada por las organizaciones sociales *Assemblea Nacional Catalana* y *Òmnium Cultural* a favor de la celebración de un referéndum de autodeterminación. El Parlamento y el Gobierno mantuvieron la ofrenda floral al monumento de Rafael Casanova pero, sin embargo, trasladaron al día 10 los actos institucionales que consistieron en una ofrenda floral por parte del Presidente de la Generalidad y la Presidenta del Parlamento en el Fossar de las Moreras, donde están enterrados los ciudadanos que combatieron contra las tropas e Felipe V en 1714.

Desde el punto de vista constitucional, el referéndum del 9 de noviembre ha hecho girar la actualidad jurídica. Desde el punto de vista institucional, el proceso de transición nacional ha marcado la agenda. Así, el año comenzó con el envío por parte del Presidente de la Generalidad de una carta con el objetivo de buscar apoyos internacionales para la consulta, dirigida a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Unión Europea, y acabó con el diseño, por parte del mismo Presidente, de una hoja de ruta para llegar a la independencia en 18 meses después de unas elecciones de carácter plebiscitario. No obstante lo anterior, en el marco de una reunión mantenida el 30 de julio entre el Presidente del Gobierno y el de la Generalidad, este último hizo entrega de una lista de reivindicaciones², entre las que figuraban un incremento de la financiación autonómica, la denuncia de falta de inversiones en salud y en dependencia, una queja por la recentralización que se estaba llevando a cabo y demandas específicas sobre infraestructuras y generales sobre el respeto de la lengua y cultura catalanas.

¹ http://premsa.gencat.cat/pres_fsyp/AppJava/notapremsavw/275180/ca/conseller-homs-i-vicepresident-segon-parlament-presenten-els-actes-duna-diada-excepcional-lalcada-circumstancies.do. Consultado el 7 de abril de 2015.

² Puede consultarse el documento en <http://ep00.epimg.net/descargables/2014/08/01/e7bf0d0f236d4cf33c8a97f892fbc716.pdf>. Consultado el 31 de marzo de 2015.

1. La delegación de la competencia de convocatoria de referéndum

Con vistas a la celebración de un referéndum y que éste no fuese autorizado por el Presidente del Gobierno español, el 16 de enero, el Parlamento de Cataluña aprobó formalmente que el Estado central transfiera a la Generalidad, en aplicación del artículo 150.2 CE, la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña. La Cámara autonómica votó por una mayoría de casi dos tercios (87 diputados sobre un total de 135) la proposición de ley orgánica³. En esta votación el *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC) sufrió una ruptura de la disciplina de voto, pues tres diputados (Marina Geli, Joan Ignasi Elena y Núria Ventura) se alinearon con la mayoría, formada por *Convergència i Unió* (CiU), *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) e *Iniciativa per Catalunya Verds* (ICV). De dicha mayoría no formaron parte la *Candidatura d'Unitat Popular* (CUP), que se abstuvieron al considerar innecesario pedir permiso a las Cortes Generales para convocar el referéndum. El PSC, el Partido Popular (PP) y *Ciutadans* (C's) rechazaron la iniciativa. La Mesa del Congreso admitió a trámite el 21 de enero la proposición de ley del Parlamento de Cataluña⁴.

Conjuntamente, los partidos catalanes que apoyaron la proposición legislativa en el Parlamento de Cataluña y que tienen representación en el Congreso de los Diputados - CiU, ERC e ICV - presentaron el 3 de febrero una proposición de ley conjunta reproduciendo el texto que aprobó la Cámara autonómica. De esta manera quieren asegurar que se debatiría y votaría la iniciativa en un lapso de tiempo razonable, pues las iniciativas autonómicas siguen un trámite parlamentario más lento, ya que sólo se vota una al mes y, en el momento de presentarse la mencionada anteriormente, había cinco pendientes de tramitación.

Esta solicitud de delegación de competencia abre varias cuestiones⁵. Para empezar, la propia extensión de la competencia del Estado contemplada en el artículo 149.1.32 CE, que reza "autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum". Es decir, ¿comprende la regulación, convocatoria y organización de un referéndum o simplemente la autorización de su convocatoria? Después, habrá que determinar la potencialidad que tiene el propio artículo 150.2 CE, pues se está

³ Se hace referencia a la mayoría necesaria, entre otras cosas, para impulsar una modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁴

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pu10&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28BOCG-10-B-158-1.CODI.%29#%28P%C3%A1gina1%29>. Consultado el 7 de abril de 2015.

⁵ Resulta interesante el debate que se mantuvo en el bloc de la Revista Catalana de Dret Públic: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2014/02/17/929/>. Consultado el 31 de marzo de 2015.

solicitando por parte de Cataluña la delegación del título competencial completo y no la de una facultad correspondiente a materia de titularidad estatal, si bien se entiende que para una sola vez, por lo que no se altera el texto de la Constitución. Seguidamente, habría que razonar sobre la “naturaleza” de dicha facultad que quiere ser delegada, para verificar que permite la delegación. La indeterminación del artículo 150.2 CE permite, no obstante las dudas anteriores, un gran margen de actuación al legislador quien, no obstante,

Unos días antes de la discusión en el Congreso de los Diputados, el 25 de marzo, el Tribunal Constitucional resolvió el recurso contra la resolución del Parlamento de Cataluña sobre la declaración de soberanía en su STC 42/2014 . Asumiendo que la Resolución 5/X tiene carácter jurídico y produce efectos jurídicos, si bien no vinculantes (FJ 2º), anuló el carácter de soberano al pueblo de Cataluña por contradecir los artículos 1.2 y 2 CE y consideró que las referencias al “derecho a decidir”, no proclamado como una manifestación de un desconocido derecho a la autodeterminación, supone “una aspiración política a la que sólo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de legitimidad democrática, pluralismo y legalidad” (FJ 3º).

La discusión en el Congreso de los Diputados de las propuestas autonómica y de los partidos catalanes se produjo el 8 de abril, pues hubo acuerdo en adelantar los plazos de las otras iniciativas autonómicas que estaban por delante y las Cortes Valencianas retiraron una que tenían pendiente de debate. El Presidente de la Generalitat renunció a defender él personalmente esta propuesta de delegación alegando que quería “repartir protagonismos” y el Govern de la Generalitat estuvo representado por los consejeros Homs y Pelegrí⁶. El Parlamento de Cataluña designó a tres diputados de CiU (Jordi Turull), ICV (Joan Herrera) y ERC (Marta Rovira) para acudir al Congreso para defender la postura de la Cámara. El Gobierno central se opuso a la aprobación de la iniciativa al considerar que la autorización por parte del Estado de la celebración de un referéndum supone un elemento sustancial de su configuración constitucional y, en consecuencia, por su propia naturaleza no sería delegable. Además, constata que la Generalitat pretende la delegación de la totalidad del título competencial, lo que va más allá de lo que puede ser objeto de transferencia o delegación atendiendo a la literalidad del artículo 150.2 CE . Por otra parte, constata que el objeto del referéndum a que se refiere la iniciativa autonómica resulta inconciliable con los artículos 1.2 y 2 de la Constitución española, ya que las comunidades autónomas carecen de competencia para adoptar decisiones políticas que afecten directamente al conjunto del Estado: no se puede

⁶ http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/25/catalunya/1395757502_723109.html. Consultado el 7 de abril de 2015.

delegar a los ciudadanos de Cataluña una decisión que afecta al pueblo español, único titular de la soberanía. Además, y en conclusión, un referéndum consultivo sirve para consultar sobre algo sobre lo que se va a decidir, por lo que “no caben consultas meramente especulativas”. La Cámara baja se pronunció en contra de los planes de la Generalitat por 299 votos, frente a 47 síes y una abstención. Dicha negativa alentó a los partidos favorables a la consulta en seguir su camino en convocarla utilizando los recursos normativos autonómicos, sin requerir la autorización del Presidente del Gobierno, en vez de seguir buscando un pacto con el Gobierno central, como defendían los socialistas catalanes.

2. La Ley 10/2014, de consultas populares no referendarias

El Parlamento catalán retomó la tramitación de la Ley de Consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, presentando la Comisión de Asuntos Institucionales una iniciativa apoyada por CiU, ERC, PSC, ICV y CUP y tramitándola por la vía de urgencia. Esta ley se presenta como desarrollo de los artículos 29.6 y 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y es la apuesta final para que los catalanes se pronuncien sobre su futuro político en el año 2014. Las consultas populares no referendarias sirven para que las personas llamadas a participar manifiesten su opinión, mediante votación, sobre una determinada actuación, decisión o política pública. Aunque no tienen carácter vinculante, los poderes públicos que las convoquen deben pronunciarse sobre el resultado. Tal y como están configuradas en la Ley, las consultas pueden tener carácter general o sectorial y ser, según su ámbito territorial, locales o autonómicas. Junto con las reglas de funcionamiento - convocatoria, sujetos participantes e inclusión en el Registro de participación, reglas de determinación de la pregunta - contempla un sistema de garantías (Comisión de control, comisiones de seguimiento y mesas de consultas) y reglas especiales para las consultas de iniciativa ciudadana. Además, la Ley contempla un título III relativo a otros procesos de participación ciudadana, y menciona las encuestas, las audiencias públicas ciudadanas o los foros de participación, destinados a facilitar y promover la intervención de la ciudadanía en la orientación o definición de las políticas públicas.

Durante el proceso de discusión y aprobación de la norma, el Govern aprobó el 27 de mayo el decreto de creación del Registro de catalanes residentes en el exterior, orientado a “conocer las demandas y necesidades residentes en el exterior” y que debía ser utilizado para celebrar la consulta del 9 de noviembre.

El Consejo de Garantías Estatutarias dictaminó el 21 de agosto que la Ley de Consultas No Referendarias se adecuaba al Estatuto de Autonomía de Cataluña y a la Constitución, sin entrar en considerar si su aplicación para llevar a cabo la anunciada

consulta del 9N fuese legal o no⁷. Consideró que la población potencialmente convocada a una consulta no referendaria no se identifica con el cuerpo electoral y el objeto de la consulta no debe limitarse a las competencias estrictas y tasadas en el Título IV del EAC, sino que podría extenderse al conjunto de funciones y facultades de iniciativa e impulso político que se atribuye en dicha norma a la Generalidad de Cataluña (FJ 4º). Además, considera que el procedimiento no es el estrictamente electoral. No obstante, los 9 vocales se dividieron a la mitad y cuatro de ellos (Pere Jover, Eliseo Aja, Marc Carrillo y Carles Jaume Fernández), emitieron votos particulares, pues consideraban que la Ley de Consultas No Referendarias regula, básicamente, un tipo de referéndum simulado, sin la habilitación constitucional).

La ley fue aprobada, finalmente, el 18 de septiembre, con los votos a favor de CiU, ERC, PSC, ICV, CUP y un diputado no adscrito. Votaron en contra los diputados del PP y C's. Los puntos clave de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación en relación con la votación del 9 de noviembre son:

1) Objeto (arts. 3 y 11): manifestar la opinión de las personas legitimadas sobre una determinada actuación, decisión o política pública, mediante votación. No pueden formularse consultas que puedan afectar los derechos y libertades fundamentales o los derechos estatutarios. Se excluyen también materias tributarias y presupuestos aprobados.

2) Convocatoria (arts. 4 y 10): puede promover una consulta de ámbito nacional el Presidente de la Generalidad. El sujeto legitimado para convocarla es el Presidente de la Generalidad, por decreto. Debe ser convocada en el plazo de 90 días a contar desde la aprobación por iniciativa y la consulta debe realizarse en un plazo entre 30 y 60 días naturales a partir de la publicación del decreto de convocatoria;

3) Sujetos llamados a participar (art. 5): personas mayores de 16 años que tengan la condición política de catalanes, incluyendo a los catalanes residentes en el extranjero, así como las personas mayores de 16 años nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros estados, siempre que estén inscritas en el Registro de población de Cataluña y tengan una residencia continuada

⁷ “La articulación de determinados procedimientos dirigidos a la obtención de la opinión o de las aspiraciones ciudadanas de una comunidad, salvando las consecuencias políticas y jurídicas que en cada caso se deriven, si se desarrollan de manera respetuosa y a la vez complementaria con los correspondientes principios y procedimientos constitucionales, incluidos los mecanismos rígidos de reforma, no chocan ni resultan incompatibles con el fundamento último de la soberanía reconocida en el artículo 1.2 CE” (FJ 3).

durante un determinado lapso de tiempo.

4) Decreto de convocatoria (art. 12): debe fijar la pregunta o preguntas sometidas a votación; las personas que pueden participar; la fecha de votación, incluida la anticipada; las modalidades de votación; las reglas específicas de la consulta.

5) Registro de participación en consultas no referendarias (art. 6): ante la dificultad de poder utilizar el censo electoral, la Ley crea un registro que incluye a todas las personas llamadas a participar en una consulta y que está integrado por datos del Registro de población de Cataluña y del Registro de catalanes en el exterior.

6) Efectos de las consultas: no tienen carácter vinculante, aunque los poderes públicos que las han convocado deben pronunciarse sobre su incidencia en la actuación pública sometida a consulta.

7) Pregunta (art. 11): la consulta puede contener más de una pregunta y que estas sean alternativas o sucesivas. La respuesta ha de ser afirmativa, negativa o en blanco. La pregunta o preguntas han de ser formuladas de manera neutral, clara e inequívoca.

8) Campaña institucional (art. 12): firmado el decreto de la consulta se abre un período de difusión institucional para garantizar el derecho a la información sobre el objeto y procedimiento de la consulta.

9) Campaña y debate público (art. 21): sirve para facilitar la información y el contraste de posiciones sobre el objeto de la consulta y pedir el apoyo a las personas legitimadas para participar.

10) Votación (arts. 23 a 26): la novedad más relevante es que se permite la votación anticipada, tanto por correspondencia como por depósito.

11) Garantías (art. 13): el sistema de garantías está integrado por la Comisión de Control (arts. 14 y 15), las comisiones de seguimiento (arts. 16 y 17) y las mesas de consultas (arts. 19 y 20).

3. La convocatoria de la consulta

Ocho días después de ser aprobada por el Parlamento, la Ley de consultas fue publicada en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya el 27 de septiembre. La demora en la publicación sirvió para jugar con los tiempos de la previsible impugnación ante el Tribunal Constitucional que acabó haciendo el Presidente del Gobierno. Minutos

después⁸, el Presidente de la Generalitat firmó el Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña en un acto solemne.

En dicho decreto se convoca a las personas mayores de 16 años que tengan la condición política de catalanes, a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea ya los nacionales de terceros Estados, en ambos casos inscritos en el Registro de población de Cataluña que acrediten un periodo continuado de residencia legal de uno y tres años respectivamente, a dar su opinión sobre el futuro político de Cataluña con la finalidad de que la Generalidad pueda ejercer la iniciativa legal, política o institucional correspondiente. Y ello a través de la respuesta de dos preguntas sucesivas: “¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado?” y, para los que respondan afirmativamente, una segunda: “¿Quiere que este Estado sea independiente?”.

El domingo, el día siguiente de la firma del decreto la Generalitat comenzó la campaña institucional, a través de una página web . También a partir de la publicación, se desencadenó el procedimiento de impugnación por parte del Gobierno central. El domingo 28 de septiembre, la Comisión Permanente del Consejo de Estado consideró que las consultas populares no referendarias reguladas por la ley catalana reúnen, en realidad, las características propias del referéndum, por lo que vulneran la reserva de Ley Orgánica establecida en los artículos 81 y 92.3 de la Constitución⁹. Por otra parte, en el dictamen sobre el Decreto de convocatoria¹⁰, el Consejo de Estado concluyó que esta era inconstitucional pues la consulta promovida llamaba a decidir sobre una cuestión que está reservada al pueblo español como titular del poder soberano. Congruentemente con los dictámenes del Consejo de Estado, en el Consejo de Ministros extraordinario del lunes 29 de septiembre se adoptó la decisión de establecer un recurso de inconstitucionalidad contra la ley autonómica e impugnar al amparo del Título V de la LOTC, el decreto de convocatoria. En ambos casos, se alegaría el artículo 161.2 CE y la suspensión automática de ambas disposiciones.

El Tribunal Constitucional admitió a trámite ambas impugnaciones el mismo 29 de septiembre, acordando, de conformidad con el artículo 161.2 CE, la suspensión, desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, de los preceptos de la Ley de Consultas impugnada, del Decreto impugnado y sus anexos así como de los actos o resoluciones que pudieran dictarse en aplicación de los preceptos impugnados y de las restantes actuaciones de preparación para la convocatoria de la consulta del 9N o

⁸ <http://www.europapress.es/catalunya/noticia-artur-mas-firma-decreto-convocar-consulta-9n-20140927104314.html>. Consultado el 7 de abril de 2015.

⁹ Dictamen del Consejo de Estado núm. 964/2014, de 28 de septiembre.

¹⁰ Dictamen del Consejo de Estado núm. 965/2014, de 28 de septiembre.

vinculadas a ella. La inmediatez de la convocatoria del Pleno del Tribunal Constitucional respondió a la trascendencia constitucional y política de las cuestiones planteadas¹¹.

El Presidente de la Generalidad, no obstante, asumió que no daría ningún paso hacia la suspensión de la consulta sin que le obligaran a ello de forma expresa. Así, interiorizó que los efectos de la suspensión comenzarían en cuanto recibiera la notificación de las providencias del Tribunal Constitucional, lo que ocurrió el 30 de septiembre, razón por la que mantuvo la campaña institucional añadiéndole una coletilla: “La consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña ha sido impugnada a instancias del Gobierno español. Como consecuencia de esta impugnación, se informa que: La campaña *Tú decides* ha sido suspendida de manera cautelar y temporal. El Gobierno catalán ha acordado promover las iniciativas legales, políticas e institucionales para garantizar el ejercicio del derecho a decidir el futuro político de Cataluña”. Los registros de la Generalidad siguieron recibiendo peticiones de voto de inmigrantes y de catalanes afincados en el extranjero. No obstante, para minimizar los males que pudieran acontecer a terceros, retiró la campaña que había sido contratada en prensa escrita, radio y televisión.

El 1 de octubre, el Parlamento de Cataluña, a pesar de la suspensión de la Ley de Consultas, designó los siete miembros de la Comisión de Control usando el mecanismo previsto en el artículo 14. Participaron únicamente en la votación los diputados de CiU, ERC, ICV y CUP que consideraron, a partir de la interpretación que hizo del ATC 61/2002, de 11 de abril, una nota emitida por los Servicios Jurídicos de la Cámara el 1 de octubre¹², que tal nombramiento era un complemento imprescindible para la aplicación de la ley impugnada, un acto de aplicación directa del artículo 14 pero no un acto concreto de ejecución. Además, que el acto parlamentario de designación no producía plenos efectos jurídicos - pues faltaría el nombramiento por parte del Presidente de la Generalitat. El decreto de nombramiento, Decreto 132/2014, se firmó el jueves 2 de octubre “a los efectos de la vigencia correspondiente” y se publicó el día siguiente en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña. El Consejo de Ministros acordó el 3 de octubre recurrir el Decreto de creación y nombramiento de la Comisión de Control a través de un incidente de ejecución por incumplimiento de la providencia dictada el 29 de septiembre.

¹¹ Comunicado del Pleno del Tribunal Constitucional, de 29 de septiembre de 2014. http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2014_074/Comunicado%20del%20Pleno.pdf

¹² Los Grupos parlamentarios popular y socialista solicitaron a la presidenta del Parlamento que los Servicios Jurídicos emitiesen un informe. No obstante, en la sesión el uno de octubre se distribuyó una *Nota amb relació al punt tercer de l'ordre del dia de la sessió plenària dels 1 i 2 d'octubre de 2014*.

Tres días después de ser nombrada por el Presidente de la Generalidad, la Comisión de Control se reunió en secreto, aunque estuvo en el ojo mediático por la renuncia al cargo de uno de sus integrantes, que consideró que no se daban las garantías democráticas para celebrar la consulta del 9N. El Gobierno catalán dio el 7 de octubre otro paso más para celebrar la consulta del 9N y publicó, también “a los efectos de la vigencia correspondiente”, el Decreto 133/2014, de nombramiento de los integrantes de las Comisiones de Seguimiento, lo que supuso un nuevo desarrollo de la Ley de consultas suspendida por el Tribunal Constitucional.

Por su parte, el Gobierno, a través de la Delegada de Gobierno en Cataluña, envió una carta a secretarios e interventores municipales recordándoles la suspensión de la consulta y advirtiéndoles que los Ayuntamientos no pueden colaborar en sus preparativos.

Una vez que el *Govern* asumió la suspensión de la Ley y de la convocatoria, principalmente por la prohibición de que los Ayuntamientos colaborasen con la organización de la consulta, Artur Mas buscó una alternativa para celebrar la consulta sorteando el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Después de desechar la posibilidad de convocar elecciones anticipadas, propuso en comparecencia pública del 14 de octubre - utilizando el Título III de la Ley de Consultas, no impugnado ante el Tribunal Constitucional - un proceso de participación ciudadana, sin acto formal de convocatoria ni apoyada en competencias específicas de la Generalidad, rehuyendo actos jurídicos concretos que puedan ser impugnados. De hecho, el procedimiento del “nuevo 9N” se fue desgranando a través de presentaciones de miembros del *Govern* y de una página web (www.participa2014.cat).

En dicho proceso participativo, podrían participar los ciudadanos y extranjeros mayores de 16 años que acrediten, con DNI, NIE o pasaporte, residencia en un municipio catalán. Dado que no hay registro previo de votantes, no habrá lista de participantes, sino que se creará un registro para que los votantes puedan darse de alta cuando vayan a votar en el que se introducirán los datos cedidos por estos voluntariamente. El plazo de votación será de 16 días, ya que se habilita un procedimiento de participación a través de las delegaciones territoriales del Gobierno entre el 10 y el 25 de noviembre y, además, se podrá votar el domingo 9 de noviembre en 6.430 puntos de votación distribuidos entre institutos públicos y locales municipales. A este respecto, el Presidente de la Generalidad ha pedido a través de correo electrónico la colaboración a los alcaldes - dado que no se la podía exigir - para que faciliten una relación de locales municipales en que instalarán las urnas y el nombre de las personas

que se harán cargo de ellos¹³. Las mesas electorales estarán formadas por tres voluntarios. La distribución de colegios electorales se publicó el 29 de octubre. Para utilizar los institutos públicos, la Generalidad creó un registro especial para “voluntarios de equipamientos” y se indicó a los directores de los institutos que consigan tres voluntarios por centro educativo y que pongan a disposición de los mismos - si el director no es uno de ellos, las llaves del centro. En caso de que no hubiese voluntarios en los centros, los directores deben entregar las llaves del centro al responsable de los servicios territoriales de enseñanza.

La campaña informativa se sustituyó por una campaña “de deliberación participativa” para fomentar el debate y la expresión de la pluralidad de opiniones existentes en el seno de la sociedad catalana, que utilizaba el mismo diseño, voces y música que la campaña informativa de la primera consulta. Además, el *Govern* se dirigió a los medios de comunicación para que difundiesen información referente a la “deliberación participativa” para facilitar la participación. Les recordó, a este respecto, que la radio y televisión públicas han de proporcionar información sobre los asuntos de interés general y las privadas han de difundir gratuitamente comunicaciones de interés público. Como se verá más adelante, el *Govern* solicitó al *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* que valore la incoación de expediente sancionador contra los medios que se negaron a insertar publicidad institucional gratuita “de interés público” sobre la consulta alternativa del 9N.

El Consejo de Estado informó, tomando en consideración la página web oficial de la Generalidad de Cataluña y declaraciones de Artur Mas¹⁴, que el nuevo proceso participativo era la misma consulta suspendida por el Tribunal Constitucional, lo que vulnera las providencias dictadas por el Tribunal Constitucional¹⁵. Ante la ausencia de un Decreto formal de convocatoria, el Consejo de Estado considera que el acto jurídico administrativo de convocatoria se contiene en la página web de la Generalidad, que dispone que “El día 9 de noviembre de 2014, el *Govern* de la *Generalitat* de Cataluña abre un proceso de participación ciudadana en el que convoca a los catalanes y las catalanas y a las personas residentes en Cataluña a que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña”. A la vista de la información disponible, el Consejo de Estado consideraba sin duda que el proceso informalmente convocado, no susceptible de encuadrarse en el resto de procesos de participación contemplados en el Título III de la Ley 10/2014, constituye materialmente un referéndum.

¹³ http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/10/23/catalunya/1414094738_392394.html, consultado el 1 de abril de 2015.

¹⁴ “En lo esencial es lo mismo, si por esencial entendemos locales abiertos, urnas en las mesas, miles de mesas y que todos los que quieran votar la pregunta acordada podrán hacerlo. Si eso es lo esencial, es lo mismo”.

¹⁵ Dictamen núm. 1092/2014, de 30 de octubre.

En consecuencia con las conclusiones del informe del Consejo de Estado, el Consejo de Ministros decidió el 31 de octubre impugnar las actuaciones de la Generalidad de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes y personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre mediante un proceso de participación ciudadana. El 4 de noviembre el Pleno del Tribunal Constitucional admitió a trámite dicha impugnación y acordó la suspensión de los actos impugnados, así como las restantes actuaciones de preparación de dicha consulta o vinculadas a ella.

El Gobierno de la Generalidad decidió, a pesar de la nueva suspensión, seguir adelante con su plan de poner urnas en las calles el 9 de noviembre y apuntó la posibilidad de que la "sociedad civil" asumiera la organización. Básicamente, consideró que la providencia del Tribunal Constitucional se refiere al proceso participativo como si fuera una "consulta" y la Generalitat consideraba que se estaba haciendo "otra cosa". No obstante, impugnó ante el Tribunal Supremo el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros para impugnar la convocatoria por vulneración de los derechos fundamentales de los catalanes a la participación y sus libertades de expresión e ideológica. Fundamentaba su recurso en que el acuerdo del Consejo de Ministros carece de fundamento pues supone un abuso de poder y de derecho, quiebra las reglas de la buena fe y comporta un uso fraudulento del derecho por parte del Gobierno. Además, se solicitaba la adopción de medidas cautelarísimas consistentes en la suspensión cautelar del acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de octubre. El Tribunal Supremo, sin embargo, en Auto de la sección séptima de la sala de lo contencioso administrativo de 6 de noviembre, no accedió a aceptar la suspensión del mismo por considerar que el acuerdo del Consejo de Ministros cuestionado por la Generalidad no es un acto susceptible de recurso contencioso administrativo ya que la decisión que se recurre está regulada por los artículos 161.2 de la Constitución y por el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y a éste corresponde resolver sobre las condiciones de admisibilidad y sobre el fondo de la misma. Por otra parte, al deliberar el 5 de noviembre, no tendría sentido la medida cautelar provisionalísima solicitada ya que la impugnación recurrida ya habría producido sus efectos.

Finalmente, y confiando en que el Gobierno central tolerase una jornada básicamente reivindicativa - y probablemente fruto de las comunicaciones que hubo entre Gobierno, Govern y PSOE¹⁶ - el Gobierno catalán dejó la ejecución de la jornada de participación ciudadana en manos de voluntarios, aunque aseguró que mantenía la responsabilidad por la organización de la misma.

¹⁶ <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/emisarios-rajoy-sanchez-mas-han-negociado-hasta-final-3671529>, consultado el 10 de abril de 2015.

Finalmente, el 9 de noviembre se celebró la consulta. Se constituyeron 6.695 puntos de votación atendidos por unos 40.000 voluntarios. La participación total fue de 2.344.828 personas, más un menos un tercio del censo llamado a participar, y los resultados se ven reflejados en la tabla siguiente:

De una población de unos seis millones de catalanes mayores de 16 años, según los datos de la encuesta de población activa del cuarto trimestre de 2014 del Instituto Nacional de Estadística, se acercó a participar un 38,59%, una participación baja, aunque el proceso sirvió para movilizar - una vez más - a los catalanes soberanistas, pues - pese a representar algo más del 30% de la población llamada a participar - supusieron un contundente 80% de los participantes.

4. Después del 9 de noviembre

Una vez celebrada la consulta, la Fiscalía General del Estado ha presentado una querrela contra el Presidente y Vicepresidenta de la Generalidad y la Consejera de Educación por la supuesta comisión de delitos de desobediencia grave, prevaricación, malversación y usurpación de funciones. Por su parte, el Presidente Artur Mas, recuperada la iniciativa política, detalló en comparecencia pública el 25 de noviembre, siete pasos para llegar a la independencia en 18 meses¹⁷.

Estos pasan por una convocatoria de elecciones autonómicas en las que las opciones independentistas concurren en una lista única, configurada por personas representativas de la sociedad civil, especialistas en materias clave para la construcción del Estado, y candidatos propuestos por los partidos políticos. Artur Mas se propuso como cabeza de lista, aunque también se ofreció a cerrarla. Celebradas las elecciones, y en caso de victoria de esa candidatura independentista, aunque sin especificar si en votos o en escaños, se comunicaría a las instituciones estatales, comunitarias y a la comunidad internacional “la intención de constituir un Estado en Cataluña de acuerdo con el mandato recibido en las urnas”. Acto seguido, el *Parlament* propondría la apertura de negociaciones formales con el Gobierno español para pactar las condiciones “justas, respetuosas y provechosas para todas las partes implicadas” de la constitución del nuevo Estado. Los informes del Consejo Asesor para la Transición Nacional, serían la guía para acabar las estructuras de Estado necesarias¹⁸. En paralelo a las

¹⁷ http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/11/26/catalunya/1416956539_068491.html, consultado el 11 de abril de 2015.

¹⁸ En septiembre de 2014, el Consejo Asesor para la Transición Nacional recopiló el conjunto de 19 informes elaborados y lo acompañó de una síntesis para presentarlo como el “Libro blanco de la Transición Nacional de Cataluña”. Puede consultarse en http://presidencia.gencat.cat/web/content/ambits_actuacio/consells_assessors/catn/informes_publicats/libre_blanco_castella.pdf, consultado el 11 de abril de 2015.

negociaciones, se abriría un proceso participativo para establecer las bases de la futura Constitución catalana. El proceso acabaría con la convocatoria de unas elecciones constituyentes y, finalmente, con un referéndum para ratificar la proclamación de la independencia.

5. En otro orden de cosas

El 25 de mayo de 2014 se celebraron **elecciones al Parlamento europeo**. CiU propuso, sin éxito, a ERC una candidatura conjunta, para que los resultados electorales se leyesen fácilmente en clave soberanista. No obstante, los tres partidos “soberanistas” recogieron en sus respectivos programas electorales un apartado común sobre sus aspiraciones. Los resultados, como puede verse en la Tabla 2, confirmaron las encuestas, que auguraban un *sorpasso* de ERC a CiU y una nueva pérdida de apoyos por parte del PSC-PSOE que lo relegan a tercera fuerza por número de votos.

Tabla 2 - Resultados electorales en Cataluña. Elecciones europeas 2014

CANDIDATURAS	VOTOS	% CÉNSO
ERC - NECAT - EPDQ	584.149	11,17%
CiU	548.718	10,52%
PSC-PSOE	399.539	7,74%
ICV-EiA	259.554	4,98%
PP	249.220	4,83%
CS	187.873	3,67%
PSDEMOS	117.099	2,29%
UPD	30.818	0,61%
Otras candidaturas	152.773	2,97%
Votos nulos	22.524	0,42%
Votos en blanco	43.993	0,82%
Abstenciones	2.398.140	42,37%
TOTAL	5.317.789	100%

Fuente: elaboración propia

La magnitud de los cambios electorales puede comprobarse en la tabla 3, si bien ha de recordarse que las elecciones al Parlamento europeo se celebran cada cinco años y entre medias se han producido unas elecciones generales, dos elecciones autonómicas y unas elecciones municipales. La arrastrada pérdida electoral, en un contexto de profunda crisis interna del partido, llevó al Primer Secretario del PSC, Pere Navarro, a presentar su dimisión el 11 de junio, siendo sustituido por Miquel Iceta en julio del mismo año.

Con ocasión de las elecciones europeas, un grupo de entidades políticas y sociales quisieron llevar a cabo una acción en la que pretendían preguntar a los ciudadanos de Cataluña sobre cuestiones relacionadas con la deuda pública o el control del sector energético a través de un **multirreferéndum**, a pesar de que dichos actos no podrían considerarse referéndums o consultas populares pues no han sido promovidos por las autoridades públicas competentes. La Junta Electoral Central prohibió la celebración del mismo en la respuesta que dio el 19 de mayo a la consulta elevada por la Junta Electoral de Tarragona. Consideró que dicho acto podía “ejercer influencia o injerencia en el sentido del voto” de cara a los comicios europeos, afectando a los principios de reflexión y regularidad que deben presidir el acto de la votación¹⁹. Además, entre los convocantes figura la CUP, formación a la que - si bien no ha optado por concurrir a las elecciones europeas - no es ajena a la prohibición de realizar actos de campaña o de propaganda electoral acabada la campaña electoral.

Otro hecho que agitó la vida pública catalana fue la confesión que hizo Jordi Pujol el 25 de julio de que había dispuesto de una **fortuna no regularizada** en la forma de un legado para su mujer y sus siete hijos²⁰. A raíz de su comunicado, en el que admitía no haber encontrado un momento adecuado para regularizar la herencia, la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento de Cataluña aprobó solicitarle una comparecencia para que diera explicaciones. La fecha de dicha comparecencia fue un asunto polémico ya que su coincidencia en el tiempo podría quitar protagonismo a la aprobación de la Ley de Consultas o perjudicar la defensa procesal de alguno de sus hijos ante la Audiencia Nacional. A pesar de que su comparecencia no sería obligatoria, pues ni tiene la condición de autoridad ni es funcionario, Jordi Pujol aceptó acudir por consideración hacia la Cámara autonómica. Finalmente acudió el 25 de septiembre, el día antes de la publicación de la Ley de Consultas y de la convocatoria de la misma. En

¹⁹ Las preguntas que se plantean se encuentran en el debate político de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales en que se plantean, pues son cuestiones referidas a política agrícola, energética, pago de la deuda pública, vinculación de las iniciativas legislativas populares, proyectos de parques temáticos, abastecimiento de aguas o construcción de líneas de alta tensión.

²⁰ <http://file02.lavanguardia.com/2014/07/25/54412477934-url.pdf>, consultado el 11 de abril de 2015.

dicha comparecencia, explicó que no había sido un político corrupto y que no había cobrado al margen de su sueldo oficial. Reiteró que el origen del dinero que tenía en una cuenta en Andorra era un legado de su padre que cuantificó en 841.000€.

A lo largo de 2014, más allá de la transición nacional, el otro gran eje que ha estructurado la acción política de la Generalidad ha sido la **lucha contra la recesión económica**. Tras un 2013 en el que los presupuestos estuvieron prorrogados, finalmente el Parlamento fue capaz de aprobar unos presupuestos con los votos de Convergència i Unió y los de Esquerra Republicana, eso sí, el 22 de enero. No corrió la misma suerte el presupuesto para 2015 ya que, entre otras cosas, el Gobierno presentó el proyecto de ley de presupuestos el 2 de diciembre de 2014. En consecuencia, el 23 de diciembre, el Govern tuvo que aprobar el decreto de prórroga de los Presupuestos de 2014, que estarán vigentes hasta que se pudieran aprobar las cuentas para 2015.

Para equilibrar las cuentas, y como consecuencia del acuerdo de gobierno con ERC, la Generalitat ha aprobado la creación de nuevos impuestos. Así, en febrero se aprobó la creación de tres impuestos ambientales que gravan el despegue de aviones comerciales, la producción eléctrica termónuclear y la emisión industrial de partículas contaminantes. En marzo, el Parlamento aprobó la ley del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito. También intentando reducir el déficit público en la vertiente de los ingresos, la Generalidad siguió adelante con su plan de venta de inmuebles, aprobando la venta de varios paquetes de edificios.

No obstante, el déficit de la Generalidad fue equivalente al 2,13% del PIB debido, principalmente, a problema de ingresos. Así los gastos apenas se desviaron unos 47 millones sobre lo presupuestado pero, sin embargo, se ingresaron 3.000 millones de euros menos de los previstos²¹.

A mitad de camino entre la transición nacional y la lucha contra la recesión puede ubicarse la creación de una nueva herramienta de la **Agencia Tributaria de Cataluña**, *Tributs de Catalunya*, formada por una red de 53 oficinas que recaudarán impuestos locales y autonómicos y de un portal de internet de información tributaria. De esta manera, se pretende avanzar en la construcción de estructuras de Estado y facilitar que la Generalidad pueda asumir la gestión de la totalidad de las obligaciones tributarias de los ciudadanos de Cataluña.

II. ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

1. El Parlamento de Cataluña

²¹ <http://www.elperiodico.com/es/noticias/economia/generalitat-duplico-2014-deficit-establecido-por-estado-4033247>, consultado el 11 de abril de 2015.

1.1. Composición y organización

En el **Grupo parlamentario** de CiU se dieron de alta dos parlamentarios en sustitución de otros que renunciaron al acta, uno a raíz de su imputación en el caso de las ITV y otra por haber sido nombrada Secretaria General de la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo. También como consecuencia de una imputación hubo un cambio en el Grupo parlamentario de C's, en este caso por un presunto fraude fiscal. Más movimiento hubo en el Grupo parlamentario socialista en el que las disidencias internas se saldaron con una suspensión de los cargos de representación de los diputados díscolos, en el que hubo un cambio de presidente como consecuencia de la dimisión de Pere Navarro como Primer Secretario y en el que se produjeron tres altas, para sustituir a dos de los diputados críticos, que abandonaron el escaño y al ganador de las primarias abiertas convocadas para escoger al "alcaldable" socialista de Barcelona.

Por lo que respecta a las **Comisiones**, se creó la Comisión de estudio de la reforma horaria y se cerró la de Permisos de prospección y explotación de hidrocarburos no convencionales por medio de fracturación hidráulica. También se cerró la Comisión de Investigación sobre las posibles responsabilidades derivadas de la actuación y la gestión de las entidades financieras y la posible vulneración de los derechos de los consumidores. A su vez, se crearon dos nuevas comisiones de investigación. Una sobre la quiebra de Spanair y otra sobre el Fraude y la Evasión fiscal y las prácticas de corrupción política.

1.2. Actividad legislativa

Después de la inusualmente parca actividad legislativa del año 2013, el Parlamento de Cataluña ha retomado la actividad legislativa con brío, pues ha aprobado las siguientes 21 leyes ordinarias:

Ley 1/2014, de 27 de enero, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2014, a iniciativa del Gobierno

Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, a iniciativa del Gobierno

Ley 3/2014, de 19 de febrero, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción, a iniciativa de los Grupos parlamentarios CiU y ERC. La ley pretende regular los horarios comerciales para conciliar la vida laboral y familiar de las personas que trabajan en el comercio al detalle y preservar, al mismo tiempo, el modelo comercial catalán, así como establecer excepciones para los municipios turísticos

Ley 4/2014, de 4 de abril, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, a iniciativa del Pleno, inserta en la política de reducción del déficit a través del incremento de los ingresos fiscales

Ley 5/2014, de 8 de abril, de medidas relativas al Fondo de cooperación local de Cataluña de 2013 y 2014, a iniciativa del Gobierno

Ley 6/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos, y de establecimiento de normas en materia de tributación, comercio y juego, a iniciativa del Gobierno, dictada con la finalidad de regular el proyecto conocido como *Barcelona World*

Ley 7/2014, de 25 de junio, de modificación de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, a iniciativa del Grupo parlamentario socialista, que tiene como finalidad evitar que las iniciativas legislativas sufran retrasos en su tramitación parlamentaria, principalmente, en el debate de toma en consideración

Ley 8/2014, de 3 de julio, de fusión de los colegios de titulados mercantiles y empresariales de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona, del Consejo de Colegios de Titulados Mercantiles y Empresariales de Cataluña y del Colegio de Economistas de Cataluña en el Colegio de Economistas de Cataluña, a iniciativa del Gobierno

Ley 9/2014, de 31 de julio, de la seguridad industrial de los establecimientos, las instalaciones y los productos, a iniciativa del Gobierno, que pretende actualizar la regulación de la seguridad industrial en los establecimientos, instalaciones y productos que pueden producir daños o perjuicios a las personas, los bienes o el medio ambiente

Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana

Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia, a iniciativa de los Grupos parlamentarios ERC, ICV-EUiA, SOC y Mixto, que permitirá ampliar el marco normativo en el ámbito LGBTI y servirá para conseguir reducir la discriminación y fomentar valores de igualdad, respeto y tolerancia entre los ciudadanos. La novedad más intensa de esta normativa es la incorporación de un capítulo de infracciones y sanciones.

Ley 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la

emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear, a iniciativa del Gobierno

Ley 13/2014, del 30 de octubre, de accesibilidad, a iniciativa del Gobierno, que pretende integrar en un único cuerpo normativo la diversidad de disposiciones de accesibilidad y, además, conseguir una sociedad inclusiva y accesible que permita avanzar hacia la plena autonomía de las personas

Ley 14/2014, de 13 de noviembre, de modificación de las Leyes 22/1985, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña; 12/1998, de creación del Colegio de Publicitarias y Publicitarios y Relaciones Públicas de Cataluña; 11/2003, de creación del Colegio Profesional de Diseño Gráfico de Cataluña, y 24/2003, de Creación del Colegio Profesional del Audiovisual de Cataluña, a iniciativa del Gobierno. Esta modificación legislativa ofrece la posibilidad a cuantos profesionales ejercen la profesión de periodista, publicitario o relaciones públicas, diseñador gráfico o comunicador audiovisual careciendo de las titulaciones exigidas por las leyes de creación y por los estatutos vigentes de incorporarse a los respectivos colegios profesionales en calidad de colegiados

Ley 15/2014, de 4 de diciembre, del impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector audiovisual y la difusión cultural digital, a iniciativa del Gobierno. Este impuesto grava la disponibilidad del servicio de acceso a contenidos existentes en redes de comunicaciones electrónicas, mediante la contratación con empresas prestadoras de este servicio .

Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, a iniciativa del Gobierno, elemento para la construcción de estructuras de Estado y que debe potenciar la presencia internacional de la economía catalana y reconocer a la sociedad civil con dimensión internacional como un aliado clave en el desarrollo de la acción exterior de Cataluña

Ley 17/2014, de 23 de diciembre, de representatividad de las organizaciones profesionales agrarias, a iniciativa del Gobierno, que regula una cuestión relevante pues del grado de representatividad deriva la participación de estas entidades en las políticas agrarias que desarrolla la Generalidad

Ley 18/2014, de 23 de diciembre, modificación de la Carta municipal de Barcelona, a iniciativa del Gobierno, que sirve para actualizar la normativa tras quince años en vigor

Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a iniciativa de CiU, ERC, PSC, PP, ICV y C's, que se propone dotar de mayor transparencia al funcionamiento de las administraciones y de los procesos de toma de decisiones, incluyendo un amplio derecho de acceso a la información pública y de participación en la toma de decisiones

Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo, a iniciativa del Gobierno. Esta norma, esencialmente, incrementa las garantías de la persona consumidora en la contratación de créditos o préstamos hipotecarios, lo que implica la regulación del contenido de la publicidad, la información precontractual, el deber de análisis de la solvencia de la persona consumidora y el deber, tanto de las entidades financieras y de crédito como del notario que interviene, de hacer comprensibles a la persona consumidora las implicaciones económicas y jurídicas de la transacción concreta, especialmente las consecuencias en caso de impago.

Ley 21/2014, de 29 de diciembre, del protectorado de las fundaciones y de verificación de la actividad de las asociaciones declaradas de utilidad pública, a iniciativa del Gobierno

Además, a lo largo de 2014, el Gobierno ha presentado otros 15 proyectos de ley, incluyendo el de Ley de Presupuestos y el de Ley de acompañamiento, que son listados a continuación²²

- de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica
- de ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia Tributaria de Cataluña
- del ejercicio de las profesiones tituladas y de los colegios profesionales
- de ordenación del sistema de ocupación y del Servicio de Ocupación de Cataluña
- de ordenación de las actividades de espectáculos públicos y recreativas

²² <http://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/iniciatives-legislatives/projectes-llei>, consultado el 11 de abril de 2015.

- de formulación y cualificación profesional de Cataluña
- de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Cataluña
- del impuesto sobre viviendas vacías
- de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida en el libro quinto del Código Civil de Cataluña
- de cooperativas
- de modificación de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del cine
- por el que se modifican diversas leyes en materia audiovisual y de publicidad institucional para favorecer la transparencia y la sostenibilidad del sector de la comunicación
- de modificación de la Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de la profesiones del deporte

También desde la propia Cámara se han planteado propuestas legislativas. En concreto, se han planteado dieciocho por los distintos grupos parlamentarios, si bien con distinta intensidad. Así, ICV ha presentado 6, el PP 4, ERC y PSC han presentado 2, C's tan solo 1 y dos han sido presentadas por varios grupos parlamentarios conjuntamente. Se listan a continuación las que están todavía en tramitación, pues no han sido rechazadas:

- de derogación de la Ley 6/2014, del 10 de junio, de modificación de la Ley 2/1989, del 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos y de establecimiento de normas en materia de tributación , comercio y juego (ICV)
- de modificación de la Ley 1/1994, de 22 de febrero, de creación del municipio de Badía por segregación de parte de los términos municipales de Barberà del Vallès y de Cerdanyola del Vallès (CiU, ERC, PSC,PP, ICV, C's y CUP)
- de modificación de la Ley 16/1991, del 10 de julio, de las policías locales (PP)
- Proposició de llei de modificació de la Llei 6/2003 per a introduir la revocació dels drets i l'estatut dels expresidentes i expresidentes de la Generalitat (ICV)
- del sistema de policía de Cataluña (ICV)
- de financiación del sistema integrado del transporte público de Cataluña (ICV)
- de modificación del artículo 1 de la Ley 9/1993, del 30 de setiembre, del patrimonio cultural catalán (PSC)

- de igualdad efectiva entre hombres y mujeres (CiU, ERC, PSC, ICV y CUP)

Por último, también se han presentado dos iniciativas legislativas populares, una de medidas urgentes para hacer frente a la emergencia habitacional y a la pobreza energética y otra relativa al sistema educativo de Cataluña.

2. El Gobierno de la Generalidad

2.1. Composición

En 2014 no ha habido cambios en la composición del Gobierno de la Generalidad de Cataluña.

2.2. Acción de gobierno

Las líneas maestras que han orientado la acción del Gobierno de la Generalidad de Cataluña a lo largo de 2014 son las mismas que aprobó al comienzo de la legislatura en su Plan de Gobierno. Sin embargo, se ha centrado en cuatro grandes ejes²³:

1) Reactivación económica y creación de ocupación

En 2014 se ha consolidado la reactivación económica y se ha roto la tendencia de destrucción de ocupación. En este ámbito, las medidas adoptadas han ido encaminadas a insertar y formar a los colectivos desempleados más vulnerables. Además, en el ámbito de la formación profesional, se ha propuesto una nueva ley de formación profesional que regula la formación a lo largo de la vida laboral y favorece un sistema dual de formación. Igualmente, se ha ofrecido apoyo a las empresas a través del Instituto Catalán de Finanzas y de proyectos de inversión. También, para ofrecer una oferta turística de calidad, se ha puesto en marcha un proceso para controlar la oferta ilegal de alojamientos turísticos y se ha dado apoyo a la construcción de la instalación *Barcelona World*. Se ha seguido apostando por la mejora de las infraestructuras, como la puesta en marcha de las cercanías de Girona y de Tarragona, la reactivación de la Línea 9 del metro de Barcelona o la aprobación del Plan de Inversiones 2014-2017 y, para apoyar al mundo rural, se ha aprobado el nuevo programa de desarrollo rural 2014-2020

2) Sostenibilidad de las finanzas públicas y garantía de la cohesión social

²³ Se ha utilizado para redactar este epígrafe los balances de la acción del Gobierno publicados por la propia Generalidad: http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/grans-reptes/aixecar-catalunya/274655/aixecar-catalunya-balanc-semester-2014.html y http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/docrel/acord-govern/contingut/download/11046.htm?mode=static, consultados el 13 de abril de 2015.

En 2014, el Gobierno de la Generalidad - como consecuencia del pacto de Gobierno con ERC - ha puesto fin a los recortes para garantizar las políticas esenciales del Estado de bienestar y ha buscado nuevos ingresos, intentando minimizar el impacto sobre las familias y las empresas. En paralelo, el Gobierno de la Generalidad ha pedido insistentemente al Estado una mayor equidad en la distribución de recursos (tanto de ingresos como de reparto de los márgenes de déficit). En el ámbito educativo, la Generalidad ha apostado por el mantenimiento del modelo educativo catalán y la defensa del modelo de escuela catalana y en el ámbito de vivienda se ha propuesto un impuesto a las entidades financieras para estimular que pongan en alquiler los pisos vacíos de que dispongan. Por último, se reseña que ha entrado en funcionamiento un nuevo centro penitenciario.

3) Transparencia, regeneración democrática y reforma de la Administración

La Generalitat se ha propuesto como prioridad para 2014 convertir al Gobierno en el más transparente del Estado y culminar la reforma de la administración. El Govern ha puesto en funcionamiento el portal www.transparencia.gencat.cat y ha aprobado un código de buenas prácticas en la contratación pública. Por lo que respecta a la reforma de la Administración, ha impulsado el Plan de Reforma de la Administración para ganar eficacia y ha dotado de flexibilidad de horarios y jornada a los empleados públicos para favorecer la conciliación familiar, personal y laboral. El Gobierno catalán, en su plan de reforma, tiene en mente imponer evaluaciones a los funcionarios, de las que dependerán diferentes condiciones laborales, desde la promoción interna hasta la retribución. La otra gran novedad de la reforma que impulsa la Generalidad es la creación de una nueva categoría laboral, situada entre los cargos políticos y los técnicos que se llamaría "dirección pública profesional". También debe hacerse mención a que el Gobierno aprobó un Decreto sobre gobiernos locales en Cataluña para evitar los efectos perversos que considera que está causando la reforma local aprobada por el Estado central.

4) Derecho a decidir y transición nacional

En este ámbito, quitando lo ya mencionado, destaca que el Consejo Asesor de Transición Nacional ha entregado 13 nuevos informes al Gobierno²⁴. Desde el punto de

²⁴ "Las vías de integración de Cataluña en la Unión Europea", en que se defiende que la permanencia de Cataluña en la UE está casi garantizada, aunque haya de pasar un tiempo de transición; "La distribución de activos y pasivos", en que se identifican los bienes y derechos, deudas y obligaciones del Estado que habrían de transferirse a una Cataluña independiente; "Política monetaria (euro), Banco Central y supervisión del sistema financiero", en que se señala que lo más beneficioso sería que Cataluña siguiese utilizando el euro; "El abastecimiento de agua y de energía", que concluye que Cataluña no tendría dificultades de abastecimiento; "EL proceso constituyente"; "Las relaciones comerciales entre Cataluña y España", que pone de relieve la

vista anecdótico, puede reseñarse que la Consejería de Presidencia remitió un documento a las embajadas de los países miembros de la Unión Europea bajo el título “Cataluña no es Crimea”. Además, y sin sacar ninguna conclusión respecto de su ubicación en el plan de acción del Gobierno, se han presentado los resultados de la balanza fiscal. También se ha creado un programa de apoyo a la acción exterior de la Generalidad, que se vertebra sobre tres ejes: la internacionalización de la economía catalana, dar a conocer el potencial de Cataluña y difundir el proceso soberanista. Para finalizar, se reseña que en noviembre de 2014, el Presidente de la Generalidad ha enviado una carta al Presidente del Gobierno para acordar los términos de una consulta definitiva y vinculante.

2.3. *Actividad normativa con rango de ley*

En 2014 se han dictado tan sólo cinco decretos leyes, de los cuales cuatro fueron convalidados por el Parlamento y uno de ellos, el Decreto ley 3/2014, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, derogado expresamente por el Parlamento después de que el Consejo de Garantías Estatutarias considerase que carecía de presupuesto de hecho, pues no respondía a una extraordinaria y urgente necesidad.

Los otros cuatro decretos leyes son:

Decreto-ley 1/2014, de 3 de junio, por el que se modifica el Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2008, de 25 de junio

Decreto-ley 2/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 31/2010, del 3 de agosto, del Área metropolitana de Barcelona

Decreto-ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos en la Administración de la Generalidad y los entes locales de Cataluña en la disposición adicional novena de la Ley 27/2013

Decreto-ley 5/2014, de 9 de diciembre, de segunda modificación de la

diversificación de las exportaciones catalanas, “Autoridades reguladoras y de la competencia y estructuras administrativas exigidas por la Unión Europea”; “La integración en la Comunidad internacional”, que analiza los retos y estrategias en el proceso de reconocimiento e integración en la Comunidad internacional; “El poder judicial y la Administración de Justicia”; “La seguridad social catalana”, que aborda el tema sensible del cobro de pensiones y otras prestaciones de la Seguridad Social; “La sucesión de ordenamientos y de administraciones”; “La seguridad interna e internacional de Cataluña” y, para finalizar “La viabilidad fiscal y financiera de una Cataluña independiente”, que concluye que desaparecería el déficit fiscal y podría disponer de unos recursos adicionales que supondrían en torno al 6% del PIB catalán .

disposición adicional tercera de la Ley 10/2011, del 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa

3. Otros órganos estatutarios

3.1. El Consejo de Garantías Estatutarias

Durante este año no ha habido cambios en la composición del órgano. El Consejo de Garantías Estatutarias ha dictado 25 dictámenes, de los cuales se hace una breve reseña a continuación.

Dictamen 1/2014, de 3 de enero, sobre el Proyecto de ley de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2014. A iniciativa de más de una décima parte de los Diputados del Parlamento de Cataluña. Considera que los artículos estudiados no son contrarios a la Constitución ni al Estatuto, si bien cuenta con un voto particular sobre la partida relativa a la consulta popular

Dictamen 2/2014, de 10 de enero, sobre el proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, a propuesta de más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña. Considera que los artículos estudiados no son contrarios a la Constitución ni al Estatuto de Autonomía, si bien hace dos recomendaciones.

Dictamen 3/2014, de 28 de enero, sobre la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, a instancias del Gobierno de la Generalitat. Considera que se invaden competencias de la Generalidad previstas en los artículos 131.2 y 3, 143, 172.1 y 2 EAC, que algunas de sus disposiciones no encuentran cobertura en el artículo 149.1.30 CE y que algunos preceptos contradicen los artículos 156.1 CE y los artículos 35, 114.2 y 201.2 EAC y 156.1 CE. Este dictamen cuenta con un voto particular.

Dictamen 4/2014, de 12 de febrero, sobre la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, solicitado por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña. Concluye el Consejo de Garantías Estatutarias que la Ley invade competencias de la Generalitat no encontrando amparo en el artículo 149.1.30. Por otra parte, rechaza las dudas de constitucionalidad de otros preceptos. Este dictamen cuenta con cuatro votos particulares.

Dictamen 5/2014, de 14 de febrero, sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, solicitado por más de una décima parte de

los diputados el Parlamento y por el Gobierno de la Generalidad. Concluye que hay vulneración de competencias de la Generalidad.

Dictamen 6/2014, de 14 de febrero, sobre la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, a instancias del Gobierno. Concluye que hay vulneración de competencias de la Generalidad.

Dictamen 7/2014, de 27 de febrero, sobre la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, solicitado por más de una décima parte de los diputados el Parlamento y por el Gobierno de la Generalidad. Concluye que hay vulneración de competencias de la Generalidad previstas en el artículo 133.1 EAC.

Dictamen 8/2014, de 27 de febrero, sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, solicitado por más de una décima parte de los diputados el Parlamento y por el Gobierno de la Generalidad. Concluye que hay invasión de competencias de la Generalidad y que, además, se produce vulneración del artículo 86.7 EAC y de la autonomía local garantizada por los artículos 140 CE y 84.1 y 86.3 EAC.

Dictamen 9/2014, de 27 de febrero, sobre el Proyecto de ley del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, solicitado por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña. Concluye que los preceptos estudiados no son contrarios a la Constitución ni al Estatuto de Autonomía.

Dictamen 10/2014, de 27 de febrero, sobre la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social, solicitado por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña. Concluye que no hay vulneración de la Constitución.

Dictamen 11/2014, de 11 de marzo, sobre la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014, solicitado por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña. Considera que no hay vulneración de la Constitución ni invasión competencial.

Dictamen 12/2014, de 20 de marzo, sobre el Real decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, solicitado por el Gobierno de la Generalitat. Concluye que se invaden las competencias de la Generalidad establecidas en el artículo 133.1 EAC.

Dictamen 13/2014, de 15 de mayo, sobre el Proyecto de ley de modificación de

la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos, y de establecimiento de normas en materia de tributación, comercio y juego, solicitado por más de una décima parte de los diputados en el Parlamento de Cataluña. Concluye el CGE que deberían llevarse a cabo modificaciones en la redacción de diversos preceptos a fin de garantizar mejor principios constitucionales y estatutarios. Este dictamen cuenta con un voto particular.

Dictamen 14/2014, de 17 de junio, sobre la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, solicitado por el *Govern*. Concluye que no hay contradicción con la Constitución ni el Estatuto de Autonomía, si bien debería realizarse una interpretación conforme de determinados artículos.

Dictamen 15/2014, de 3 de julio, sobre el Decreto-ley 2/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, solicitado por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña. Considera el CGE que el decreto ley ha respetado los límites materiales y el presupuesto de hecho habilitante exigidos por el Estatuto de Autonomía (si bien hay un voto particular a este respecto) y que no hay contradicción sustantiva con la Constitución ni el Estatuto de Autonomía.

Dictamen 16/2014, de 11 de julio, sobre el Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, solicitado por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña. Concluyen que el Decreto ley traspassa los límites vedados por el Estatuto de Autonomía y que, además, no cumple el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad.

Dictamen 17/2014, de 14 de agosto, sobre la Proposición de ley para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales y para erradicar la homofobia y la transfobia, solicitado por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña. Se concluye que no hay vulneración de la Constitución, aunque se realizan unas consideraciones de técnica legislativa.

Dictamen 18/2014, de 19 de agosto, sobre el Proyecto de Ley del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción termonuclear de energía eléctrica, solicitado por más de una décima parte de los diputados del *Parlament*. Consideró el CGE que los artículos 21 a 30 del proyecto de ley

contradice la prohibición de doble imposición del artículo 6.2 LOFCA.

Dictamen 19/2014, de 19 de agosto, sobre la Proposición de ley de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, solicitada por cuatro grupos parlamentarios y más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña. Consideró que la norma se ajustaba a la supralegalidad, pero dividió al Consejo en dos, ya que hay cuatro votos particulares.

Dictamen 20/2014, de 10 de septiembre, sobre el Real decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, solicitado por el Gobierno de la Generalidad. Concluyó que había vulneración de títulos competenciales de la Comunidad Autónoma contenidos en los artículos 133 del Estatuto.

Dictamen 21/2014, de 30 de septiembre, sobre el Real decreto 591/2014, de 11 de julio, por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos al reconocimiento de la compensación de los costes de escolarización previstos en el apartado 4 de la disposición adicional trigésimo octava de la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, solicitado por el Gobierno de la Generalidad. Concluye que hay vulneración de las competencias autonómicas previstas en el artículo 131 EAC, así como que es contrario a los artículos 156 CE y 35, 201 y 202 EAC.

Dictamen 22/2014, de 3 de noviembre, sobre la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de telecomunicaciones, solicitado por el *Govern*. Se concluye en que hay vulneración de las competencias de la Generalidad en materia de ordenación del territorio y de urbanismo (arts. 149.1 y 5 EAC) y sobre medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual (art. 146 EAC)

Dictamen 23/2014, de 13 de noviembre, sobre el Proyecto de Ley de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, solicitado por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña. Se concluye que no hay infracción constitucional ni estatutaria.

Dictamen 24/2014, de 27 de noviembre, sobre la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, solicitado por el Gobierno de la Generalidad. Concluye que hay vulneración de los artículos 153 CE y 114, 115 y 201.2 EAC e invasión de las competencias de la Generalidad asumidas en los artículos 134.1 y 159.1 EAC.

Dictamen 25/2014, de 11 de diciembre, sobre el Real decreto ley 13/2014, de 3

de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares, solicitado por el Gobierno de la Generalidad y por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña. Concluye el Consejo de Garantías Estatutarias que el Real decreto sería una ley singular.

3.2. El Síndic de Greuges

En el Informe correspondiente al 2014 que el *Síndic de Greuges* presentó al Parlamento de Cataluña el 12 de febrero de 2015, hace constar que ha supervisado 15.343 casos, que ha concluido 9.337 expedientes de investigación y que ha emitido 4.254 resoluciones con recomendaciones dirigidas al organismo o a la administración supervisada. Por lo que respecta a estas últimas, afirma que la inmensa mayoría han sido formalmente aceptadas e incluso implementadas.

En el ámbito de derechos sociales se recogen variadas actuaciones del Síndic. Así, se sigue denunciando la reducción en la protección de las personas dependientes y los retrocesos que se producen en los derechos y garantías de estas personas, que ven que sus necesidades se incrementan pero no pueden acceder a los recursos previstos en la ley. También resulta muy crítico el informe del Síndic con la configuración de la renta mínima de inserción, que considera que se ha convertido en un obstáculo en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, ya que el sistema genera mucha inseguridad e incertidumbre sobre la posibilidad de acceder a la prestación. Las listas de espera, por lo que respecta a la salud, han motivado la apertura de cuatro actuaciones de oficio. También se ha ocupado el Síndic de problemas de educación en igualdad de oportunidades y en los problemas de pobreza energética causados por la vulnerabilidad económica de muchos hogares. Y, por último, considera que en el ámbito de infancia existen deficiencias estructurales por lo que respecta a la protección que ejerce la Administración sobre niños tutelados, que provoca una enorme tasa de institucionalización inexistente en sistemas protectores de la infancia más avanzados, y llama la atención sobre los peligros de los riesgos de pobreza en este colectivo.

Por lo que respecta al acceso a la información, resalta que las denegaciones de acceso a la información en manos de las administraciones continúan protagonizando un número no desdeñable de quejas. Y provienen tanto de cargos electos, como de personas a título individual. En el ámbito de la buena administración, considera el Síndic que no ha obtenido una respuesta satisfactoria de la Generalidad en la petición de revocación de las sanciones impuestas en el marco de la campaña #NoVullPagar, campaña de impago de los peajes, si bien obtuvo una respuesta adecuada en la retirada de determinadas demandas. También un ejemplo de mala administración sería la

tramitación del proyecto Castor, si bien referida a la falta de transparencia y de respuesta de la Administración del Estado.

Por último, y en consideración al ámbito de libertades y calidad democrática e institucional, el Síndic ha estudiado cuestiones relacionadas con la desproporcionalidad en el uso de la fuerza fuera de las dependencias policiales, en el momento en que los agentes reducen una persona en la vía pública con carácter previo a la detención.

El año 2014 también ha supuesto la asunción de dos nuevas funciones atribuidas por ley al *Síndic*: la competencia para defender derechos y libertades en materia de no discriminación de personas LGBTI y la competencia para evaluar el cumplimiento de la Ley de transparencia.

La actividad del *Síndic* como Autoridad Catalana para la prevención de la tortura se ha concretado en 82 actuaciones en centros e instituciones, así como en la elaboración y presentación al Parlamento de un informe el 29 de diciembre, en el que denuncia déficits en el proceso de custodia de los detenidos y de atención a los detenidos y llama la atención sobre el papel de las policías locales cuando ejercen funciones de policía judicial.

La información relativa al ámbito de infancia y educación se recoge en el Informe sobre derechos de los niños, presentado ante el Parlamento el 19 de noviembre de 2014.

3.3. *La Sindicatura de Comptes*

Tampoco en 2014 se ha renovado la *Sindicatura de Comptes*, aunque sí se ha renovado a Jaume Amat Reyero como *Síndic Major*, por unanimidad del Pleno y se han renovado los miembros de la Comisión de Gobierno, designando a los síndicos Andreu Morillas y Jordi Pons como vocales de la misma.

Durante el periodo estudiado, el órgano de control contable ha elaborado 34 informes, que presenta al Parlamento para su aprobación, destacando los informe sobre la Cuenta General de las Corporaciones locales y de la Generalidad (ejercicio 2012), sobre el Fórum de las Culturas (informes 11 y 10/2014) y de rendición de cuentas de los partidos políticos y de las asociaciones y fundaciones vinculadas (ejercicio 2013). Además, el órgano ha comparecido varias veces ante la Comisión de la *Sindicatura de Comptes* en el Parlamento para presentarlos, así como el Síndic Major ha comparecido ante la Comisión de Asuntos Institucionales para valorar la proposición de ley de transparencia

3.4. *El Consejo de lo Audiovisual de Cataluña*

En el Consejo Audiovisual de Cataluña ha habido cambios en su composición a lo largo de 2014, pues el vicepresidente (Josep Pont i Sans) y la consejera Elisenda Malaret Garcia han agotado sus mandatos y el conceller Esteve Orriols renunció al cargo por jubilación. Han sido reemplazados por Salvador Alsius (que también fue escogido Vicepresidente), por Eva Parera Escrichs y por Yvonne Griley respectivamente. Además, el CAC ha modificado su Estatuto orgánico y de funcionamiento del organismo (Acuerdo 5/2014, de 22 de enero).

Su actividad ha estado centrada, principalmente, en los contenidos emitidos por los medios de comunicación audiovisuales en Cataluña, realizando informes mensuales sobre pluralismo, incluyendo uno específico referido a la campaña de las elecciones al parlamento europeo y emitiendo el acuerdo 88/2014 en relación con el análisis del programa “especial informativo consulta”, que fue aprobado por voto de calidad y contó con tres votos particulares. En materia de protección de la infancia y la adolescencia ha emitido 8 acuerdos, relativos a inclusión de contenidos esotéricos en la programación. Sobre publicidad comercial, ha emitido 3 acuerdos, entre los que destaca el acuerdo 28/2014 en relación con el anuncio “Primarias abiertas 2014”. Sobre cuotas de producción emitió un acuerdo y sobre contenidos discriminatorios y ofensivos 8, tres de ellos sobre referencias en medios de comunicación a la formación política *Ciutadans*, uno sobre referencias a la entidad Sociedad Civil Catalana y otro sobre el tratamiento de las informaciones sobre violencia machista en los informativos. Por último, ha dictado cuatro acuerdos sobre prestadores de servicios e comunicación (acuerdo 164, 104, 52 y 17/2014), una recomendación sobre como informar del maltrato infantil (25/04/2014) y ha emitido tres acuerdos en relación con el expediente sancionador incoado a la SER, COPE y Onda Cero como consecuencia de la falta de difusión de las comunicaciones de interés público del Gobierno de la Generalidad.

III. COLABORACIÓN Y CONFLICTIVIDAD

En junio de 2014, el *Parlament* aprobó por vez primera la reprobación de una senadora autonómica, en concreto, de Alicia Sánchez Camacho. La razón que motivó la reprobación fue la negativa de ésta, diputada por el Partido Popular en la Cámara, a comparecer ante la Cámara para explicar su papel en una trama de espionaje.

También ha de reseñarse que a lo largo de 2014 no se ha celebrado ninguna reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación Generalidad - Estado, que no se reúne desde 2011, aunque se ha producido un cambio en la parte autonómica pues Joana Ortega, Vicepresidenta de la Generalidad, sustituirá a Josep Antoni Durán i Lleida.

1. Convenios de colaboración con el Estado

En 2014 se han publicado 13 convenios de colaboración con el Estado. Dos con el Ministerio de Sanidad (para el desarrollo del proyecto “Estratificación de la población en el Sistema Nacional de Salud” y específico para el año 2014); uno con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (de prórroga del Convenio marco con la Generalidad de Cataluña para la implantación de un modelo integrado de atención al ciudadano); uno con el Ministerio de Fomento (para la ejecución del Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016); tres con el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (para la realización de los trabajos de control asistido por teledetección de las superficies de los regímenes de ayuda incluidos en la solicitud única; de modificación del Convenio de colaboración por el que se encomienda a la Generalitat de Cataluña la gestión de actuaciones de intervención y regulación de mercados; y otro en materia de estadística); dos con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (para la realización de un curso de enfermedades profesionales para médicos de atención primaria, en la modalidad de e-learning y otro referente al reparto de los gastos derivados de la ocupación y utilización de inmuebles compartidos entre ambas partes); uno con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (de modificación del Convenio con la Generalidad de Cataluña para el traspaso de la gestión de las bibliotecas de titularidad estatal); dos con el Ministerio de Economía y Competitividad (Adenda al Convenio de colaboración con la Generalitat de Cataluña para la constitución del Consorcio para la Construcción, Equipamiento y Explotación del Laboratorio de Luz de Sincrotrón y para la realización de la operación estadística indicadores de confianza empresarial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma) y, también, uno con el Ministerio de Presidencia (de prórroga del Convenio de Colaboración para el desarrollo de servicios públicos digitales en el Sistema Nacional de Salud, programa "Sanidad en Línea Fase II").

2. Recursos de inconstitucionalidad

Durante el pasado año, el Tribunal Constitucional ha dictado siete sentencias para resolver recursos de inconstitucionalidad frente a disposiciones catalanas o promovidos por instituciones catalanas. En todos los supuestos, hay una reivindicación competencial por lo que son casi todos ellos conflictos de competencias que han de seguir este procedimiento por ser el objeto impugnado una norma con rango de ley. Una excepción resulta el caso de la STC 71/2014, que anuló “el euro por receta”. A continuación, se reseñan sentencias y materias o competencias concernidas:

Interpuestos por instituciones catalanas:

STC 170/2014, de 23 de octubre (Pleno). Interpuesto por el Gobierno de la

Generalidad frente a la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. Competencias: educación y profesiones tituladas.

STC 161/2014, de 7 de octubre (Pleno). Interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido. Competencias reivindicadas: medio ambiente, ordenación general de la economía, puertos y aeropuertos, transportes terrestres y obras públicas.

STC 72/2014, de 8 de mayo (Pleno). Interpuesto por el Gobierno de la Generalidad contra diversos preceptos de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones. Se invocaron las competencias sobre telecomunicaciones, protección civil y seguridad pública, protección de los consumidores e industria.

STC 33/2014, de 27 de febrero (Pleno). Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los Presupuestos Generales de 2004. Competencias: condiciones básicas de igualdad, ordenación general de la economía, asistencia social, régimen local, transportes y energía.

STC 22/2014, de 13 de febrero (Pleno). Interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo. Competencias: condiciones básicas de igualdad, en materia laboral y de Seguridad Social.

Frente a normas con rango de ley de la Comunidad Autónoma:

STC 71/2014, de 6 de mayo (Pleno). Interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones contra la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos. Competencias: potestad tributaria de las Comunidades Autónomas.

STC 4/2014, de 16 de enero (Pleno). Interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña. Competencia: sobre ordenación de registros públicos.

Además, en 2014 se han interpuesto 11 recursos de inconstitucionalidad más pendientes de resolverse en el momento en que escribo esto: uno frente a la Ley 4/2014,

de impuestos sobre los depósitos en las entidades de crédito y 10 a iniciativa de la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos de las siguientes disposiciones:

Real Decreto-Ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares (*Parlament*)

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (*Govern y Parlament*)

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (*Govern*)

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (*Govern y Parlament*)

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector eléctrico (*Govern y Parlament*)

Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local (*Govern y Parlament*)

3. Cuestiones de inconstitucionalidad

El Tribunal Constitucional ha resuelto por STC 166/2014, de 22 de octubre (Sala Segunda), una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el artículo 100.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado mediante Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 3/2002, de 24 de diciembre. Ha considerado la nulidad de la norma autonómica que sitúa el inicio del plazo de caducidad de los procedimientos de revocación de subvenciones en un momento diferente al establecido por la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común. Además, resolvió una serie de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con el segundo párrafo del artículo 623.1 del Código Penal, relativo a la interpretación conforme con la Constitución del precepto legal relativo a la reiteración de las faltas de hurto (SSTC 185, 203, 205 y 206/2014).

4. Conflictos positivos de competencia

En el periodo de tiempo estudiado, el Tribunal Constitucional ha dictado 11 sentencias resolviendo otros tantos conflictos positivos de competencia, todos ellos planteados por el Ejecutivo autonómico. A continuación se reseñan los números de sentencias y las materias o competencias concernidas:

STC 198/2014, de 15 de diciembre (Sala Primera). Competencias en materia

laboral y de seguridad social

STC 193/2014, de 20 de noviembre (Pleno). Competencias sobre educación y profesiones tituladas

STC 144/2014, de 22 de septiembre (Sala Segunda). Ejercicio de la potestad subvencional en materia ambiental

STC 107/2014, de 26 de junio (Pleno). Competencias sobre enseñanza universitaria y condiciones básicas de igualdad

STC 74/2014, de 8 de mayo (Pleno). Competencias sobre ordenación general de la economía, agricultura y comercio exterior

STC 27/2014, de 13 de febrero (Pleno). Competencias sobre educación y en materia laboral

STC 24/2014, de 13 de febrero (Pleno). Competencias sobre condiciones básicas de igualdad y educación

STC 20/2014, de 10 de febrero (Sala Segunda). Competencias sobre ordenación general de la economía y medio ambiente

STC 17/2014, de 30 de enero (Pleno). Competencias sobre educación y función pública

STC 6/2014, de 27 de enero (Sala Segunda). Competencias sobre ordenación general de la economía, sanidad, agricultura y ganadería, consumo y denominaciones de origen

STC 2/2014, de 16 de enero (Pleno). Competencias en materia de educación

Junto con estos, la Generalidad de Cataluña ha interpuesto tres conflictos positivos de competencia frente al Estado que están pendientes de resolver. Así, ha impugnado el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energías renovables, cogeneración y residuos y el Real Decreto 591/2014, de 11 de julio, por el que se regulan los procedimientos relativos al reconocimiento de la compensación de los costes de escolarización previstos en el apartado 4 de la disposición adicional trigésimo octava de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

5. Jurisdicción ordinaria

Continúa coleando la STC 31/2010 y, más en concreto, el **régimen jurídico de las lenguas vehiculares en la escuela** pues, a falta de una decisión de las instituciones políticas catalanas, los órganos judiciales han de dar respuesta a las demandas que interpuso la ciudadanía. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha establecido en auto de 30 de enero que el Departamento de Enseñanza debe asegurar a ocho alumnos un mínimo del 25% de clases en castellano dentro del aula²⁵. Llama también el TSJ a los directores de los centros a tomar las medidas pedagógicas oportunas para que el castellano tenga esa presencia mínima del 25% de las horas lectivas, “debiendo impartirse en dicha lengua oficial, además del área, materia o asignatura lingüística correspondiente a su aprendizaje, cuando menos otra área, materia o asignatura no lingüística curricular de carácter troncal o análogo”. Reitera que tanto el TSJ, como el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional habían instado al Gobierno catalán a garantizar que el castellano fuese lengua vehicular en la escuela para el alumno que lo pidiera y que habían dejado en mano de la Consejería de Educación el poder fijar la proporción de las lenguas cooficiales. El Ejecutivo catalán, que recurrió la decisión del TSJ, justifica su actuación alegando que el conocimiento del castellano está garantizado al final de la educación obligatoria, presentando los resultados de las evaluaciones académicas. La Consejera criticó duramente el que se impusiera a la Generalidad un porcentaje determinado, pues termina adoptándose una decisión política por vía judicial, sin tener en consideración que la Administración fue requerida a ello por el Tribunal en el bien entendido que *“En el caso de que no se fijara esa proporción, o fuera manifiesta*

”

A la vista de los recursos presentados (Generalidad y cinco centros afectados por la resolución), el TSJ decidió el 25 de abril dejar en suspenso su decisión de impartir el 25% de las clases en castellano.

Finalmente, el Departamento de Educación concretó la medida exigida a través de la elaboración de trabajos redactados en castellano, pues consideraba que la resolución del TSJ permitía que el porcentaje del 25% se concretase en un proyecto o actividad en que se demostrara que el castellano es lengua de comunicación vinculada a áreas no lingüísticas.

Relacionado con este tema, ha de destacarse que el Consejo de Ministros aprobó en julio el Decreto que blinda la educación en castellano en todas las Comunidades Autónomas, norma de desarrollo de la Ley Orgánica de Educación.

²⁵ http://www.ara.cat/societat/Resolucio-TSJC-Govern-castella-lhorari_ARAFIL20140131_0004.pdf, consultado el 13 de abril de 2015.