



# anuari

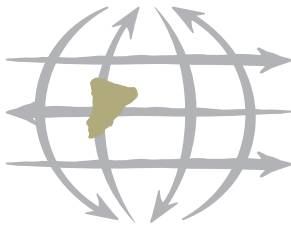
polític de Catalunya

2013



*Institut de Ciències Polítiques i Socials*  
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona





**Anuari polític de Catalunya**  
**2013**

El propòsit de l'**Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)** és impulsar la recerca i la docència en els camps de les ciències polítiques i socials. L'ICPS està adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona.

### ■ APC Anuari Polític de Catalunya 2013

Número 7 - 2014

ICPS  
Mallorca, 244 pral.  
08008 Barcelona  
www.icps.cat  
(0034) 93 487 10 76

Amb el suport de:



© ICPS i els diferents autors, 2014

---

#### **DIRECCIÓ**

Joan Marcet

#### **COORDINACIÓ**

Lucía Medina

#### **REDACCIÓ**

Maria Freixanet  
Carles Morata  
Fernando Ntutumu  
Enric Rodríguez Lleonart  
Marta Soler

#### **COL·LABORADORS D'AQUEST NÚMERO**

Institut de Govern i Polítiques Públiques: Quim Brugué

Equip de la Fundació Carles Pi i Sunyer: Jaume Magre,  
Esther Pano, Alba Viñas, Anna Lara

---

#### **EDICIÓ**

Rafael Pascuet

#### **PREIMPRESSIÓ**

Tren Estudi Gràfic, S.L.

ISSN: 2013-0120  
DL: B-29.765-2010

---

#### **AGRAÏMENTS**

A Mercè Mateu, cap de l'àrea de Documentació de la Direcció d'Estudis Parlamentaris del Parlament de Catalunya

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, compresos la reprografia i el tractament informàtic, resta rigorosament prohibida sense l'autorització expressa dels titulars del *copyright*, i estarà sotmesa a les sancions establertes per la llei.

# Sumari

Presentació. **Joan Marcet** 5

## **7 ELECCIONS I OPINIÓ PÚBLICA**

La percepció dels principals problemes a Catalunya 9

Atur i funcionament de l'economia:  
una percepció reflex de la realitat 11  
Insatisfacció amb la política i els polítics:  
la crisi de les institucions? 13  
Les relacions entre Catalunya i Espanya: la qüestió nacional 16

## **19 PARLAMENT**

Parlament al ralenti, tot esperant el desenllaç de la transició nacional 21

Les lleis aprovades: un any d'escassa producció 21  
Els decrets llei: una mesura poc excepcional 22  
La legislació en tràmit: molta feina pendent 23  
Els projectes de llei 24  
Les proposicions de llei 26  
La legislació que no va reeixir 31  
Els debats parlamentaris 34  
El debat de sobirania 34  
La declaració de sobirania 36  
El debat sobre l'orientació política general del Govern 37

## **41 GOVERN**

De la crisi a la transició nacional 43

Pla de Govern 2013-2016 44  
Economia, benestar, territori i administració 45  
Dret a decidir, transició nacional i projecció internacional 49  
A manera de resum 55

## **57 PARTITS POLÍTICS**

Entre dues aigües: el dret a decidir i el manteniment dels drets socials en temps de crisi 59

Convergència i Unió: dialogant en pro del procés sobiranista	59
Esquerra Republicana de Catalunya: amb el vent a favor	61
El Partit dels Socialistes de Catalunya: fora de joc	62
El Partit Popular de Catalunya: tot defensant Espanya	63
Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa: compromís alhora amb el dret a decidir i amb els drets socials	64
Ciutadans: - Partit de la Ciutadania: pugna amb el PPC per liderar el bloc antisoberanista	66
Candidatura d'Unitat Popular: "sí" crític a la declaració de sobirania del Parlament	67

## 69 ÀMBIT LOCAL

Una reforma del règim local espanyol al darrer minut. Estimació dels impactes en el món local català	71
El llarg camí de la llei de reforma del govern local	71
Visió global: quatre notes generals sobre la nova normativa	73
Un nou règim retributiu per als electes locals	77
La reordenació competencial i de serveis: un dels objectius bàsics	79
Competències pròpies dels ens locals	80
Competències atribuïdes per delegació	83
Competències distintes de les pròpies i de les atribuïdes per delegació	84
Les peculiaritats en les activitats vinculades a les escoles bressol, les escoles d'adults i les escoles de música	84
Educació, salut i serveis socials, un nou mapa per als serveis personals?	85
Competències en l'àmbit d'educació	85
Competències en l'àmbit de la salut	86
Competències relatives a serveis socials	86
El cost efectiu: a la recerca de l'eficiència econòmica dels serveis	87
La reubicació de gestió i titularitat de responsabilitats i serveis: cap a un nou sistema institucional local?	90
La LRSAL i la reubicació competencial	91
El possible impacte de les mesures de reubicació competencial	94
Comentaris i reflexions finals	99
 ANNEX	
Índex de taules, gràfics, mapes i figures	102

# Presentació

**U**n any més som fidels a la cita de posar a mans del lector l'*Anuari Polític de Catalunya*, en aquest cas el corresponent a 2013, any que ha girat al voltant de l'afermament del dret a decidir com a nucli de la vida i els debats polítics a casa nostra. De fet l'any s'inicia amb la Declaració de Sobirania i del Dret a Decidir del Poble de Catalunya per part del Parlament, i conclou amb l'acord impulsat des de la Presidència de la Generalitat sobre la data (el 9 de novembre de 2014) i la pregunta a formular en la consulta als ciutadans i les ciutadanes de Catalunya. I entremig la gran mobilització de l'11 de setembre, l'anomenada "Via Catalana cap a la Independència", que reunia més d'un milió i mig de persones al llarg de tot el litoral del Principat, en un context marcat per una crisi econòmica que es resisteix a tocar fons.

El fet que a 2013 no s'hagin celebrat eleccions, té com a conseqüència el canvi en el format i les temàtiques de l'apartat referent a l'opinió pública catalana. Aquest apartat aprofundeix en alguns dels elements que l'anàlisi més lligada a una contesa electoral concreta deixa una mica de banda: l'evolució de la percepció ciutadana dels principals problemes a Catalunya, l'evolució i la incidència de l'atur a Catalunya, el debat sobre la forma d'Estat, la percepció global de la situació política i econòmica, i la valoració de les institucions públiques.

Com ja hem apuntat, la centralitat de la celebració de la consulta sobre la independència ha marcat l'activitat parlamentària del 2013. El desenvolupament del procés sobiranista ha comportat una baixa producció legislativa, deixant un gran volum de legislació en tràmit i un debat parlamentari centrat en l'aprovació de la Declaració de Sobirania i del Dret a Decidir del Poble de Catalunya, i amb l'acord polític entre una majoria de forces parlamentàries (CiU, ERC, ICV-EUiA i CUP) sobre la data i la pregunta a realitzar en la consulta. En aquest apartat dedicat al Parlament s'analitzen doncs les lleis aprovades, els decrets llei (figura legislativa que, com l'any 2012, s'ha utilitzat reiteradament), la legislació en tràmit (entre la qual es troben els pressupostos de 2014), la legislació que no va reeixir, i els dos debats polítics parlamentaris principals d'aquest 2013.

Les línies estratègiques, les polítiques públiques i actuacions del Govern de la Generalitat de Catalunya a l'any 2013 vénen marcades per una situació de triple crisi: econòmico-social, institucional i nacional. Aquest apartat ha estat elaborat per Quim Brugué, encetant així una col·laboració més estreta amb l'Institut de Govern i Polítiques públiques de la UAB (IGOP). Aquest capítol

està subdividit en tres subapartats, com són “Pla de Govern 2013-2016”, “Economia, Benestar, Territori i Administració” i “Dret a decidir, Transició nacional i Projecció Internacional”. Brugué conclou que es tracta d’un any d’alta activitat del Govern en el qual, i malgrat això, es pot parlar de “més política que polítiques”, que sembla centrada en la millora dels indicadors macroeconòmics més que en la cohesió social i la lluita contra la pobresa; i que en l’eix nacional ha estat més bel·ligerant amb l’Estat espanyol i centrat en la definició pràctica del dret a decidir i la consulta als ciutadans.

En la secció referent a partits polítics, es fa un ràpid però intensiu repàs dels partits que en les eleccions del 2012 van aconseguir representació parlamentària (CiU, ERC, PSC, PPC, ICV-EUiA, C’s, CUP). L’anàlisi, deixant de costat la vessant parlamentària, es centra en les dinàmiques internes, i en els canvis orgànics i programàtics de les formacions polítiques. En aquest apartat es descriuen les tensions internes entre CDC i UDC a Convergència i Unió, així com els seus posicionaments respecte al procés sobiranista; d’ERC es destaca la seva singular relació amb CiU, a la vegada com a soci i competidor del Govern, la seva posició respecte al procés sobiranista, i el peculiar fenomen del *sorpasso*; en el cas del PSC, s’analitza la seva progressiva desorientació, degut a les tensions i crisis internes i a la seva complicada relació amb el PSOE, per la temàtica sobiranista, i la conseqüent penalització social i electoral a la que sembla abocar-se; a més, dels populars catalans (PPC) es destaca la seva oposició al procés, malgrat defensar la singularitat de Catalunya davant de la posició més centralista del PP estatal; d’ICV-EUiA s’apunta la seva sòlida defensa de l’Estat del benestar, encara que sense oblidar el tema central de l’any polític, el debat sobiranista; i, per últim, s’assenyala la proximitat entre C’s i PPC respecte a la consulta, tot i marcar les diferències adients respecte a les seves posicions diverses enfront de les reformes econòmiques del Govern central.

Per tancar l’Anuari, la Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals ha elaborat un breu estudi sobre les conseqüències de la nova reforma del règim local. Aquesta reforma, aprovada pel Parlament espanyol a les acaballes del 2013, ha generat polèmica perquè “planteja més dubtes i incerteses que un veritable replantejament”. En els darrers anys, la necessitat d’una reforma dels ens locals ha estat un tema recurrent i habitual de l’agenda política, a més d’un punt de disputa entre la Generalitat i l’Estat central per la distribució de competències en aquest àmbit.

**Joan Marcet**  
Director de l’ICPS (UAB)



# Eleccions i opinió pública



## La percepció dels principals problemes a Catalunya

■ **Carles Morata, Fernando Ntutumu,  
Enric Rodríguez Leonart i Marta Soler**

*Institut de Ciències Polítiques i Socials*

**U**n dels instruments que s'utilitza per mesurar l'estat de l'opinió d'una població respecte a un tema són les enquestes d'opinió. En aquest sentit, tenim l'oportunitat de reconstruir quines han estat les preocupacions de la ciutadania des de 2006 fins el present a partir dels baròmetres, que de forma trimestral o quadrimestral, segons l'any, elabora el Centre d'Estudis d'Opinió (CEO).

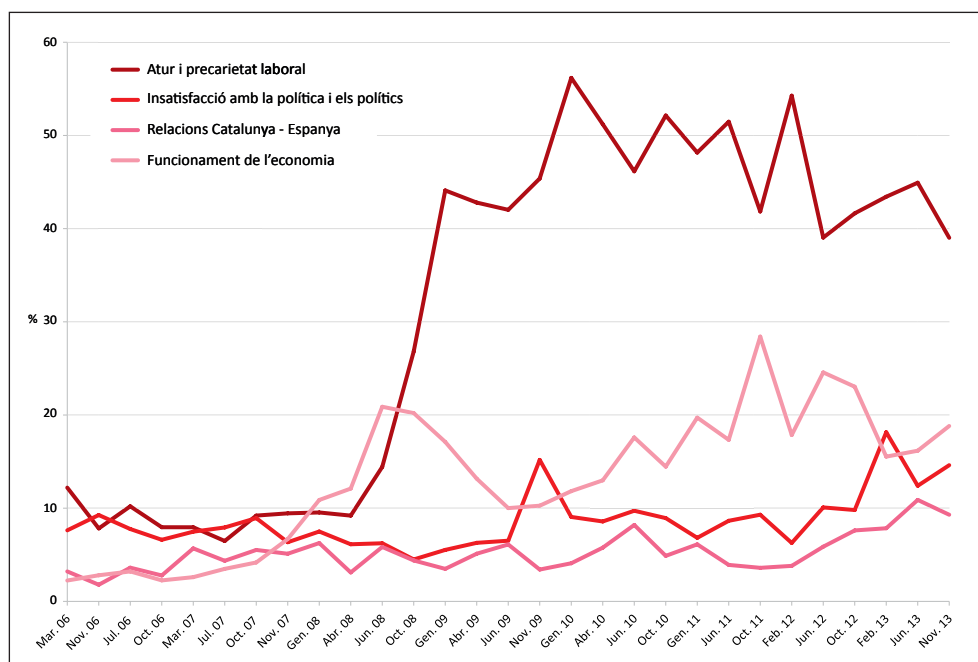
Els temes que han centrat l'atenció de l'opinió pública catalana durant l'any 2013 han estat de forma preferent la crisi econòmica, el debat al voltant de la qüestió sobiranista i el paper de la política i els representants polítics. A continuació s'examina amb detall la valoració ciutadana sobre aquests aspectes.

Els baròmetres del CEO recullen l'opinió sobre la situació política i social de Catalunya, i en concret els temes que preocupen a la ciutadania a partir de les següents preguntes: "en la seva opinió, quins creu que són els principals problemes que té actualment Catalunya?" i "quin d'aquests problemes que m'ha dit considera que és el més important?"

La diferència entre ambdues preguntes rau en el fet que, mentre la primera admet diverses respostes, la segona sol·licita una resposta única. Entre les respostes a la segona pregunta hem seleccionat els quatre problemes que, el novembre de 2013, reberen un major percentatge de resposta, i observem que el 57,8% de les persones entrevistades opinava que "atur i precarietat laboral" era el problema més important; el 18,8% escollia el "funcionament de l'economia"; un 14,6%, la "insatisfacció amb la política i els polítics"; i un darrer 9,3%, esmentava les "relacions Catalunya-Espanya".

Així, aquests quatre problemes ocupen les preocupacions de la ciutadania el 2013, però, ¿ha estat sempre així? El gràfic 1 mostra l'evolució de la centralitat d'aquestes qüestions.

**Gràfic 1. Evolució dels principals problemes de Catalunya (2006-2013)**



Font: Baròmetres del CEO

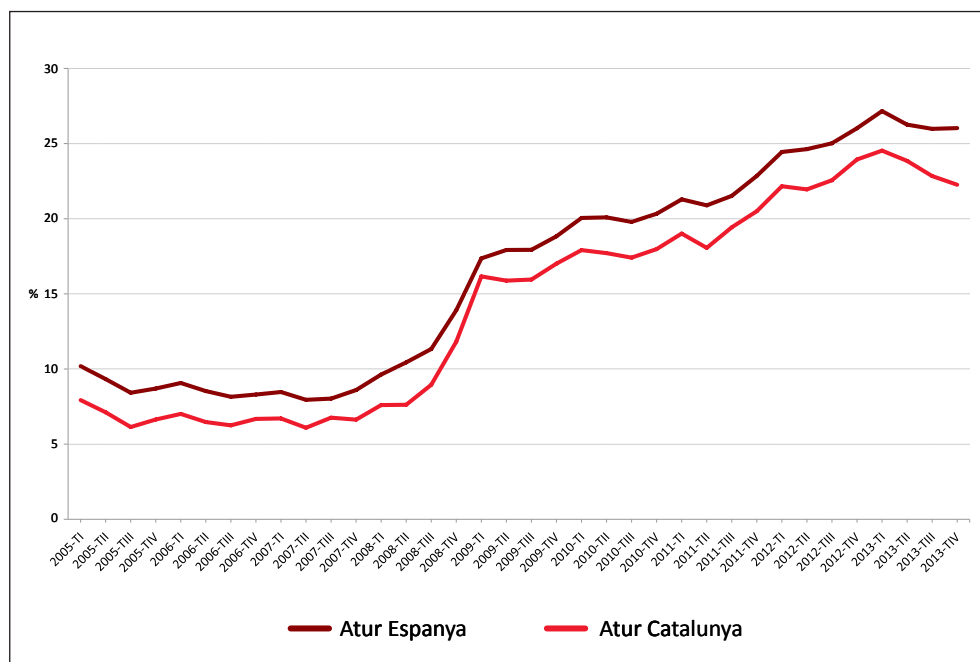
El primer que s'observa és que des de 2006 s'ha produït un distanciament entre el que a finals de 2013 era percebut com el problema més important per als catalans i les catalanes, l'atur i la precarietat, respecte dels altres tres problemes. És a dir, la crisi econòmica i les seves conseqüències en termes de destrucció d'ocupació motiven un augment importantíssim de la preocupació ciutadana a aquest respecte, produint-se l'any 2008 un salt exponencial en l'evolució d'aquest problema. Paral·lelament, les preocupacions per la situació de l'economia en general també creixen i molt: el que el 2006 era, dins d'aquest grup de quatre problemes, el menys important (el funcionament de l'economia, amb un 2,2%), el 2013 es va situar com a segon (amb un 18,8%).

Així mateix, la percepció de la política i els polítics com a problema més rellevant, malgrat haver partit d'un nivell similar que la preocupació per l'atur, i haver crescut lleugerament, actualment és molt menys rellevant en termes comparats. Respecte el que s'opinava dels polítics i la política, s'han de destacar dos punts a l'evolució, un el novembre de 2009 i l'altre el febrer de 2013. Per últim, respecte a la qüestió de les "Relacions Catalunya-Espanya" s'observa, des de 2012, una tendència a l'alça amb un increment del 6,1%.

## Atur i funcionament de l'economia: una percepció reflex de la realitat

Partint d'una situació de relativa estabilitat, l'abril de 2008 comença un increment accelerat del percentatge de persones que opinen que l'atur i la precarietat laboral són el problema més important de Catalunya. Així, del 9,2% de les persones enquestades que aquest mes de 2008 assenyalaven que aquest problema era el més important, es va passar al 56,2% el gener de 2010, el que suposa un increment del 610%. Des d'aleshores, aquest percentatge, encara que amb alguns repunts, ha davallat fins a situar-se en un 39% el novembre de 2013, tot seguint el curs de les dades reals de l'atur (veure el gràfic 2). Aquesta "sensibilitat" de l'opinió pública a l'evolució de l'atur es reflecteix més clarament quan la taxa d'atur es recupera molt tímidament durant 2013; s'aprecia llavors una trajectòria molt semblant en la percepció de la població, que tendeix a pensar en menor proporció que es tracta d'un dels problemes més importants del país.

**Gràfic 2. Evolució de les taxes d'atur a Catalunya i Espanya (2005-2013)**

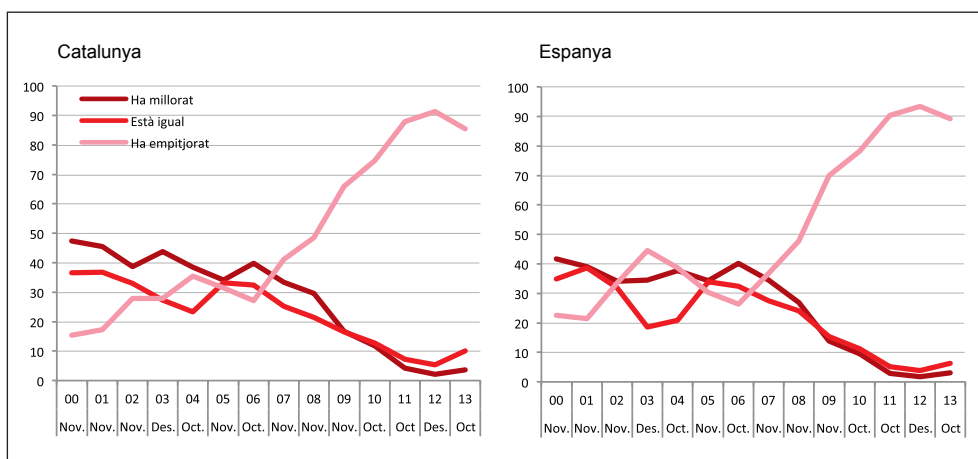


Font: Enquesta de Població Activa

Respecte a la percepció del funcionament de l'economia, cal dir que començà sent percebut com l'àmbit menys problemàtic i ha acabat essent el

segon tema que preocupa a més gent. De fet, una evolució semblant per la preocupació de l'economia es troba en el Sondeig d'Opinió de l'ICPS. Des de 2000 es pregunta a les persones entrevistades en aquest sondeig per la seva opinió sobre l'evolució recent de l'economia. Concretament se'ls pregunta de la següent manera: "en els últims dos anys vostè creu que Catalunya ha millorat o bé ha empitjorat?", "en els últims dos anys, vostè creu que Espanya ha millorat o bé ha empitjorat?"

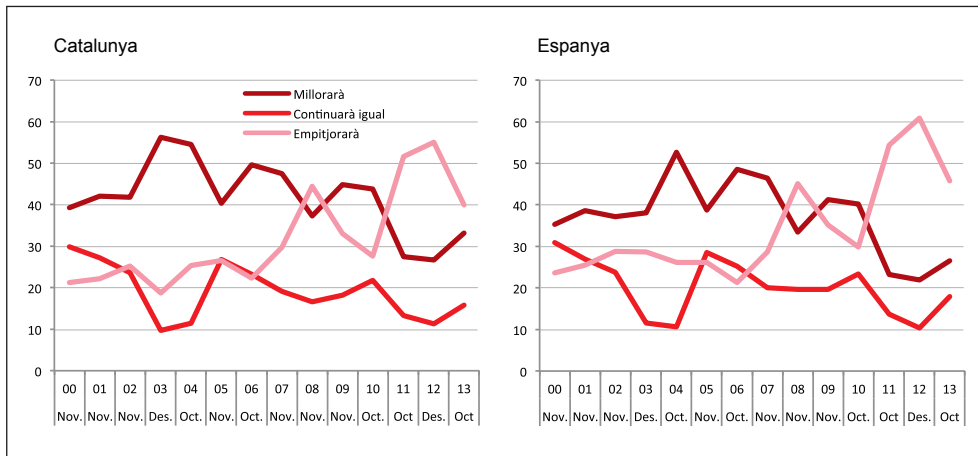
**Gràfic 3. Evolució de la percepció de la situació econòmica a Catalunya i Espanya (2000-2013)**



Font: Sondeig d'Opinió, ICPS

Tot i el clar predomini de les percepcions negatives en ambdós casos, val a dir que en el darrer any s'ha produït un cert repunt de les percepcions positives o neutres, molt lligat a la recuperació dels indicadors macroeconòmics. Aquestes darreres impressions de millora també resulten corroborades quan es pregunta per les expectatives econòmiques de cara al futur. Així, el sondeig de l'ICPS també formula les següents preguntes des de 2000: "en els propers dos anys vostè creu que Catalunya millorarà o bé empitjorarà?" i "¿en els propers dos anys vostè creu que Espanya millorarà o bé empitjorarà?"

**Gràfic 4. Evolució de la percepció de les expectatives respecte a la situació econòmica a Catalunya i Espanya (2000-2013)**



Font: Sondeig d'Opinió, ICPS

A l'inici de la crisi econòmica (2006-2007) les percepcions negatives de futur entre la ciutadania augmentaren sensiblement, malgrat algunes oscil·lacions que trobaven la seva explicació en l'evolució del clima polític. Però les perspectives de futur de 2013 són una mica més optimistes, fet que posa de manifest, un cop més, que la població percep la millora –encara que sigui molt modesta– en els indicadors macroeconòmics.

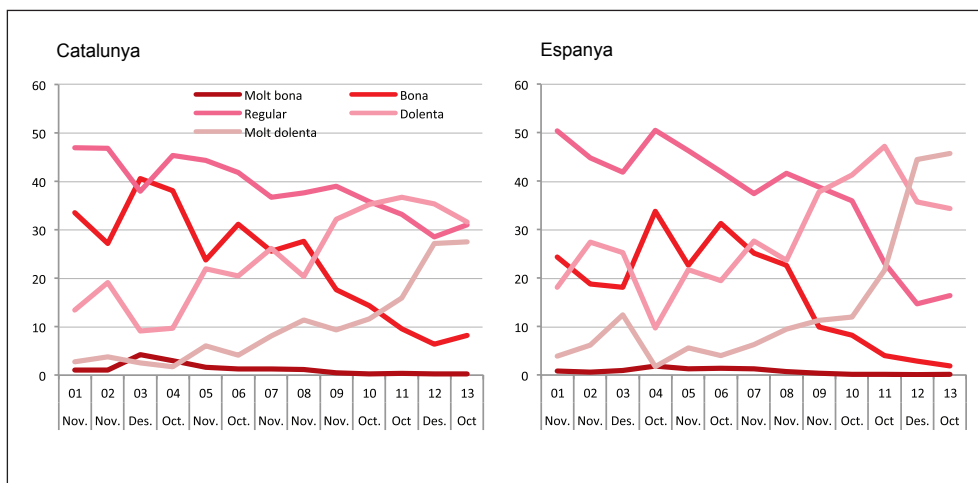
### **Insatisfacció amb la política i els polítics: la crisi de les institucions?**

La política i els polítics apareixen, després de les qüestions econòmiques, com un dels problemes més importants de Catalunya, encara que molt menys rellevant si se'l compara amb la preocupació que genera l'atur.

D'altra banda, les evolucions de les percepcions de la situació política a Catalunya i Espanya corroboren aquesta percepció de preocupació per la política. En les dades del Sondeig d'Opinió de l'ICPS s'observa una davallada de les qualificacions positives i un augment de les negatives respecte d'aquesta situació. I tot i que les opinions negatives s'accentuen amb la crisi, aquesta tendència ja s'havia iniciat el 2004, fet que indica que l'economia no és l'única variable explicativa. Amb tot, i malgrat la percepció negativa existent, cal assenyalar que en el darrer any s'ha produït un cert recobriment de les opinions més optimistes, que sembla relacionat amb el canvi de tendència dels

resultats dels indicadors macroeconòmics, com són les dades de l'atur, l'ocupació i les exportacions. No podem saber encara, però, si es tracta d'una millora temporal o si la tendència serà constant.

**Gràfic 5. Evolució de la percepció de la situació política a Catalunya i Espanya (2000-2013)**



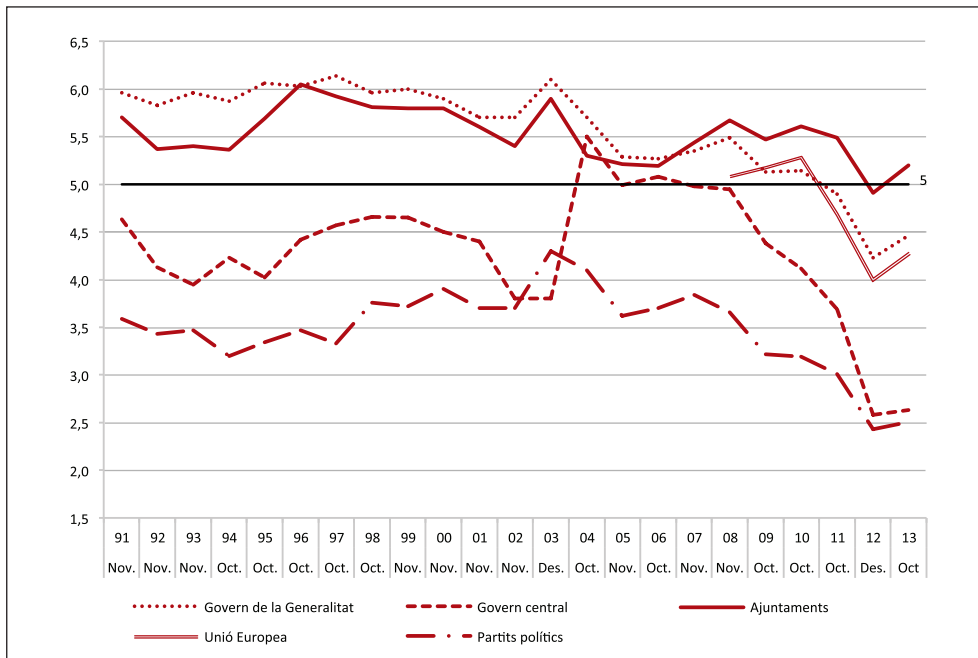
Font: Sondeig d'Opinió, ICPS

La crítica a la política i els polítics, i la preocupació per la situació política, troben el seu correlat en les avaluacions negatives que reben, per part de la ciutadania, les principals institucions de govern i actors polítics, tan senyalats com els partits. En aquest sentit, el Sondeig de l'ICPS recull les valoracions respecte d'aquestes institucions i actors des de 1991 (veure gràfic 6).

Tradicionalment, les úniques institucions que han rebut l'aprovat ciutadà han estat el Govern de la Generalitat i els ajuntaments, i des de l'inici s'observa en general una tendència a l'estabilitat en les qualificacions a aquestes dues institucions. Ara bé, a partir de 2003, i coincidint amb el nou govern d'entesa entre PSC-ERC-ICV, empitjoren les valoracions de l'executiu català, situació que s'agreuja amb l'arribada de la crisi econòmica el 2008. El 2013 representa un cert respir en la davallada de les valoracions negatives que reben el Govern de la Generalitat i els ajuntaments, però mentre que el primer continua suspensent els governs municipals tornen a aprovar, i continuen essent la institució millor valorada.



**Gràfic 6. Evolució de les valoracions de les principals institucions de govern i actors polítics (1991-2013)**



Puntuacions mitjanes en una escala de 0 a 10  
Font: Sondeig d'Opinió, ICPS

Pel que fa a la Unió Europea, el Sondeig no subministra informació anterior a 2008, però és presumible que estigués entre les institucions ben valorades amb anterioritat a la crisi. Per contra, les polítiques d'ajust pressupostari impulsades per la Unió Europea a partir de 2010 probablement van incidir en un empitjorament de la seva imatge.

La valoració del Govern central millora de forma substancial el 2004 respecte de l'any anterior, degut a l'efecte, per altra banda habitual, de canvi de govern. En aquest cas, l'inici de la primera legislatura de José Luís Rodríguez Zapatero marcà aquest canvi. Malgrat això, aquesta situació va ser molt fugaç ja que, a partir d'aquesta data, les valoracions caigueren, passant l'executiu de ser valorat amb un 5,5 el 2004 a un 2,6 el 2013. Deu anys de diferència i 3,2 punts menys de valoració; el descens més marcat produït a qualsevol de les institucions.

Per últim, els partits polítics destaquen com a única institució que mai no ha estat valorada per damunt del 5. El seu funcionament i/o utilitat sempre ha

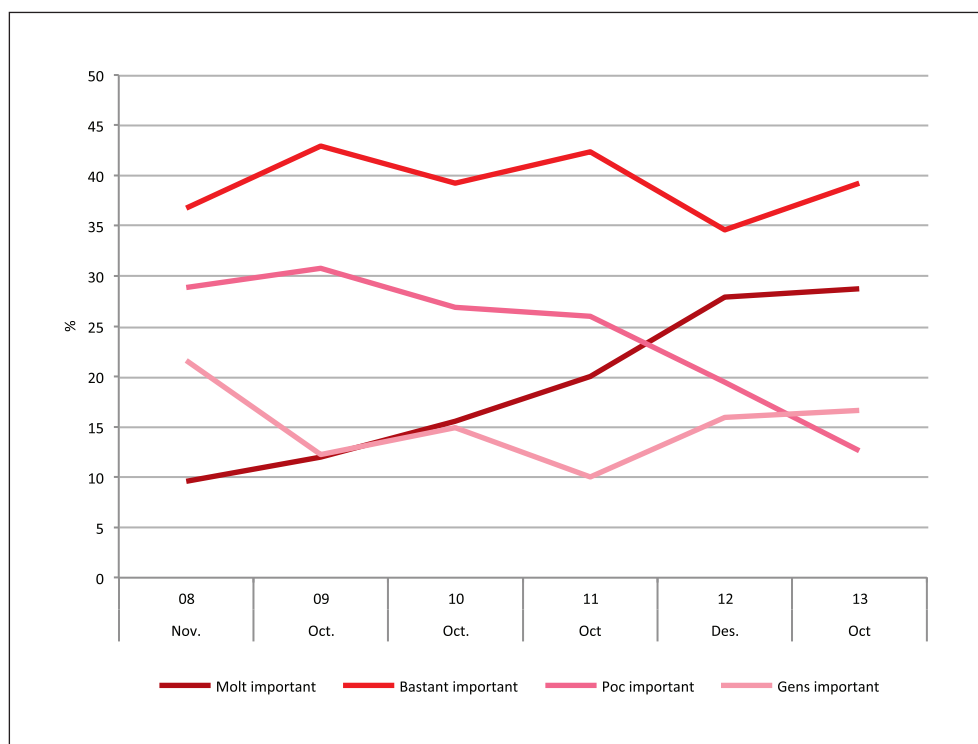
estat deficient a ulls de les persones enquestades, però des de 2003, i fins i tot durant l'època de creixement econòmic, la seva valoració no ha fet més que davallar, posant encara més de manifest la malfiança que provoquen entre la ciutadania més enllà de les conjuntures econòmiques.

## Les relacions entre Catalunya i Espanya: la qüestió nacional

La preocupació per la qüestió nacional augmenta de forma sostinguda al llarg dels darrers anys, tot experimentant un creixement notable el 2013, any marcat, en gran part, per l'anomenat procés de transició nacional. L'agenda del Parlament de Catalunya i dels partits polítics ha girat a l'entorn de la declaració de sobirania i la redacció de la pregunta de la consulta, a fi de donar resposta a les demandes d'una gran part de la ciutadania.

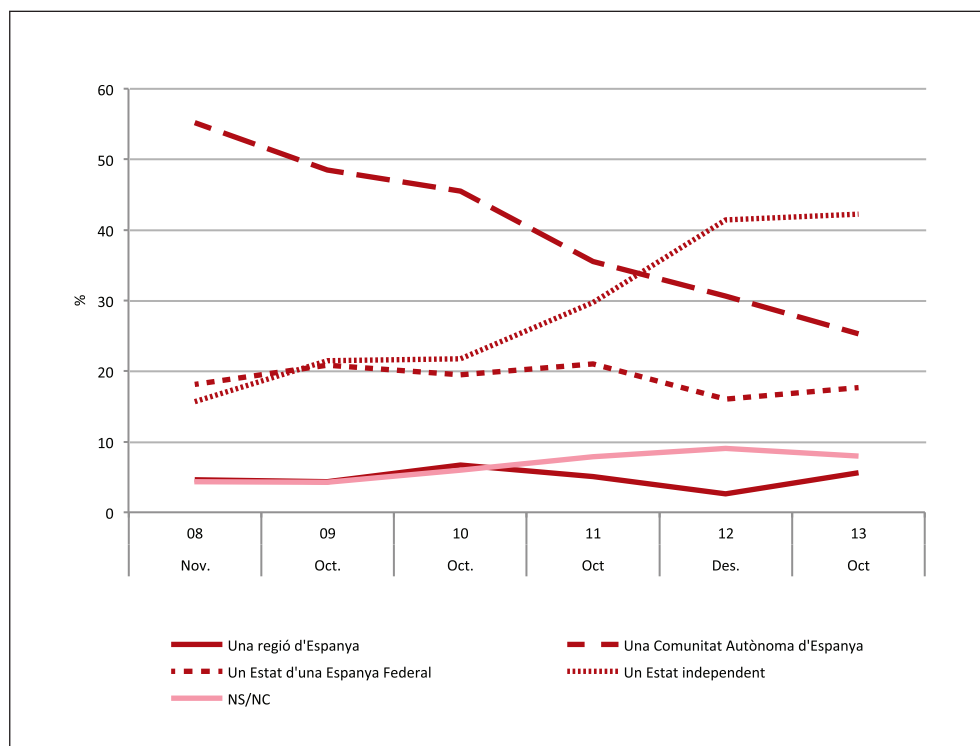
En aquest sentit, les dades del Sondeig de l'ICPS il·lustren la importància creixent de la qüestió nacional i del debat al voltant de la forma d'Estat entre la població.

**Gràfic 7. Importància del debat sobre la forma d'Estat**



Des de 2008 s'ha produït un augment pràcticament constant dels qui consideren que el debat sobre la forma d'Estat és molt important, tot reflectint la centralitat d'aquest tema dins l'agenda política en els darrers temps. De fet, l'evolució de la importància atorgada al debat corre en paral·lel amb el seguit d'esdeveniments que acaben definint les postures dels diferents actors polítics, i que marquen l'increment de la tensió entre el Govern central i la Generalitat. Aquests esdeveniments s'inicien sobretot amb la sentència del Tribunal Constitucional del 28 de juny de 2010, que declarà la inconstitucionalitat de diversos preceptes i articles de l'Estatut d'Autonomia referendat per la ciutadania; la consegüent gran mobilització el mes de juliol de 2010; les multitudinàries Diades Nacionals de l'11 de setembre del 2012 i 2013; la negativa de Mariano Rajoy al pacte fiscal; la convocatòria d'eleccions anticipades el novembre d'aquell mateix any; el gir independentista de CiU i el seu pacte de govern amb ERC; la "Via Catalana cap a la Independència" i, finalment, els treballs per avançar en el procés sobiranista i en l'elaboració d'una consulta sobre la independència de Catalunya.

**Gràfic 8. Respecte a l'Estat espanyol, vostè creu que Catalunya hauria de ser... ?**



Més enllà de la importància que s'atorga al debat sobre la qüestió nacional, també cal referir-se als desplaçaments en l'opinió pública catalana quant a les seves preferències en l'organització territorial de Catalunya. Així, podem observar com les persones que defensen un Estat independent passen de ser el 15,7% el 2008, al 42,3% el 2013. L'independentisme es converteix d'aquesta manera en la primera opció, mentre que les preferències pel *statu quo* decauen notablement: d'un 55,3% el 2008, fins a un 25,3% el 2013. L'opció referent al model federal, a cavall entre el model autonòmic i la independència, i que es podria identificar com el que alguns han anomenat la "tercera via", s'ha mantingut gairebé estable des de 2008 (18,1%) fins 2013 (17,6%). Per últim, és destacable també l'increment de les persones que no saben o no volen contestar quines són les seves preferències territorials, fet que posa de manifest com, amb la centralitat de la qüestió del debat a l'entorn del model territorial, apareixen més persones que no es posicionen al respecte. ■



# Parlament



## Parlament al ralentí, tot esperant el desenllaç de la transició nacional

■ **Carles Morata, Fernando Ntutumu, Enric Rodríguez Leonart i Marta Soler**

*Institut de Ciències Polítiques i Socials*

**E**l Parlament de Catalunya ha viscut una situació de compàs d'espera durant 2013. La centralitat de la celebració de la consulta sobre la independència, i la manca d'una majoria parlamentària clara i estable, malgrat el pacte amb ERC, han reduït la producció legislativa de la Cambra. La recerca de majories alternatives o complementàries també va alentir la tramitació de diversos projectes o proposicions de llei.

És per aquest motiu que el nombre de lleis que es van aprovar fou molt exigü en comparació a 2012, alhora que paradoxalment continuà la proliferació de decrets llei.

### Les lleis aprovades: un any d'escassa producció

Si a l'any 2012 es van aprovar deu lleis, el 2013 només se'n va aprovar una; concretament es tracta de la llei 1/2013 que introdueix canvis en els impostos aplicables a les transmissions de béns immobles.

#### Taula 1. Lleis aprovades pel Parlament de Catalunya

**Llei 1/2013**, del 16 de juliol, del tipus impositiu aplicable a les transmissions patrimonials oneroses de béns immobles (projecte de llei).  
Aprovada per 102 vots a favor (CiU, ERC, PSC, ICV-EUiA i CUP), 16 en contra (PPC) i 9 abstencions (C's).

Font: Parlament de Catalunya

Aquesta norma, que s'elabora a fi d'augmentar els ingressos de la Generalitat, introdueix un increment en el tipus de gravamen aplicat a la transmissió d'immobles, que passa de 8% a 10%, quedant exemptes, però, les persones que traspassin un habitatge públic, els joves, les famílies nombroses i les persones discapacitades.

## Els decrets llei: una mesura poc excepcional

El Govern de Convergència i Unió, de la mateixa forma que durant 2012, utilitzà reiteradament els decrets llei, figura legislativa pensada per a situacions excepcionals i que rep moltes crítiques polítiques i doctrinals quan és emprada en excés i/o fora de la situacions que la justifiquin, ja que suposa un desplaçament del Parlament a favor de l'executiu. Cal recordar que l'Estatut estableix que el Govern pot dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de decrets llei en casos d'extraordinària i urgent necessitat, i fixa les matèries que no poden ésser objecte de regulació sota aquesta fórmula. Un cop promulgats pel Govern, els decrets llei tenen una vigència de trenta dies hàbils en els quals el Parlament els pot validar, fent que es mantinguin vigents, o els pot derogar.

Així, malgrat que durant l'any 2013 es van promulgar només sis decrets llei –i en 2012, vuit–, aquestes xifres continuen essent força elevades.

### Taula 2. Decrets llei

**Decret llei 1/2013**, del 22 de gener, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària.

**Decret llei 2/2013**, del 19 de març, de modificació del règim de millores de la prestació econòmica d'incapacitat temporal del personal al servei de l'Administració de la Generalitat, del seu sector públic i de les universitats públiques catalanes.

**Decret llei 3/2013**, del 25 de juny, sobre el règim de millores de la prestació econòmica d'incapacitat temporal del personal funcionari al servei de l'Administració de Justícia a Catalunya.

**Decret llei 4/2013**, del 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, del 24 de desembre.

**Decret llei 5/2013**, del 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya.

**Decret llei 6/2013**, del 23 de desembre, pel qual es modifica la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de Consum de Catalunya.

Font: Parlament de Catalunya

En l'àmbit de l'administració i el pressupost, el Decret llei 1/2013, del 22 de gener, estableix una pròrroga pressupostària de l'exercici del 2012, atès que la convocatòria d'eleccions anticipades del 25 de novembre va impedir dur a terme l'aprovació a temps dels pressupostos de 2013.

En l'àrea del treball i la seguretat social, es promulgaren els decrets 2/2013 i 3/2013 que permeten a les i els empleats públics rebre el 100% de la retribució



per incapacitat temporal en els supòsits d'hospitalització, intervenció quirúrgica o processos oncològics. La norma representa, doncs, una ampliació dels supòsits que possibiliten rebre el total de la retribució, i que abans només podien percebre les empleades públiques embarassades i el personal que ha estat víctima de violència de gènere.

El Decret Llei 4/2013, del 22 d'octubre, situat en l'àrea de l'economia i els sectors econòmics, autoritza l'Institut Català de Finances (ICF) a constituir una societat anònima a fi d'actuar com a entitat de crèdit, i així poder operar en els mercats financers. Aquesta nova entitat, sorgida de la segregació de la branca d'activitat financera de l'ICF, es preveu que sigui regulada amb les normes pròpies de les entitats de crèdit, respectant la plena independència vers l'administració de la Generalitat.

De nou, en l'àmbit de l'administració pública, s'aprovà el Decret Llei 5/2013, del 22 d'octubre, amb l'objectiu de reduir el nombre d'entitats que depenen de la Generalitat. Entre les mesures proposades en destaquen, per una banda, la fusió de diverses institucions com l'Institut Cartogràfic de Catalunya i l'Institut Geològic de Catalunya i, per altra, l'extinció de la personalitat jurídica de l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques i Sanitàries (ICAMS) i de l'Agència de Salut Pública de Catalunya (ASPACAT).

En l'àmbit social, el Decret Llei 6/2013, del 23 de desembre, garanteix el subministrament energètic, durant els mesos d'hivern, a les llars en situació de vulnerabilitat econòmica. El decret les defineix com aquelles on el total d'ingressos no superi l'Indicador de Renda de Suficiència, situat en 569,12€. Tanmateix, el deute acumulat amb les companyies energètiques es mantindria, i s'hauria d'acordar entre consumidors i empreses l'ajornament del pagament. Aquest decret rebé dures crítiques de col·lectius socials víctimes de la pobresa energètica en ser només un remei temporal, no aplicable durant tot l'any, i que fa que el deute amb les empreses energètiques corri el risc de tornar-se crònic.

## **La legislació en tràmit: molta feina pendent**

Al finalitzar l'any 2013, el volum de legislació encara en tràmit (tant de projectes com de proposicions de llei) era notable, degut en part a les necessitats al voltant del desenvolupament del procés sobiranista, que com ja s'ha comentat reduïren la producció legislativa. A continuació s'expliquen alguns dels projectes i proposicions de llei més rellevants.

## ***Els projectes de llei***

D'entre els projectes de llei en tràmit, cal destacar el del pressupost de la Generalitat corresponent a l'exercici de 2014, i el de la Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic. A finals d'any, els dos projectes restaven pendents del dictamen del Consell de Garanties Estatutàries (CGE), sol·licitat pel Partit Popular, degut a la possible inconstitucionalitat de la partida de 5,75 milions d'euros destinada a la consulta, i de la creació i aplicació de noves taxes que els populars consideraren competència de l'Estat. El CGE va admetre la sol·licitud a tràmit el 19 de desembre de 2013.

### **Un 2013 sense pressupostos**

L'elaboració dels pressupostos fou un tema candent durant l'any 2013. D'ençà de les eleccions, diversos grups parlamentaris van reclamar al president Artur Mas i al conseller d'Economia Andreu Mas-Colell que s'aproveïssin els comptes per a l'exercici 2013, però ambdós varen condicionar l'elaboració dels pressupostos a l'existència d'un objectiu de dèficit raonable per a Catalunya.

Durant els primers mesos de l'any es treballà amb un objectiu de dèficit, establert pel Govern central, del 0,7%. Mas-Colell explicà que la despesa de l'administració central suposava el 51% del total, la de les Comunitats Autònomes el 36% i la de les administracions locals el 13% aproximadament, i criticà que el dèficit es repartís entre un 84% per a l'administració central i un 16% per a les autonomies.

El mes de maig, el Govern central amplià aquest objectiu de dèficit fins a un 1,2%. A finals de juliol, després d'una negociació entre Brussel·les i Madrid, es concedí a l'Estat una flexibilització de l'objectiu de dèficit, passant del 6,3% al 6,5%. El Govern central fixà llavors per al conjunt de Comunitats Autònomes un dèficit global de l'1'3%, repartint-lo de forma asimètrica i concedint a Catalunya un 1,58%. Aquesta distribució desigual del dèficit va generar protestes de diferents presidents autonòmics que consideraven injust que es penalitzés les comunitats amb un dèficit més baix, imposant un objectiu inferior, i es premiés les que no l'havien reduït donant-los més marge de maniobra.

D'altra banda, amb l'objectiu d'augmentar els ingressos de la Generalitat es registrà un projecte a fi de crear un impost sobre les entitats que gravés els dipòsits dels clients. La proposta estableix tres trams impositius diferenciats en funció de la quantia dels dipòsits: del 0,3% per als dipòsits de fins a 150.000€, del 0,4% per als de 150.000 a 600.000€ i del 0,5% per als de més de 600.000€.

**Taula 3. Projectes de llei en tramitació**

Nom	Àmbit
L'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit	Adm. pública i pressupost
Governos locals de Catalunya	Adm. pública i pressupost
L'acció exterior de Catalunya	Adm. pública i pressupost
Pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2014	Adm. pública i pressupost
Mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic	Adm. pública i pressupost
Modificació de la Llei 22/2010 del Codi de consum de Catalunya	Economia i sectors econòmics
Regulació del règim jurídic aplicable a la seguretat industrial dels establiments, les instal·lacions i els productes	Economia i sectors econòmics
Modificació de la Llei 2/1989 sobre centres recreatius turístics, i d'establiments de normes en matèria de tributació, comerç i joc	Economia i sectors econòmics
Modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya relatiu als drets reals	Justícia i seguretat pública
Modificació dels llibres primer, segon, quart i cinquè del Codi civil de Catalunya i modificació de la Llei 10/2008 del llibre quart del Codi civil de Catalunya, relatiu a les successions	Justícia i seguretat pública
D'accessibilitat	Àmbit social

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Parlament de Catalunya

També destaca el projecte de llei de governs locals de Catalunya que, després d'un dilatat procés de negociació i redacció, entrà en el seu període de tramitació parlamentària encara no conclòs en acabar 2013. El projecte garanteix l'existència de diferents nivells administratius tot reestructurant-los: municipis, vegueries, comarques i àrees metropolitanes. Aquesta reestructuració pretén, en primer

lloc, racionalitzar les estructures per garantir una transparència de la gestió pública, i, en segon lloc, distribuir responsabilitats per evitar solapaments. Entre altres elements, com l'establiment d'estàndards de prestació i cost, i el foment de la fusió municipal, el projecte preveu una nova configuració de la regió metropolitana que implica la substitució de la figura del Consell comarcal per la de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Una altra tramitació rellevant fou la del projecte de Llei de modificació de la Llei 2/1989 sobre centres recreatius turístics, i d'establiments de normes en matèria de tributació, comerç i joc, que despertà un gran ressò mediàtic i força controvèrsia. Amb el projecte es persegueix acomodar la legislació vigent a les necessitats del *Barcelona World*, el futur complex hotel·ler i d'oci de Vila-seca i Salou. Els defensors de la iniciativa parlen dels beneficis econòmics que el complex portarà a la zona i a Catalunya, mentre que els crítics denuncien l'impuls d'un model econòmic basat en el turisme massificat i la precarietat dels llocs de treball, juntament amb la manca de transparència del projecte i l'impacte ambiental que tindrà sobre el territori.

Per últim, el projecte de modificació del Codi de consum de Catalunya té com a finalitat augmentar la seguretat dels consumidors d'hipoteques i altres productes de crèdit, introduint millores per evitar clàusules abusives.

### ***Les proposicions de Llei***

La recerca de consens per a la construcció d'una majoria parlamentària que recolzi el procés sobiranista s'acaba traslladant a bona part de la resta de l'activitat parlamentària, tot promovent en molts casos una tramitació consensuada de les proposicions de Llei. A continuació es detalla el contingut d'algunes d'aquestes proposicions de Llei.

Amb la proposició de la Llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana, el Govern de la Generalitat intenta dotar-se dels instruments necessaris per a la realització de la consulta sobre el model d'Estat. El text elaborat posa sobre la taula el fet que la Generalitat, segons l'Estatut d'Autonomia de 2006, té la competència exclusiva per convocar consultes populars, amb la intenció d'incrementar la participació ciutadana en afers que la incumbeixen. La Llei també regula el règim jurídic, les modalitats i el procediment de diversos mecanismes de participació ciutadana. Estableix, a més, que les consultes seran de caràcter no vinculant i que hi podrien votar els majors de setze anys.

En resposta a la desafecció de la ciutadania vers la política i les institucions, s'empregueren els treballs per elaborar, també buscant el màxim consens possible amb la majoria de grups parlamentaris, una Llei de transparència i accés a la informació pública. A més, es repregueren els treballs per elaborar una Llei electoral de Catalunya, llei encara pendent d'elaboració des de l'Estatut de 1979.

Seguint en l'esfera institucional i de l'administració pública, el Partit dels Socialistes de Catalunya presentà la proposició de Llei de modificació de l'article 14 de la Llei 1/2006, de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP), que demana que les ILP se sotmetin automàticament a un debat al Ple del Parlament, per assegurar la seva inclusió en l'ordre del dia.

En l'àmbit pressupostari, resta a l'espera la proposta de modificació de l'escala autonòmica de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques. Aquesta proposta, impulsada pel Grup d'ICV-EUiA, té com a objectiu la modificació del sistema tributari, mitjançant mesures com l'augment de la tributació de les rendes més altes fins el 30,5%.

Per la seva banda, el Partit Popular va presentar una proposició de lluita contra la morositat de la Generalitat que pretén obligar-la a fer efectius els pagaments enrederits als proveïdors de béns i serveis. La norma també contempla un règim autosancionador en cas d'incompliment. Per altra banda, resta en tràmit la Iniciativa Legislativa Popular de modificació del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, que té com a objectiu dur a terme el pagament puntual i prioritari a les persones beneficiàries de recursos i entitats proveïdores de les prestacions de gran dependència.

Els ecosocialistes i el Partit Popular van impulsar dues proposicions molt similars cercant la derogació de l'article 41 de la Llei 5/2012 de mesures fiscals, financeres i administratives, per tal de deixar sense validesa l'"Euro per recepta".

Els diversos grups parlamentaris es reuniren en una ponència sobre el règim especial d'Aran amb l'objectiu d'elaborar una nova llei de règim especial per aquest territori. La renovació de la llei, en vigor des de 1990, és una reivindicació dels aranesos que ja recull l'Estatut de 2006. Paral·lelament es va aprovar la moció sobre l'exercici d'autogovern del poble aranès que reconeix l'Aran com una realitat occitana dotada d'identitat cultural, històrica, geogràfica i lingüística.

En l'àmbit social es van posar en marxa diverses proposicions de llei. En un primer bloc, dedicat a la igualtat de sexe i gènere, s'arribaren a presentar fins a cinc proposicions de llei. La primera, fou redactada per tots els grups parlamentaris

per mitjà d'una ponència conjunta mentre que, paral·lelament, els grups de CiU i ERC en van presentar una altra. També ho feren els grups parlamentaris del PSC i d'ICV-EUiA que, gairebé de forma simultània, van registrar cadascun una proposició on es recollia el treball previ realitzat durant els governs tripartits, amb el diàleg i col·laboració de més de 400 entitats i col·lectius socials.

Totes aquestes proposicions tenen com a objectiu garantir el dret a la igualtat entre dones i homes en tots els àmbits de la vida i la desaparició de la discriminació per raó de sexe. En una línia molt similar, es presentà una darrera proposició per part d'ERC, PSC, ICV-EUiA i CUP, sobre els drets de les persones gais, lesbianes, bisexuals i transsexuals, i per l'eradicació de l'homofòbia, la lesbofòbia i la transfòbia, a fi d'evitar la discriminació i violència per motiu d'orientació sexual o d'identitat de gènere.

En un segon bloc, es van impulsar dues propostes de Renda Garantida de Ciutadania. Una, impulsada pel Grup parlamentari d'ICV-EUiA, i una altra, a través d'una Iniciativa Legislativa Popular (ILP). Ambdues cercaven posar en funcionament la Renda Garantida de Ciutadania, amb l'objectiu de garantir unes condicions mínimes de vida per aquells nuclis familiars més desafavorits.

En l'àmbit econòmic, la proposició d'horaris comercials i determinades activitats de promoció, proposada per CiU i ERC, persegueix la liberalització dels horaris dels establiments comercials, preestablint certs criteris pel que fa a dies festius, marges horaris, màxim d'hores diàries d'obertura o tancament dels comerços en horari nocturn.

D'altra banda, en resposta a determinats casos de corrupció, i en especial al del Palau de la Música Catalana, els grups parlamentaris socialista i popular van presentar cadascun una proposició de llei a fi de sancionar aquelles fundacions que no estiguessin complint la seva voluntat i finalitats fundacionals.

Finalment, i pel que fa al medi ambient, fou presentada de forma conjunta per ERC, CiU, PSC, ICV-EUiA i CUP una proposició amb la intenció de prohibir els espectacles de circ en els que hi actuïn animals. En aquesta mateixa àrea, els ecologistes presentaren també dues proposicions: la primera d'elles busca crear un règim jurídic específic que actuï en defensa de la biodiversitat i el patrimoni natural, mentre que la segona aspira a crear impostos ambientals que gravin la emissió a l'atmosfera de diòxid de carboni.

Taula 4. Proposicions de llei en tramitació

Nom	Tipologia	Proposant
De consultes populars no referendàries i participació ciutadana	Administració i Pressupostos	Ponència conjunta
Sobre el règim especial d'Aran	Administració i Pressupostos	CiU ERC SOC (PSC) PPC ICV-EUiA C's G. Mixt
De transparència i accés a la informació pública	Administració i Pressupostos	CiU ERC SOC (PSC) PPC ICV-EUiA C's
De Llei electoral de Catalunya	Administració i Pressupostos	CiU ERC SOC (PSC) PPC ICV-EUiA C's
De modificació de l'article 14 de la Llei 1/2006, del 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular	Administració i Pressupostos	SOC (PSC)
De modificació de la Llei 19/2010, del 7 de juny, de regulació de l'impost sobre successions i donacions	Administració i Pressupostos	SOC (PSC)
De derogació de l'article 41 de la Llei 5/2012, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics	Administració i Pressupostos	PPC
De lluita contra la morositat en l'àmbit de la Generalitat	Administració i Pressupostos	PPC
De transparència i accés a la informació	Administració i Pressupostos	ICV-EUiA
De modificació de la Llei 5/2012, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics	Administració i Pressupostos	ICV-EUiA
De modificació de l'escala autonòmica aplicable a la base general de l'impost sobre la renda de les persones físiques	Administració i Pressupostos	ICV-EUiA
De supressió dels consells comarcals i de modificació del text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya	Administració i Pressupostos	C's
De modificació del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, del 24 de desembre	Administració i Pressupostos	ILP
D'igualtat entre dones i homes	Àmbit Social	CiU ERC SOC (PSC) ICV-EUiA C's G. Mixt

De drets de les persones gais, lesbianes, bisexuals i transsexuals i per l'eradicació de l'homofòbia, la lesbofòbia i la transfòbia	Àmbit Social	ERC SOC (PSC) ICV- EUiA G. Mixt
Per a la igualtat efectiva entre dones i homes	Àmbit Social	CiU ERC
Per a una nova ciutadania i per a la igualtat efectiva de dones i homes	Àmbit Social	SOC (PSC)
De la renda garantida de ciutadania	Àmbit Social	ICV-EUiA
Per a una nova ciutadania i per a la igualtat efectiva de dones i homes	Àmbit Social	ICV-EUiA
De la renda garantida de ciutadania establerta per l'article 24.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya	Àmbit Social	ILP
D'horaris comercials i determinades activitats de promoció	Economia	CiU ERC
De regulació de les àrees de promoció de l'economia urbana	Economia	SOC (PSC)
De modificació de la Llei 16/2000, del 29 de desembre, de l'impost sobre grans establiments comercials	Economia	SOC (PSC)
Del protectorat respecte de les fundacions i les associacions d'utilitat pública	Economia	SOC (PSC)
Del protectorat de les fundacions i associacions d'utilitat pública	Economia	PPC
De modificació de l'article 6 del text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008	Medi ambient	ERC CiU SOC (PSC) ICV- EUiA G. Mixt
De la biodiversitat i el patrimoni natural	Medi ambient	ICV-EUiA
De creació d'impostos ambientals	Medi ambient	ICV-EUiA
De garantia del caràcter aconfessional dels actes institucionals de la Generalitat de Catalunya	Cultura i Mitjans de comunicació	SOC (PSC)



De modificació de la Llei 2/2012, de modificació de diverses lleis en matèria audiovisual	Cultura i Mitjans de comunicació	ICV-EUiA
De protecció civil de Catalunya	Justícia i Seguretat	ICV-EUiA
Dels serveis de prevenció, extinció d'incendis i salvaments de la Generalitat	Justícia i Seguretat	ICV-EUiA
De modificació de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació	Educació	SOC (PSC)
De suport i foment de l'autoocupació	Treball i S.S.	PPC

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Parlament de Catalunya

## La legislació que no va reeixir

Durant l'any 2013 s'han desestimat 15 proposicions de llei presentades pels grups parlamentaris.

En l'àmbit de les institucions, l'administració pública i del pressupost, destaquen les dues propostes de modificació de la Llei de la Presidència de la Generalitat i del Govern, per les quals es regula la figura del cap de l'oposició, una presentada per Ciutadans (C's) i l'altra per ICV-EUiA. La proposició d'ICV-EUiA reclamava que es deixés vacant aquesta figura, tot argumentant que Oriol Junqueras (ERC) no podia alhora tenir un acord d'estabilitat parlamentària amb el Govern i exercir com a cap de l'oposició. D'altra banda, C's demanava que aquest càrrec s'eliminés per ser un reflex del bipartidisme que no s'ajusta a la realitat catalana.

Dintre del mateix àmbit, el Partit Popular proposà, mitjançant la modificació del Decret legislatiu 4/2003, la reforma dels consells comarcals amb la voluntat d'aprimar l'administració pública i despolititzar-los.

Per últim, ICV-EUiA va proposar una reforma que pretenia restablir l'impost sobre successions i donacions, introduint-hi però una reducció variable de la base imposable per garantir que els familiars de primer grau no haguessin de pagar l'impost en herències de fins a 160.000 euros.

Pel que fa l'esfera d'educació es van presentar quatre propostes. La primera, registrada pels populars i anomenada de l'autoritat docent, proposava que la figura dels docents tingués més prestigi social de cara als alumnes i les famílies, alhora que establia normes per prevenir i evitar conflictes als centres públics. El PPC també va presentar una proposició a fi d'implementar el bilingüisme a l'ensenyament, igualant així el català i el castellà. El Grup parlamentari de Ciutadans va presentar una proposició en una línia molt semblant a les dues anteriors. D'altra banda, ICV-EUiA va presentar una proposició de modificació de la Llei d'educació, enfocada a evitar la segregació per sexes en el cas dels centres educatius que rebin finançament públic.

En l'àmbit social, es van registrar dues propostes: una d'ICV-EUiA i una segona del PSC. La proposició d'ICV-EUiA, anomenada del mínim vital garantit, s'estructurava en quatre grans demandes: el cobrament d'una Renda Garantida de Ciutadania; la facilitació de l'accés a aliments consumibles però no comercialitzables; l'assegurament de la disponibilitat dels subministres mínims bàsics d'aigua i energia; i, per últim, garantir l'accés a l'habitatge. D'altra banda, el PSC va presentar una proposició de llei sol·licitant una revisió de la Renda Mínima d'Inserció en la línia de la que ja va presentar el 2012.

**Taula 5. Proposicions de llei desestimades**

Proposició de llei	Àmbit	Impulsor	Tipus	Resultat
Consultes populars no referendàries	Adm. pública i pressupost	CiU ERC	Proposició de llei nova	Retirada
Modificació de la Llei 13/2008, de la Presidència de la Generalitat i del Govern	Adm. pública i pressupost	C's	Modificació de llei	Rebutjada
Modificació del text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 4/2003	Adm. pública i pressupost	PPC	Modificació de llei	Rebutjada
Modificació de la Llei orgànica 5/1985, del règim electoral general	Adm. pública i pressupost	ICV-EUiA	Modificació de llei	Retirada
De modificació de la Llei 13/2008, de la Presidència de la Generalitat i del Govern	Adm. pública i pressupost	ICV-EUiA	Modificació de la llei	Rebutjada

Reforma de l'impost de successions i donacions	Adm. pública i pressupost	ICV-EUiA	Modificació de Llei	Rebutjada
L'autoritat del docent	L'educació i la recerca	PPC	Proposició de Llei nova	Rebutjada
Modificació de la Llei 12/2009, d'educació	L'educació i la recerca	PPC	Modificació de Llei	Rebutjada
Modificació de la Llei 12/2009, d'educació	L'educació i la recerca	ICV-EUiA	Modificació de la Llei	Rebutjada
Modificació de la Llei 12/2009, d'educació	L'educació i la recerca	C's	Modificació de Llei	Rebutjada
Mínim vital garantit	Àmbit social	ICV-EUiA	Proposició de Llei nova	Rebutjada
Proposició de Llei sobre la Renda Mínima d'Inserció	Àmbit social	PSC	Proposició de Llei nova	Rebutjada
Modificació de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge	Infraestructures i territori	PSC	Modificació de Llei	Rebutjada
De prohibició de prospeccions i explotacions d'hidrocarburs no convencionals per mitjà de fracturació hidràulica	Medi ambient	ICV-EUiA	Proposició de Llei nova	Rebutjada
Suport i foment de l'autoocupació	Treball i S.S.	PPC	Proposició de Llei nova	Disconformitat

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Parlament de Catalunya

Pel que fa a l'àmbit de medi ambient, ICV-EUiA va presentar una proposta de prohibició de prospeccions i explotacions d'hidrocarburs no convencionals per mitjà del *fracking*. El Grup parlamentari d'ICV-EUiA proposà prohibir aquesta pràctica per les conseqüències que té sobre el medi ambient i sobre les persones.

Per últim, en l'àrea de treball i seguretat social, el PPC llançà una proposta de suport i foment de l'autoocupació, amb l'objectiu d'impulsar i potenciar l'emprenedoria, així com la possibilitat d'adquirir crèdit a través d'inversors privats o microcrèdits. El resultat d'aquest procés va ser el de disconformitat, ja que la Mesa considerarà que acceptar aquesta proposició tindria una afectació pressupostària en el mateix any.

**Taula 6. Àmbits d'actuació de les proposicions de llei desestimades i impulsors**

Àmbit	Impulsor							Total
	CiU	ERC	PSC	PPC	ICV-EUiA	C's	CUP	
Àmbit Social			1		1			2
Infraestructures i territori			1					1
Treball i seguretat social				1				1
Cultura i mitjans de comunicació								-
Educació i recerca				2	1	1		4
Justícia i seguretat pública								-
Economia i sectors econòmics								-
Institucions, administració pública i pressupost	1	1		1	3	1		6*
Medi ambient					1			1
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>15*</b>

\*El total es veu alterat perquè la proposició de llei referent a la nova llei de consultes populars no referendàries va ser presentada per més d'un grup parlamentari

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Parlament de Catalunya

## Els debats parlamentaris

Dels debats parlamentaris realitzats al llarg de 2013 cal destacar-ne dos per la seva rellevància. En primer lloc, el debat de sobirania dut a terme el 23 de gener, la primera sessió plenària de l'any, que conclougué amb l'aprovació de la Declaració de Sobirania i del Dret a Decidir del Poble de Catalunya. En segon lloc, el debat sobre l'orientació de la política general del Govern, que se celebrà entre el 25 i el 27 de setembre i conclougué amb l'aprovació de 47 resolucions, de les 131 presentades.

### *El debat de sobirania*

La primera sessió plenària de la desena legislatura es dedicà al debat sobre la sobirania del poble de Catalunya. Es van presentar tres propostes de declaració de sobirania –una primera, de CiU, ERC i ICV-EUiA; una segona, del PSC; i una darrera presentada per la CUP–. A més, el Partit Popular presentà una proposta centrada en la sortida de la crisi econòmica. La realització d'un debat en aquests termes es pactà en l'acord de legislatura entre Convergència i Unió i Esquerra Republicana, amb l'objectiu d'ampliar el consens entorn del dret a decidir. El debat, i la posterior declaració de sobirania, perseguïen atorgar un

paper preeminent al Parlament –en tant que òrgan sorgit de la representació de la societat catalana–, impulsar el procés del dret a decidir i assentar les bases per a poder esdevenir, eventualment, un Estat independent.

El debat es va obrir amb les paraules d’Oriol Junqueras, qui defensà la proposta de resolució i reivindicà el dret democràtic que té la ciutadania a decidir el seu futur. Per al cap de l’oposició, la declaració de sobirania no tractava sobre la independència de Catalunya sinó sobre el dret a decidir. Considerà que tots els seus punts recullen els interessos de la CUP i d’ICV, criticà el PSC per voler deixar aquesta qüestió en mans dels polítics espanyols i advertí al PPC que la seva proposta no tenia cap relació amb el que es tractava al debat.

Pel que fa al PSC, Pere Navarro afirmà que la sobirania individual està per damunt de la col·lectiva i advertí que el Govern l’està vulnerant. Féu referència a les prioritats socials i econòmiques, molt més importants al seu parer que no pas el dret a decidir. Avisà dels riscos que comportaria una declaració unilateral d’independència, ja que aniria en contra de la Constitució i l’Estatut, i obtindria la negativa d’una Unió Europea que no reconeixeria una Catalunya independent. Navarro plantejà la reforma de la Constitució perquè els ciutadans poguessin exercir el dret a decidir amb l’objectiu d’aconseguir una Espanya federal.

Alícia Sánchez-Camacho advertí que la declaració de sobirania era una proposta unilateral d’independència encoberta, que desafiava el Govern d’Espanya i dividia la societat catalana. A més, reclamà que el dret a decidir es dugués a terme dins del marc legal i acusà CiU d’haver deixat de tenir l’economia com a prioritat i d’assumir el programa d’ERC. Finalment, donà la benvinguda al seu bàndol al PSC i es dirigí a Unió demanant-los que votessin en contra del separatisme.

Per part d’ICV-EUA, Joan Herrera va afirmar que era necessari exercir el dret a decidir degut a l’esgotament de les relacions amb l’Estat, a més d’ésser l’expressió democràtica del poble. Esmentà que els problemes legals apareixen quan no hi ha voluntat política, i, en aquests casos, la llei es transforma en una arma contra la legitimitat democràtica.

Albert Rivera va centrar la seva intervenció a desacreditar el document, del que digué que era un desafiament a les lleis democràtiques. Afirmà que no existeix el dret a decidir, ni tampoc el dret a l’autodeterminació, argumentant que, tal i com estableix l’ONU, Catalunya forma part d’un Estat democràtic i, per tant, no gaudeix d’aquesta capacitat.

Quim Arrufat, per part de la CUP, vindicà la necessitat de convocar una consulta vinculant sobre la independència. Criticà que la declaració no comptés amb

el conjunt dels Països Catalans i demanà que es votés la plena sobirania de Catalunya, incloent la decisió sobre la permanència en una Unió Europea que considerà al servei dels mercats.

Per últim, Oriol Pujol, pel Grup parlamentari de CiU, repassà els punts de la declaració de sobirania i afirmà que havia arribat l'hora que els catalans poguessin decidir el seu futur en llibertat.

### ***La declaració de sobirania***

La declaració presentada per CiU, ERC i ICV-EUiA reconeix Catalunya com un subjecte polític i jurídic sobirà i reivindica el dret de la seva ciutadania a decidir el seu futur. Advoca pel debat amb l'Estat, les institucions europees i la comunitat internacional, a més de promoure els principis fundacionals de la Unió Europea. La votació produí una forta tensió en el si del Grup socialista on, malgrat la crida a la disciplina de vot, cinc diputats abandonaren la sala per evitar votar en contra del text. Finalment, la declaració fou aprovada per 85 vots a favor, amb el suport de CiU, ERC, ICV-EUiA, cinc diputats del PSC i un diputat de la CUP; 41 en contra, amb el vot negatiu del PSC, PPC i C's; i 2 abstencions per part de la CUP.

Per la seva banda, el PSC també presentà una declaració centrada en la defensa del federalisme i que no incloïa la referència de Catalunya com a subjecte de sobirania. La proposta fou rebutjada per 20 vots a favor, del PSC; 12 abstencions, d'ICV-EUiA; i 100 vots en contra de la resta de grups parlamentaris.

Per últim, la proposta presentada per la CUP s'adreçà al conjunt dels Països Catalans i qüestionà la permanència de Catalunya a la UE. Aquesta proposta fou rebutjada amb 3 vots a favor de la CUP; 34 abstencions d'ICV i ERC; i 96 en contra de CiU, PSC, PPC i C's.

### **Els nou principis de la Declaració de Sobirania i del Dret a Decidir del Poble de Catalunya**

1. Sobirania: Catalunya té caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà.
2. Legitimitat democràtica: el dret a decidir serà un procés democràtic i garantirà la pluralitat.
3. Transparència: es donaran les eines per garantir la informació i el coneixement sobre el dret a decidir.
4. Diàleg: es negociarà amb l'Estat espanyol i les institucions europees.
5. Cohesió social: es garantirà la cohesió social i territorial del país mantenint Catalunya com un sol poble.
6. Europeisme: es promouran els principis fundacionals de la Unió Europea.
7. Legalitat: s'utilitzaran els marcs legals existents.
8. Paper principal del Parlament: esdevindrà la institució principal en el procés.
9. Participació: es farà partícips del procés a totes les forces polítiques, el món local, la societat civil i les entitats culturals.

### ***El debat sobre l'orientació política general del Govern***

Nou mesos després que Artur Mas assumís novament el Govern de la Generalitat se celebrà aquest debat –entre el 25 i 27 de setembre– que girà entorn de la situació del país, i on es feren constants referències a la situació econòmica, al procés sobiranista i a la falta de credibilitat de les institucions i de la política.

Artur Mas intervingué en primer lloc, fent referència al procés polític basat en l'exercici del dret a decidir, desenvolupant els seus arguments a través d'una cronologia de fets, des de l'Estatut d'Autonomia de 2006 fins a les declaracions de sobirania aprovades pel Ple del Parlament. El president també instà el Govern central a fer possible una consulta a la ciutadania. Tot seguit, Mas examinà la situació de les finances de la Generalitat, la viabilitat de les polítiques públiques i argumentà que l'objectiu principal era aconseguir l'estabilitat financera per evitar més mesures doloroses. Va fer referència al comportament de l'economia i al

model d'Estat del benestar, i destacà la millora en la projecció exterior de Catalunya, l'augment en exportacions i inversió estrangera, l'aturada de la destrucció d'ocupació i la reducció de l'abandonament escolar, entre d'altres. Per contra, féu autocrítica dels aspectes en els quals el Govern no havia revertit la tendència negativa, com ara en l'atur juvenil, el de llarga durada i el de majors de 45 anys. A més, va assumir la responsabilitat en el retard dels pagaments a proveïdors i als beneficiaris de la Llei de dependència. D'altra banda, indagà en la necessitat de restituir la confiança entre les institucions i la ciutadania, apostant per una regeneració democràtica que combati la desafecció cap a la política i les institucions. Per finalitzar, aclarí que les minories no han d'obstaculitzar la voluntat de la majoria, però alhora tampoc no han d'ésser excloses del projecte comú.

A continuació del president intervingué, en nom d'Esquerra Republicana, Oriol Junqueras, qui constatà l'existència de diverses preocupacions que afecten el país, com el gran nombre d'aturats, el deute de l'Estat amb Catalunya i la seva influència en les polítiques d'austeritat. Criticà al Govern central per manllevar capital del Fons de Reserva de la Seguretat Social per invertir-lo en deute públic, així com els successius increments d'impostos. D'altra banda, Junqueras es mostrà esperançat per l'augment de les exportacions i per les bones xifres del turisme, així com pels pressupostos elaborats de cara al 2014, que considerà més justos que els dels darrers anys. Finalment, exposà la necessitat de dotar-se d'eines per afrontar tots aquests reptes i que el millor instrument possible seria comptar amb un Estat propi.

El portaveu socialista, Pere Navarro, començà el discurs dient que Catalunya es trobava en pitjor situació que quatre anys enrere. Criticà els pressupostos tot argumentant que el retard en presentar-los no responia a una negociació del deute, sinó per fer més retallades en clandestinitat, materialitzades en reduccions de les partides d'educació, salut i protecció social. En el camp laboral, criticà la retirada dels ajuts als treballadors autònoms i la reforma laboral aprovada al Congrés amb el suport de Convergència i Unió. Demanà l'aprofundiment en la lluita contra l'atur juvenil, el de llarga durada i el que afecta majors de 55 anys. Finalment, Navarro emplaçà Mas a realitzar una consulta dins del marc de la legalitat.

En el torn dels populars, Alicia Sánchez-Camacho denuncià que durant tota la legislatura només s'hagués parlat del projecte d'Estat propi, deixant de banda l'acció de govern. Alhora, parlà d'una paràlisi absoluta plasmada, segons ella, en acords, plans i projectes buits de contingut. Posà èmfasi en el creixement



econòmic i la creació de llocs de treball. Va qualificar el procés sobiranista com el desafiament més perillós proposat des de l'aprovació de la Constitució. En acabar, la portaveu popular estengué la mà al Govern per buscar millorar el finançament i reformar i modernitzar l'Estat de les autonomies per tractar de resoldre els desequilibris existents, tot advocant pel diàleg amb Espanya.

Pel que fa al Grup d'Iniciativa per Catalunya-Verds, Joan Herrera ressaltà el moment d'excepcional crisi democràtica, atac a l'autogovern i degradació social del país. Assenyala la pèrdua de sobirania davant els mercats i el Banc Central Europeu. També acusà el Govern espanyol de recentralitzar competències i atacar la llengua catalana. Segons el polític ecosocialista, la solució a les retallades no passa per un canvi de les relacions amb l'Estat, sinó per una mobilització social capaç de generar nous projectes. Finalment, considerà que la consulta era irrenunciable, però va demanar que s'accentués la lluita contra la desigualtat social.

Albert Rivera, per part de Ciutadans, remarcà que els darrers deu anys havien estat un deliri col·lectiu al Parlament; deu anys perduts on s'havien prioritzat les reivindicacions nacionalistes en comptes de les inversions i infraestructures necessàries per al país. Afirmà que els problemes de Catalunya són semblants als de l'Estat espanyol i, per tant, existeixen solucions comunes. Rivera proposà reduir el tram autonòmic de l'IRPF per tal de reactivar el consum i insistí en la necessitat que el Govern presentés pressupostos, ja que semblava que volgués encobrir les retallades. El portaveu asseverà que Catalunya s'estava dirigint cap a la ruptura amb Espanya, la fractura de la societat i la sortida de la Unió Europea. Acusà el Govern de voler fer la consulta fins i tot de forma il·legal, i emplaçà a reconèixer una Catalunya on tothom fos igual.

En darrer lloc, intervingué David Fernández, per la Candidatures d'Unitat Popular. Constatà les diferències entre la realitat del poder i la del carrer, i féu al·lusió a l'actual context polític en què la sobirania popular es veu deteriorada per l'absència de sobirania econòmica i política. Qualificà l'economia actual d'estafa social i acusà la política de permetre que les grans multinacionals mercantilitzin els drets socials. Pel que fa al procés sobiranista, sostingué l'existència d'un conflicte entre la legitimitat d'una majoria popular i les institucions heretades de la dictadura. El portaveu qüestionà la utilitat del diàleg amb un Estat que arruïna les classes populars i defensà la desobediència civil

com alternativa. Finalment, es mostrà reticent amb el caràcter antidemocràtic, oligàrquic i neoliberal de la Unió Europea, tot apostant per una Europa dels Pobles.

El debat de política general conclogué amb l'aprovació de 47 resolucions de les 131 propostes presentades, de les quals caldria destacar la resolució del Dret a Decidir del Poble de Catalunya, que insta el Parlament a portar una petició al Congrés per poder celebrar una consulta. Aquesta resolució fou aprovada amb 86 vots a favor i 47 en contra, i la resta foren aprovades amb majories variables. ■



# Govern



## De la crisi a la transició nacional

### ■ Quim Brugué

*Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP)  
Universitat Autònoma de Barcelona*

**E**n aquest capítol de l'Anuari repassem els acords de Govern realitzats durant 2013. Ho farem de manera panoràmica, intentant, d'una banda, mostrar les principals línies de l'actuació del Govern, com, d'altra banda, disposar d'un referent que ens permeti fer comparacions amb anys posteriors.

Amb aquests objectius en ment, en primer lloc ens referim al Pla de Govern 2013-2016. Aquest Pla s'ha redactat durant el 2013 i serveix per fixar les posicions estratègiques del Govern. Es tracta, per tant, d'un document imprescindible per emmarcar les diverses actuacions que el Govern ha de realitzar durant aquest període. No es pretén avaluar aquí però un Pla que, òbviament, no ha tingut temps de desplegar-se. En canvi, s'utilitza l'estructura del Pla per tal d'organitzar una mirada sistemàtica al conjunt dels acords de Govern adoptats durant el 2013.

En segon lloc, es destina un apartat als acords vinculats a les polítiques de desenvolupament econòmic, benestar social, territori i millora de l'administració pública. A més de llistar les actuacions desplegades en aquests àmbits, i amb la intenció d'identificar les orientacions estratègiques del Govern, es farà referència també als informes del Consell Assessor per a la Recuperació Econòmica i el Creixement (CAREC) i el Consell Assessor de Polítiques Socials i Familiars (CAPSIF).

En tercer lloc, la part final d'aquesta visió panoràmica es dedica a un conjunt de polítiques que han estat centrals en l'agenda governamental de 2013: el dret a decidir i la transició nacional. En aquests àmbits ens fixarem tant en la multitud d'acords que expressen les tensions entre Catalunya i l'Estat espanyol com en aquells destinats a avançar en la construcció nacional.

## Pla de Govern 2013-2016

El 3 de gener, tot just iniciat el 2013, s'encomana l'elaboració del Pla de Govern 2013-2016, centrat en la recuperació econòmica, la cohesió social i la transició nacional. Aquest Pla s'aprova definitivament l'11 de juny i serveix per visualitzar tant les prioritats estratègiques com les línies d'actuació del Govern.

El Pla, usant els seus propis termes, "s'emmarca enmig de tres crisis simultànies: la crisi econòmica i les seves conseqüències socials, la crisi de relacions entre Catalunya i Espanya, i la crisi de confiança en les institucions". I planteja els set eixos estratègics sobre els quals pivotarà l'acció del Govern:

1. Recuperació econòmica i creació d'ocupació
2. Cohesió social i serveis d'interès públic
3. Dret a decidir i transició nacional
4. Sostenibilitat i estabilitat de les finances públiques
5. Agilitat i transparència de l'administració
6. Desenvolupament sostenible i cohesió territorial
7. Projecció exterior i reconeixement internacional de la identitat, la llengua i la cultura catalanes

Aquests eixos es plantegen per tal d'estructurar l'acció de Govern durant quatre anys (2013-2016), mentre que allò que analitzarem a continuació són els acords de Govern del primer any, el 2013. Podem anticipar que ha estat un any que destaca, en primer lloc, per una baixa activitat pel que fa a l'aprovació de plans i programes sectorials per part dels diversos departaments de la Generalitat i, en segon lloc, per una elevada presència tant de contenciosos amb l'Estat espanyol com d'iniciatives vinculades a l'anomenat procés de transició nacional.

A partir d'aquí, a continuació oferim una mirada panoràmica dels acords de Govern de 2013 a través de dos grans apartats. En el primer ens fixem en aquelles actuacions que vinculem a les principals polítiques sectorials del Govern, entre les que destacarien aquelles adreçades al progrés econòmic, la cohesió social, l'ordenació territorial i la millora del funcionament de l'administració. En el segon ens concentrem en les activitats vinculades al procés de transició nacional i que es projecten tant en les reivindicacions enfront de l'Estat espanyol com en el desplegament de diverses iniciatives relacionades amb

el dret a decidir, la construcció d'estructures d'Estat o la promoció de la identitat catalana, especialment en l'esfera internacional.

### **Economia, benestar, territori i administració**

Repasant la relació dels acords de Govern adoptats durant 2013 destaca, com ja havíem anticipat, la presència d'un nivell comparativament reduït de plans i programes. Tanmateix, aquests es concentren en els eixos 1 (recuperació econòmica i creació d'ocupació) i 2 (cohesió social i serveis d'interès públic), mentre que no trobem pràcticament acció governamental que vagi més enllà de la gestió quotidiana en àmbits com la millora de l'administració (eix 5) o la sostenibilitat territorial (eix 6).

El volum relativament reduït de plans i programes aprovats podria ser el resultat d'un període on l'agenda política del Govern ha estat molt dominada per la qüestió nacional, mentre que el biaix cap a mesures econòmiques i socials es podria interpretar com la conseqüència d'una conjuntura encara molt marcada per la crisi. Estaríem, per tant, davant d'un any poc habitual, on la combinació de l'agenda nacional i la conjuntura econòmica haurien absorbit les principals actuacions del Govern.

Ens referirem a l'agenda nacional en el proper apartat, mentre que ara podem fixar-nos en els plans i programes aprovats durant aquest període des del punt de vista de les diverses polítiques sectorials que desplega el Govern. Així, en una lectura merament descriptiva observem com s'han aprovat vuit plans, dels quals cinc quedarien situats en l'eix 1 (recuperació econòmica i creació d'ocupació) i tres en l'eix 2 (cohesió social i serveis d'interès públic):

#### ***Eix 1. Recuperació econòmica i creació ocupació***

- Pla de Seguretat Alimentària de Catalunya 2012-2016
- Pla Estratègic de Turisme de Catalunya 2013
- Pla Estratègic de Recerca, Innovació i Transferència Agroalimentària de Catalunya 2013-2020
- Pla Japó 2012-2015
- Pla General de Formació Professional 2013-2016

## **Eix 2. Cohesió social i serveis d'interès públic**

- Pla Nacional de Joventut de Catalunya 2020
- Pla pel Dret a l'Habitatge
- Pla de Suport a la Família

En comptes d'entrar en la valoració de Plans que, per altra banda, estarien en una fase molt inicial del seu desplegament, ens fixarem en les propostes que, durant aquest any 2013, s'han realitzat des del Consell Assessor per a la Reactivació Econòmica i el Creixement (CAREC) i el Consell Assessor de Polítiques Socials i Familiars (CAPSIF). Aquests dos consells no dissenyen ni implementen les polítiques del Govern, però sí que en són una important font d'inspiració. Els usarem, per tant, amb la voluntat d'exposar les línies mestres i les orientacions de les polítiques governamentals en els àmbits de la recuperació econòmica i la cohesió social.

Durant el 2013, el CAREC ha desplegat una intensa activitat assessora, que s'ha traduït en la difusió de set informes:

- I. Nota sobre un possible programa d'assistència financera a l'Estat espanyol.
- II. S'han d'imposar límits a la competència fiscal en un Estat descentralitzat?
- III. Proposta de mesures a curt termini orientades a la reactivació econòmica.
- IV. Evasió fiscal i economia submergida.
- V. Recomanacions per a la millora de la transparència a les institucions i a les empreses.
- VI. Nota sobre l'impuls de la reforma de la formació professional i la formació al llarg de la vida.
- VII. Afegint valor al sector agroalimentari.

Per tal de centrar la nostra atenció en les polítiques de recuperació econòmica, ens interessa especialment destacar els continguts de l'informe que porta per títol "Propostes de mesures a curt termini orientades a la reactivació econòmica". Aquest informe parteix d'un context definit tant per reducció del nombre d'empreses (quadre 1) com per la manca de recuperació en els seus ingressos. Una situació davant la qual, el Consell –usant els seus propis termes– reclama un conjunt de mesures "*business friendly*".



**Quadre 1. Evolució del nombre d'empreses a Catalunya (2008-2012)**

	2008	2012	Variació
Menys de 50 treballadors	626.750	594.630	-5,1 %
50 – 250 treballadors	6.720	5.799	-12,2 %
Més 250 treballadors	1.975	1.732	-12,3 %
<b>TOTAL</b>	<b>636.455</b>	<b>602.161</b>	<b>-5,3 %</b>

Font: Informe CAREC "Propostes de mesures a curt termini orientades a la reactivació econòmica" (2013)

L'orientació de les polítiques de reactivació econòmica segueixen, per tant, l'estela de la primera declaració realitzada pel president Artur Mas quan va prendre posició del seu càrrec, i defineixen una línia d'actuació que ha anat prenent forma durant els darrers anys. A l'informe citat, aquestes actuacions s'estructuren en sis eixos:

- I. Simplificació dels tràmits administratius, per crear un marc "*business friendly*".
- II. Llei d'autoemprenedors per facilitar i agilitar les seves iniciatives.
- III. Simplificació del marc laboral i incentius a la contractació: foment del treball a temps parcial, bonificacions per contractació de determinats col·lectius, autònoms a temps parcial, etc.
- IV. Incentius fiscals: exempcions per empreses de nova creació, reducció de la litigiositat tributària, etc.
- V. Incentius financers al consum o a la inversió: ajuts a determinats sectors, extensió del termini de concessions a canvi d'inversions a curt termini, etc.
- VI. Diversificació i augment del finançament.

Aquests eixos, com es pot observar, s'orienten bàsicament a l'actor empresarial, el qual es converteix en el motor principal de la recuperació econòmica. I per estimular aquest motor, òbviament, les mesures principals es concentren en la reducció de traves i l'aparició d'estímuls per a la creació de riquesa des del sector empresarial. S'insisteix, d'aquesta manera, en la clàssica teoria del degoteig segons la qual si les empreses incrementen els seus beneficis, aquests acabaran arribant al conjunt de la societat. Una teoria que ha estat molt discutida, però que en aquest cas sembla assumida pel Govern de Catalunya.

Per la seva banda, durant l'any 2013 el CAPSIF ha aprovat quatre informes relacionats amb l'àmbit de les polítiques socials:

- I. Anàlisi valorativa del pacte per la infància.
- II. Informe sobre la reforma de la Llei de bases del règim local.
- III. Reflexions i propostes al voltant del tema de la malnutrició infantil a Catalunya.
- IV. Informe sobre el projecte de Llei dels governs locals a Catalunya.

Tanmateix, ara ens fixarem en l'informe "Propostes per la lluita contra la pobresa", elaborat a finals de 2012 i amb major capacitat per oferir-nos una visió genèrica sobre les orientacions de les polítiques de cohesió social a Catalunya. En aquest document, el CAPSIF aporta unes consideracions inicials sobre la pobresa i la desigualtat a Catalunya i, a continuació, proposa les mesures (o, millor, les orientacions) més adients per a superar aquesta situació.

Quant a les consideracions inicials s'assumeix, com a punt de partida, la necessitat de reconèixer el dret subjectiu de les persones a uns ingressos mínims imprescindibles per a la seva subsistència bàsica. Malauradament, es constata un increment tant de la desprotecció i la vulnerabilitat social com de la pobresa i la desigualtat. De fet, en contradicció amb la teoria del degoteig, l'informe lamenta que les desigualtats socials no s'hagin reduït ni tan sols en els períodes de bonança econòmica. En definitiva, es reclama que, en aquest context, s'assumeixi "el fenomen de la pobresa com un problema de país" i que, consegüentment, es combinin les imprescindibles actuacions d'urgència amb polítiques socials de calat estructural.

Es proposa, en aquesta direcció, un autèntic Pacte de país contra la pobresa; una acció conjunta i dotada de recursos que el darrer Ple monogràfic del Parlament va abordar amb pocs resultats concrets. En tot cas, des del CAPSIF es reclamen un seguit d'orientacions per les polítiques del Govern en matèria de cohesió social:

- Es reclama, d'entrada, un Pacte de país en defensa de la garantia de mínims vitals per a tota la ciutadania, amb una dotació de recursos extraordinària que permeti assegurar-ne la viabilitat.
- Més concretament, en segon lloc, es reclama la promulgació de la Llei de la Renda Mínima d'Inserció (RMI) i avançar en una nova Llei de la Renda Garantida de Ciutadania (RGC).

- En tercer lloc, es proposa una revisió i posterior compactació del conjunt de les prestacions i els ajuts socials.
- En quart lloc es considera, en termes generals, que cal prioritzar la lluita contra la pobresa dels més vulnerables i, en concret, contra la pobresa infantil.
- En cinquè lloc, es considera imprescindible actuar sobre l'activitat econòmica i el mercat laboral, afavorint –especialment entre els joves– la aparició d'oportunitats ocupacionals.
- Finalment, es reclama posar en marxa una reflexió al voltant d'un model de ciutadania alhora més inclusiva i més responsable.

A la llum dels acords de Govern de 2014, podríem considerar que les recomanacions han topat tant amb un Ple per la pobresa, de resultats modestos, com amb el refús de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) per la RGC (Renda Garantida de Ciutadania). Excepte pel que fa al Pla de Joventut i als esforços dedicats a revisar la formació professional, semblaria que el Govern –en coherència amb la teoria del degoteig– ha prioritzat les mesures de recuperació econòmica, tot esperant que la millora en la cohesió social en sigui una de les seves derivades.

Caldrà anar observant com evolucionen aquestes primeres intuïcions, de manera que en el futur es pugui analitzar fins a quin punt les orientacions econòmiques i socials es despleguen de manera coordinada, fins a quin punt unes es prioritzen sobre les altres i, en definitiva, fins a quin punt els diversos eixos de l'acció de Govern generen resultats en el conjunt de la societat catalana.

## **Dret a decidir, transició nacional i projecció internacional**

En aquest segon apartat, tal com havíem anticipat, ens fixarem en dos aspectes. En primer lloc, en el fet més destacable dels acords de Govern durant 2013: l'elevada conflictivitat amb l'Estat. En segon lloc, destacarem també com els eixos 3 (dret a decidir i transició nacional) i 7 (projecció exterior i reconeixement internacional de la identitat, la llengua i la cultura catalanes) del Pla de Govern concentren bona part de les actuacions d'aquest període.

En primer lloc, durant 2013, en l'anàlisi de la relació cronològica dels acords

de Govern, només hi trobem tres convenis de col·laboració entre el Govern de Catalunya i el Govern de l'Estat central:

1. Conveni entre el Govern i l'Estat per gestionar el programa operatiu del sector pesquer (12.02).
2. Conveni entre el Govern i l'Estat en matèria d'estadística sobre agricultura i ramaderia (05.11).
3. Conveni entre el Govern i l'Estat per a la gestió, concessió i pagament de les beques i ajuts d'estudi pel curs (2013-2014) (17.12).

En contrast amb aquests tres convenis, als acords de Govern de 2013 hi trobem 43 manifestacions de conflicte; expressades en forma d'invasió competencial, de recurs al Tribunal Constitucional (TC) o, simplement, de declaració política. Els relacionem, tot i la probablement excessiva exhaustivitat de la llista, perquè il·lustren de manera molt clara i tangible el que ha estat un dels trets distintius de l'agenda política de 2013:

1. El Govern de Catalunya porta al Tribunal Constitucional (TC) el decret espanyol de Formació professional per invasió de competències (08.01).
2. El Govern porta al TC el Reial Decret de racionalització de la despesa pública en educació (15.01).
3. El Govern porta al TC el Reial Decret de mesures urgents per garantir la sostenibilitat del Sistema Nacional de Salut (22.01).
4. El Govern porta al TC la Llei espanyola que regula les taxes de l'Administració de justícia (05.02).
5. El Govern presentarà requeriment a l'Estat per incompliment de la Llei d'estabilitat pressupostària (12.02).
6. El Govern es persona davant el TC pel recurs d'inconstitucionalitat de l'Estat contra el decret llei de mesures en matèria d'horaris comercials (12.03).
7. El Govern presenta quatre recursos al TC per vulneració de competència de l'Estat en matèria de tributs, comerç, polítiques d'ocupació i dependència (19.03).
8. El Govern interposa recurs contra el Ministeri d'Educació per deixar alumnes Erasmus sense aportació complementària (26.03).
9. El Govern planteja requeriment d'incompetència a l'Estat per vulnerar les competències en la concessió d'ajuts per adquirir vehicles comercials no contaminants (02.04).

10. Requeriment d'incompetència davant l'Estat per vulneració de competències en l'àmbit dels certificats professionals (07.05).
11. El Govern porta al TC els canvis en la legislació espanyola d'hidrocarburs (21.05).
12. El Govern planteja requeriment d'incompetència davant l'Estat sobre l'organisme d'acreditació dels verificadors ambientals (04.06).
13. El Govern encarrega dictamen al Consell de Garanties Estatutàries (CGE) per possible invasió competencial de la Llei de costes (11.06).
14. El Govern porta al CGE el Reial decret sobre el sistema comunitari de gestió i auditoria ambientals per possible vulneració de competències en medi ambient (18.06).
15. El Govern planteja un conflicte de competència davant el TC en l'àmbit dels certificats de professionalitat (02.06).
16. El Govern encarrega dictamen al CGE per possible invasió de competències de la Llei de rehabilitació urbana (09.07).
17. El Govern porta al TC el sistema de gestió i auditoria ambiental per vulneració de competències (23.07).
18. El Govern demana recusar el president del TC en els litigis que afectin la Generalitat per manca d'imparcialitat i d'independència (30.07).
19. El Govern presentarà recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei de costes per invasió competencial (30.07).
20. El Govern encarrega dictamen al CGE sobre reforma del CGPJ per invasió competencial (30.07).
21. El Govern planteja requeriment d'incompetència pel Reial decret que regula el Comitè tècnic estatal de l'Administració de justícia electrònica (30.07).
22. El Govern nomena un grup de treball pel càlcul de les balances fiscals (30.07).
23. El Govern requereix a l'Estat que modifiqui l'objectiu de dèficit 2013 (06.08).
24. El Govern sol·licitarà a l'Estat que compensi Catalunya per la no aplicació de l'impost sobre els dipòsits de les entitats de crèdit (27.08).
25. El Govern sol·licita dictamen al CGE sobre la regulació estatal de l'Administració judicial electrònica per invasió de competencial (27.08).
26. El Govern planteja un conflicte competencial davant el TC en l'àmbit de les mútues d'accidents de treball (03.09).
27. El Govern estudia portar al TC la llei estatal de foment de la integració de cooperatives per vulneració competencial (03.09).

28. El Govern demana dictamen al CGE sobre la Llei estatal per a la millora del funcionament de la cadena alimentària per vulneració competencial (10.09).
29. El Govern interposarà un recurs d'inconstitucionalitat per invasió competencial de la Llei de rehabilitació urbana (17.09).
30. El Govern demana la recusació del TC en el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei estatal de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (25.09).
31. El Govern interposa un requeriment previ d'incompetència contra la convocatòria de beques de l'Estat i reclama el traspàs a la Generalitat (01.10).
32. El Govern conclou que la deslleialtat institucional de l'Estat amb Catalunya genera desigualtats socials (15.10).
33. El Govern acorda sol·licitar al Senat la convocatòria de la Comissió General de les Comunitats Autònomes per denunciar la invasió de competències de la LOMCE (15.10).
34. El Govern plantejarà un requeriment d'incompetència contra el Reial decret en matèria de medi ambient i turisme (15.10).
35. El Govern porta al Consell de Garanties Estatutàries la darrera modificació i la convocatòria anual de beques i ajuts de l'Estat (22.10).
36. El Govern recorrerà la Llei d'integració de cooperatives i la de funcionament de la cadena alimentària (22.10).
37. El Govern demana informe al Consell de Garanties Estatutàries sobre el Reial decret en matèria de medi ambient i turisme (05.11).
38. El Govern acorda sol·licitar al Senat la convocatòria de la Comissió General de les CC AA pel projecte de racionalització i sostenibilitat de l'administració local (12.11).
39. El Govern acorda emprendre accions legals i polítiques per aturar la incitació a l'odi en la difusió de determinats continguts (26.11).
40. El Govern presenta davant el TC un conflicte de competències per reclamar la plena gestió de les beques (26.11).
41. El Govern portarà al TC el pla estatal d'impuls al medi ambient en el sector hotelier PIMA Sol (10.12).
42. El Govern demanarà dictamen al Consell de Garanties Estatutàries sobre la LOMCE (23.12).
43. El Govern interposa recurs d'inconstitucionalitat contra la disposició de la Llei de prevenció de riscos laborals incorporada a la Llei de suport als emprenedors i internacionalització (23.12).

Repasant el llistat d'acords que mostren la tensió de les relacions entre el Govern de Catalunya i el Govern de l'Estat, apareixen diversos recursos a lleis i decrets (racionalització de la despesa pública en educació i en salut, taxes administració de justícia o hidrocarburs) i, sobretot, una àmplia diversitat de conflictivitat competencial (formació professional, tributs, medi ambient, educació, certificacions professionals, justícia, beques, cooperatives, dependència, comerç i un llarg etc.) Les principals energies governamentals semblaria, doncs, que s'han destinat a l'enfrontament institucional que ha caracteritzat l'agenda política de 2013.

Un enfrontament que no ha estat simplement jurídic, sinó que ha estat dominat pel conflicte polític. En aquesta direcció, destacaríem l'acord del Govern destinat explícitament a recusar el Tribunal Constitucional per manca d'imparcialitat i d'independència, com també l'acord que insta a adoptar les accions legals i polítiques necessàries per aturar la incitació a l'odi en la difusió de determinats continguts (relacionats amb el nacionalisme català). Ambdós acords mostren tant el nivell d'intensitat del conflicte com la seva dimensió eminentment política.

Entre l'aprovació de Plans i Programes i els recursos al TC, hi ha altres tipus d'acords de Govern que suposen indicacions als departaments, creació d'organismes o accions concretes en funció de les decisions polítiques de cada moment. És en aquest terreny on es detecta un volum important d'iniciatives que se situen, sobretot, en els eixos 3 i 7 de les prioritats del Govern 2013-2016. Aquests eixos conformen l'agenda de la transició nacional, tot i que ara no prenen la forma de conflicte amb l'Estat (com vèiem anteriorment) sinó que despleguen un conjunt d'iniciatives de caràcter proactiu. Abans hem posat de manifest les tensions amb l'Estat espanyol, mentre que ara ens referirem a les iniciatives per construir un eventual Estat català.

D'una banda, sota el paraigües de l'eix 3 (dret a decidir i transició nacional) trobem sis acords de Govern rellevants:

1. El Govern crea el Consell Assessor per a la Transició Nacional (12.02).
2. El Govern regula el registre d'entitats que gestionen els drets de propietat intel·lectual, pas previ a la creació d'una societat de drets d'autor catalana (26.02).
3. El Govern blindarà per llei el model català d'Estat del benestar (02.04).

4. El Govern crea el Programa per definir el model d'una Hisenda pròpia (16.04)
5. El Govern ofereix suport al Parlament de Catalunya en la defensa jurídica de la Declaració de sobirania (14.05).
6. El Govern reforça les àrees d'autogovern, processos electorals i consultes populars amb la reestructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals (25.06)

Tres d'aquests acords poden interpretar-se com passos cap a la creació d'allò que s'han anomenat les "estructures d'Estat": creació d'una societat catalana de drets d'autor, blindatge del model català d'Estat del benestar i definir les característiques d'una hisenda pròpia. També trobem una referència directa a la facilitació de la consulta (reforçant les àrees d'autogovern i processos electorals de govern) i un posicionament polític defensant la declaració de sobirania aprovada pel Parlament de Catalunya.

Tanmateix, potser el més rellevant de 2013 –i també més conegut– ha estat la creació del Consell Assessor per a la Transició Nacional (CATN) i el conjunt d'informes que ha generat i que han orientat l'agenda nacional del Govern durant aquest període:

- Informe 1: "La consulta sobre el futur polític de Catalunya"
- Informe 2: "L'administració tributaria de Catalunya"
- Informe 3: "Les relacions de cooperació entre Catalunya i l'Estat espanyol"
- Informe 4: "Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació"
- Informe 5: "Les tecnologies de la informació i de la comunicació a Catalunya"
- Informe 6: "Les vies d'integració de Catalunya a la UE (2014)"

D'altra banda, també trobem vuit acords de Govern que hem ubicat en l'eix 7 (projecció exterior i reconeixement internacional de la identitat, la llengua i la cultura catalanes):

1. El Govern aprova el decret que regula els Premis Nacionals de Cultura (02.04).
2. El Govern aprova la convocatòria de subvencions al doblatge i subtitulació del cinema en català (09.04).
3. El Govern impulsa la Llei d'acció i servei exterior, com a instrument per situar Catalunya al món i internacionalitzar l'economia del país (16.04).



4. El Govern demanarà l'ús del català en tots els tràmits judicials en què sigui part (07.05).
5. El Govern amplia els àmbits geogràfics d'actuació de les delegacions a l'exterior per tenir una presència directa en països clau per a Catalunya (16.07).
6. El Govern regula les competències internacionals de Catalunya amb l'aprovació del Projecte de Llei d'Acció Exterior (27.08).
7. El Govern modifica la Llei de l'Institut Català de Finances per facilitar la seva transformació en entitat de crèdit en el marc de la Unió Bancària Europea (22.10).
8. El Govern adequa el règim econòmic i financer de la Delegació de la Generalitat davant la UE al de la resta de delegacions (10.12).

En definitiva, a través d'aquests acords i de la rellevància política que han tingut els informes del CATN constatem com durant el 2013 l'acció del Govern s'ha concentrat en aspectes vinculats al procés de transició nacional. Aquesta prioritat s'ha traduït tant en una intensificació dels conflictes competencials amb l'Estat, com en l'impuls d'iniciatives variades destinades a construir estructures catalanes de govern, a promoure la identitat de Catalunya i a consolidar la seva posició internacional.

## **A manera de resum**

En aquest treball, per les seves pròpies característiques, no hem posat l'èmfasi ni en una anàlisi detallada de cada acord de Govern ni, encara menys, hem avaluat els resultats aconseguits amb cadascuna de les iniciatives. Ens hem limitat, més aviat, a definir les línies estratègiques de l'acció de Govern i a oferir-ne una visió panoràmica de la seva concreció en acords específics. No podem, en coherència, extreure'n conseqüències de detall; tot i que sí podem deduir-ne algunes conclusions generals que caldrà anar observant com evolucionen en el futur.

En primer lloc, el Pla de Govern 2013-2016 fixa un conjunt de línies estratègiques que han d'enfocar les polítiques públiques en el marc d'una triple crisi econòmico-social, institucional i nacional. De l'anàlisi dels acords de Govern, en podem deduir que, durant 2013, les prioritats han estat el conflicte entre Catalunya i l'Estat espanyol i, en segon terme, la crisi econòmica. Ambdues crisis han marcat l'agenda política catalana amb molta claredat durant aquest període.

En segon lloc, centrant-nos en les actuacions adreçades a la lluita contra la crisi econòmica i social, de l'anàlisi tant dels plans i programes aprovats com dels informes elaborats pel CAREC i el CAPSIF, en deduïm que l'accent s'ha col·locat en la recuperació econòmica a través de l'estímul de l'activitat empresarial. Aquesta focalització estaria generant, com hem vist ja a l'any 2014, la millora d'alguns indicadors macroeconòmics; mentre que els seus impactes en termes de cohesió social i de lluita contra la pobresa serien pràcticament nuls. Pensem que la relació entre ambdues dimensions –l'econòmica i la social– ha de centrar la nostra atenció en l'anàlisi d'evolucions futures.

En tercer lloc, l'eix de la transició nacional ha estat prioritari durant 2013 i s'ha concretat tant en una intensa conflictivitat amb l'Estat espanyol com en la proliferació d'acords destinats a la construcció d'estructures d'Estat i d'identitat nacional. Tanmateix, posat en una balança, considerem que 2013 ha estat dominat més per les manifestacions de conflicte que per les construccions proactives. La conjuntura explica molt probablement aquest biaix, de manera que caldrà estar atents a l'evolució d'aquestes prioritats.

Finalment, subratllar que 2013 ha estat un any en el qual, malgrat l'escassa producció legislativa del Parlament de Catalunya, el Govern ha estat molt actiu. Una activitat que, usant temes analítics, diríem que s'ha concentrat més en la política que en les polítiques. Els acords de Govern, en aquest sentit, es veuen més dominats per un to declaratiu que no pas per concrecions en polítiques públiques específiques. Més que entrar a valorar aquesta situació, la constatem i la situem en la conjuntura actual, on la crisi econòmica i nacional han condicionat enormement l'agenda política. Ens caldrà, però, com ja hem esmentat, observar fins a quin punt, durant els propers anys, la política es converteix en polítiques i, per tant, podem passar de valorar les paraules a avaluar el fets. ■



# Partits polítics



## Entre dues aigües: el dret a decidir i el manteniment dels drets socials en temps de crisi

■ **Carles Morata, Fernando Ntutumu,  
Enric Rodríguez Leonart i Marta Soler**

*Institut de Ciències Polítiques i Socials*

### **Convergència i Unió: dialogant en pro del procés sobiranista**

Al llarg de 2013 la Federació Convergència i Unió va centrar la pràctica totalitat de la seva activitat en la consolidació i desenvolupament del procés sobiranista que ja van marcar les eleccions de novembre de 2012.

El manteniment de l'acord parlamentari amb ERC, tancat a finals de 2012 per tal d'avançar en el procés que hauria de conduir a la celebració d'un referèndum sobre el futur de Catalunya i la seva relació amb Espanya, va impregnar l'actuació de CiU, tant en la seva vessant governamental i parlamentària com en la seva vida interna.

L'activitat de Govern es va moure entre la gestió del dia a dia i l'impuls del debat sobre l'anomenat "dret a decidir" aconduït des de la Presidència de la Generalitat. L'activitat parlamentària buscà l'ampliació del suport al procés sobiranista, així com la confrontació oberta amb els grups que s'hi oposaven. I la vida interna de la federació es va veure també notablement afectada per tot aquest debat.

L'adopció de posicions cada vegada més clarament independentistes per part de CiU, i en especial per part de CDC, van ajudar al manteniment de la col·laboració amb ERC en la cerca de suports més amplis en el disseny d'un programa de Transició Nacional, que inclou mesures polítiques tendents a dotar Catalunya "d'estructures d'Estat" que la prepararien per a una eventual independència. Però a la vegada van incrementar les divergències i les tensions internes entre els dos socis de la federació. Els plantejaments més moderats d'UDC i del seu líder Duran i Lleida, buscant l'acord amb l'Estat per la celebració del referèndum, i, fins i tot, apuntant la configuració d'opcions polítiques alternatives a la independència, van ser motiu de confrontació amb les postu-

res independentistes cada cop més explícites de CDC i el seu nucli dirigent. Així, Duran no va estalviar crítiques a actuacions governamentals de la Generalitat ni tampoc no va amagar el seu distanciament respecte a declaracions de dirigents de CDC, mentre que, tot salvant les formalitats, la direcció de Convergència va desautoritzar les posicions de Duran i Lleida i UDC quan posaven en perill els acords amb ERC.

Tot i que CDC no va participar oficialment com a partit a la cadena humana organitzada per l'Assemblea Nacional de Catalunya (ANC), amb motiu de la Diada Nacional de l'Onze de Setembre, sí que va animar els seus membres perquè hi participessin i també va donar total llibertat als consellers perquè hi assistissin. A més, va encoratjar la ciutadania a sumar-s'hi i, en finalitzar la cadena, Artur Mas es reuní amb els seus organitzadors.

A finals d'any, CiU, ERC, ICV-EUiA i la CUP van acordar la data i la pregunta per fer la consulta. La data fou fixada per al 9 de novembre de 2014 i la pregunta consensuada s'articulà de la següent manera: en una primera part es preguntaria sobre si Catalunya hauria de ser un Estat, i, en cas afirmatiu, en una segona part sobre si Catalunya hauria de ser un Estat independent. CiU va pronunciar-se pel "sí, sí" en la consulta, tot reafirmant-se en el seu independentisme.

La relació que CiU va establir amb ERC durant 2013 es pot qualificar de singular. Els republicans, alhora que feien d'aliats del Govern, també n'eren un ferm competidor directe per fer-se amb l'electorat d'orientació nacionalista. Així, mentre les enquestes auguraven bons resultats per a ERC, CiU assumia el desgast d'ésser el partit de govern en temps de crisi econòmica. Aquesta situació desembocà en el que s'anomenà "*sorpasso*", és a dir, que segons les previsions de finals de 2013 Esquerra podria sobrepassar CiU en unes possibles eleccions al Parlament.

En un altre ordre de coses, una sèrie de casos de corrupció, com el Cas Pallerols, el cas de les ITV o el de l'alcalde de Lloret de Mar, van esquitxar el partit i la seva imatge pública. L'escàndol de les ITV involucrà Oriol Pujol que, arran d'això, abandonà el seu càrrec de secretari general de CDC, que va passar a mans de Josep Rull i Lluís M. Corominas, i el càrrec de president del Grup parlamentari de CiU, que va recaure en Jordi Turull.

## Esquerra Republicana de Catalunya: amb el vent a favor

Esquerra Republicana de Catalunya va consolidar-se com la segona força al Parlament de Catalunya després de les darreres eleccions. La manca de majoria absoluta per part de CiU va obligar la federació a buscar un acord amb els republicans per governar. No obstant, ERC va rebutjar formar part del Govern i va optar per donar suport parlamentari des de l'oposició. Aquesta dependència de CiU vers ERC va permetre als republicans influir en alguns punts de l'agenda política del país alhora que els va ajudar a treure'n rèdit electoral.

L'acord d'estabilitat signat entre ERC i CiU establia una sèrie de requisits a complir. D'entre els diferents punts de l'acord, en destaca l'aprovació de la declaració de sobirania al primer Ple del Parlament, la creació del Consell Assessor per a la Transició Nacional, la convocatòria de la consulta, la creació d'estructures d'Estat, i l'impuls de la Llei de consultes, de la Llei electoral i de la Llei de la transparència i accés a la informació pública.

A més, ERC va donar suport al govern d'Artur Mas en moments on calia mostrar que el Govern era estable, com per exemple durant l'aprovació dels pressupostos de 2014. També CiU tingué gestos amb ERC per mostrar les bones relacions sorgides del pacte. A la Diputació de Barcelona, per exemple, CiU trencà el pacte amb el PP, i entrà Joaquim Ferrer (ERC) com a vicepresident.

La formació republicana encapçalà la campanya per l'Estat propi, seguida per CiU i la CUP. D'altra banda, ERC establí vincles amb entitats de la societat civil com l'Assemblea Nacional Catalana, Òmnium Cultural i *Súmate*, una plataforma de ciutadans castellanoparlants a favor de la independència. A finals d'any ERC anuncià, conjuntament amb CiU i altres partits, la data i la pregunta de la consulta, apostant fermament per la independència de Catalunya.

A partir de mitjan 2013, la majoria de sondeigs situaven ERC per davant de CiU, de manera que, en unes hipotètiques eleccions, esdevindria la primera força política al Parlament. A més de les bones expectatives electorals, el líder d'ERC, Oriol Junqueras, també va consolidar-se com a líder del partit. A finals de 2013, a les enquestes d'opinió publicades només aprovaven tres líders en el següent ordre: Oriol Junqueras, Alfred Bosch (diputat d'ERC al Congrés) i David Fernández de la CUP. D'aquesta manera el dirigent republicà es confirmà com el més ben valorat de la política catalana, en concordança amb la bona situació de la formació.

## **El Partit dels Socialistes de Catalunya: fora de joc**

Un dels principals temes de l'agenda del PSC durant l'any 2013 ha estat la seva posició vers la consulta. La discussió de la declaració de sobirania al Parlament de Catalunya generà tensions en el si de la formació socialista, que en un primer moment es mostrà partidària de l'abstenció. Tanmateix després de diverses converses amb el PSOE, la direcció del PSC, encapçalada pel seu primer secretari, Pere Navarro, decidí que el partit votaria en contra de la declaració. Aquesta decisió provocà que cinc diputats del PSC desobeïssin les ordres dictades, tot trencant la disciplina de vot i abandonant l'hemicicle per tal de no votar en contra de la declaració de sobirania. La direcció del partit multà els diputats díscols però no emprengué altres mesures disciplinàries.

Les tensions entre la direcció del PSC i el sector crític, encapçalat per alguns dirigents amb una llarga trajectòria en el partit com Joaquim Nadal, Àngel Ros, Montserrat Tura o Marina Geli, foren constants al llarg de l'any, posant de manifest que una part del PSC estava d'acord amb la consulta. Els grups parlamentaris favorables a la seva celebració van intentar en reiterades ocasions sumar el PSC al seu bloc, però sense gaire èxit.

Les relacions amb el PSOE també es van tornar molt complicades, fins el punt que, a finals de febrer, es produí un fet històric: el PSC votà diferent del PSOE en una moció presentada per diputats catalans al Congrés, i que instava el Govern central a dialogar i negociar amb la Generalitat per a dur a terme la consulta. La votació suposà un punt d'inflexió i posà de manifest les discrepàncies entre tots dos partits, així com la manca d'unitat dins el PSC. Arran d'aquest fet, Navarro i Rubalcaba emprengueren negociacions per establir un nou protocol que definís les relacions entre ambdues formacions. L'elaboració del protocol, però, no avançà, i al PSC se li negà la possibilitat de mantenir una veu pròpia al Congrés dels Diputats.

La celebració de la Via Catalana per la Independència evidencià, novament, les desavinences internes de la formació ja que, mentre la direcció del PSC s'oposava a la participació en la manifestació, sorgiren diverses veus dins el partit que van qualificar aquesta decisió com un error. Diversos dirigents socialistes hi van participar a títol personal.

A mitjan desembre s'anuncià la pregunta i la data de la consulta, consensuada entre CiU, ERC, ICV-EUiA i la CUP. Pere Navarro es mostrà contrari a la



seva celebració afirmant que era necessari que es fes de forma legal i pactada amb l'Estat, tal com havia defensat de manera reiterada.

Per intentar conciliar les diverses postures, tant del seu partit com a la societat, Navarro aprofundí en la idea d'emprendre una reforma federal de la Constitució per millorar l'encaix de Catalunya amb la resta d'Espanya, tot situant-se proper a les propostes d'Unió i apostant pel que s'ha anomenat una "tercera via" en les relacions entre Catalunya i Espanya. La proposta rebé el suport del PSOE, que esgrimí el federalisme com la millor garantia de la unitat d'Espanya.

Amb tot, les tensions en el si del partit i la manca d'un relleu generacional en el seu electorat van fer que el PSC sortís força mal parat a les enquestes realitzades al llarg de 2013; gairebé totes les enquestes, realitzades per diversos mitjans, mostraven una pèrdua en el seu suport electoral.

### **El Partit Popular de Catalunya: tot defensant Espanya**

Durant 2013, i a diferència de l'any anterior, el PPC no fou el soci de govern de Convergència i Unió sinó que es va convertir en una de les oposicions més fermes de la federació nacionalista a l'hora de criticar la seva gestió, sobretot pel que fa a l'agenda sobiranista.

El PPC gaudí d'una situació interna caracteritzada per l'estabilitat. En canvi, les relacions dels populars catalans amb els seus homòlegs a nivell estatal no van estar exemptes d'episodis de tensió, deguts al debat nacionalista i el seu protagonisme en la política catalana. El PPC va haver de compaginar les exigències centralitzadores de l'executiu central amb un posicionament propi que inclogués la defensa dels interessos de Catalunya: així, a diferència del que reclamava Mariano Rajoy, Alicia Sánchez-Camacho, tot i negar l'existència d'una nació pròpia, va reiterar en diverses ocasions la singularitat catalana.

Sánchez-Camacho es proposà com a mediatora entre els executius català i espanyol, però sense gaire èxit. Aquest fet produí una certa tensió, fins al punt que la presidenta dels populars catalans amenaçà amb trencar la disciplina de vot en defensa d'un model de finançament alternatiu, respectant però la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes (LOFCA). D'altra banda, els populars van presentar i defensar uns pressupostos per a Catalunya per al 2014 que foren rebutjats, tant pels partits catalans com pel Govern central i els dirigents regionals del partit.

El PPC va destacar per liderar una forta oposició al procés sobiranista, a través de diverses actuacions com la campanya “Dret a saber”, que tenia com a eixos principals la negació d’un maltractament fiscal per part del Govern central cap a Catalunya, i l’existència d’una majoria silenciosa contrària a la independència.

Alicia Sánchez-Camacho renuncià a assistir als actes oficials de l’Onze de Setembre i animà la ciutadania a mostrar-se en contra del procés sobiranista i de la Via Catalana. La líder popular convocà i assistí, juntament amb C’s, a les manifestacions del 12 d’octubre, dia de la Hispanitat, i del 6 de desembre, dia de la Constitució.

El PPC intentà desestabilitzar internament tant CiU com el PSC. En el primer cas, incidí en les diferències respecte al procés entre Mas i Duran. Per altra banda, estimulà les tensions entre el PSOE i el PSC arribant, fins i tot, a animar els socialistes espanyols a crear una organització pròpia a Catalunya.

Tot i així, cal destacar la seva cerca de la creació d’un front antisobiranista que pogués comptar amb C’s i el PSC. Aquest front, però, no es materialitzà, tant per la negativa dels socialistes com pel propi canvi estratègic dut a terme pels populars a principis de novembre, a fi de desmarcar-se de Ciutadans i intentar aturar el seu ascens electoral.

En un altre ordre de coses, al mes de febrer esclatà el cas de *Método 3*. L’escàndol de les escoltes il·legals s’originà per la gravació d’una conversa privada entre la líder popular i Victòria Álvarez, ex parella de Jordi Pujol Ferrusola. Durant la investigació del cas, Alicia Sánchez-Camacho renuncià a l’escorta dels Mossos d’Esquadra, per desconfiança cap als seus líders polítics, fet que provocà les crítiques dels altres partits. La trama d’espionatge implicà el socialista José Zaragoza, qui presumptament encarregà aquestes escoltes. El cas es resolgué amb l’acceptació de l’acord entre *Método 3* i la líder popular, que consistia principalment en el pagament de 80.000€. Sánchez-Camacho es comprometé a donar aquesta suma a causes socials.

### **Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa: compromís alhora amb el dret a decidir i amb els drets socials**

Iniciativa per Catalunya Verds, el soci majoritari de la coalició ecosocialista, inicià el 2013 amb canvis a la seva estructura organitzativa. Joan Saura abandonà

la presidència de la formació i fou substituït per Joan Herrera i Dolors Camats, que en la Xa Assemblea Nacional del partit van constituir una co-presidència. Aquesta figura, similar a la practicada pel Partit Verd Europeu, fou implantada a fi de fer efectiva la igualtat entre sexes, així com per propiciar estils de lideratge més horitzontals. D'altra banda, Josep Vendrell va ocupar la secretaria general, i es van reduir els càrrecs executius amb l'objectiu de guanyar en agilitat i rapidesa en la presa de decisions.

Durant tot 2013, la coalició ecosocialista ha seguit centrant el seu focus d'atenció en la defensa dels serveis de l'Estat del benestar i ha continuat mostrant-se bel·ligerant enfront les retallades dels governs català, espanyol i europeu. En referència al marc de la Unió, l'aplicació i la permanència de la doctrina de l'austeritat van dur a la formació a adoptar un discurs en contra de les directrius europees imposades als països del sud d'Europa com a condició per rebre ajuda econòmica de Brussel·les. ICV-EUiA proposà fins i tot la desobediència civil per aturar el que denominà "austericidi".

D'altra banda, els ecosocialistes van denunciar reiteradament la corrupció que esquitxa tant el Govern de l'Estat com el Govern de Catalunya, així com a diversos governs municipals, i van elaborar un decàleg de mesures en contra.

En la clau ambiental van liderar, juntament amb la CUP, l'oposició contra el macroprojecte *Barcelona World*, i van situar-se al costat dels alcaldes i la població de les zones afectades en la lluita contra la implantació del *fracking*.

Pel que fa al debat nacional, ICV-EUiA vinculà el seu discurs social a l'agenda sobiranista, posicionant-se a favor del dret a decidir, que consideraren com un dret democràtic inalienable. En aquest sentit, advertiren que la consulta era irrenunciable, no com un dret ètnic sinó democràtic de les persones.

Tot i que ICV-EUiA defensà que calia resoldre el greuge econòmic, social i cultural de Catalunya, així com dotar-la de la llibertat d'autodeterminar el seu futur, la formació marcà distàncies amb els partits que consideraven que una Catalunya independent resultaria indefectiblement idíl·lica. Durant la Diada Nacional, ICV-EUiA no participà a la Via Catalana per la Independència, sinó en una versió paral·lela, la manifestació alternativa *d'Encerclem La Caixa*, que a més de la reivindicació nacional incloïa demandes a favor d'una societat i economia més justes i inclusives.

A finals d'any, quan es produí un intens debat entre els partits favorables a la consulta respecte a la formulació que hauria de tenir la pregunta, ICV-EUiA

va participar en la seva redacció tot mirant d'aconseguir que hi fossin representades opcions de resposta diferents, més enllà de les opcions a favor i en contra de la independència. Aquesta pluralitat permetria unir la població en la defensa del dret a decidir i alhora conciliava les diverses corrents o opinions existents en el si del partit, donat que es tracta d'una formació heterogènia on conviuen federalistes, confederalistes i independentistes.

### **Ciudadans - Partit de la Ciutadania: pugna amb el PPC per liderar el bloc antisoberanista**

Ciudadans afrontà l'any amb la tranquil·litat d'haver obtingut els millors resultats de la seva encara curta història en les darreres eleccions, i amb unes perspectives molt favorables de cara al futur ja que diverses enquestes els situaven com a tercera força al Parlament en cas que se celebressin eleccions.

L'oposició al procés sobiranista fou, probablement, el tema més important per al partit. Al llarg de l'any, féu bloc amb el Partit Popular i s'oposà a la consulta i al procés, entrant en algunes ocasions en una dinàmica de competència amb aquest darrer pel lideratge del front antisobiranista. En aquest sentit, el partit intentà mantenir la distància amb el PPC, sobretot en política econòmica, defensant la baixada d'impostos i criticant diverses reformes impulsades pel Govern central.

Ciudadans participà activament, juntament amb el PPC, a les manifestacions del 12 d'octubre, dia de la Hispanitat, i 6 de desembre, dia de la Constitució, que van servir per unir forces contra el procés sobiranista i apel·lar per la unitat d'Espanya.

Des dels seus inicis el 2006, Ciudadans ha tingut com a principal cavall de batalla la introducció del bilingüisme a les escoles i l'eradicació del tracte preferencial del català vers el castellà. Durant el 2013 la llengua ha estat novament un dels temes objecte de polèmica política. Ciudadans reclamà en reiterades ocasions que s'acomplissin diverses sentències –entre elles la del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya– que instaven la Generalitat a introduir el castellà com a llengua vehicular, a més d'impulsar una proposició de llei amb aquest mateix objectiu.

El partit d'Albert Rivera fou dels més actius en la lluita contra la corrupció a les institucions i a la classe política. Amb una imatge de partit nou i transpa-

rent, impulsà un pacte anticorrupció al Parlament i proposà diverses mesures per incrementar el control de partits i fundacions. La nota negativa fou l'obertura d'una investigació a la fundació vinculada al partit, *Tribuna Cívica*, per part de l'Oficina Antifrau. Ciutadans respongué recalcant la seva transparència i posant-se a disposició dels organismes de control.

Ciutadans conversà amb el partit de Rosa Díez, *Unión Progreso y Democracia* (UPyD), amb el que existeix una afinitat ideològica, a fi de crear una coalició per a les eleccions europees de 2014. Les negociacions, però, no van prosperar, fet que obrí la porta a que UPyD es pogués presentar a Catalunya, i a que Ciutadans pogués fer el salt al conjunt de l'Estat.

### **Candidatura d'Unitat Popular: "sí" crític a la declaració de sobirania del Parlament**

La Candidatura d'Unitat Popular va irrompre en el Parlament de Catalunya a les darreres eleccions amb tres diputats, ja que fins al moment només havien concorregut a les eleccions municipals. La CUP va mostrar un nou estil de fer i entendre la política, prenent totes les decisions mitjançant un model assembleari, i actuant amb unes formes poc habituals i amb un discurs globalment crític amb el sistema polític i les institucions.

Tot i definir-se com una formació independentista, és rellevant destacar el "sí" crític a la declaració de sobirania, sobre la qual van emetre un vot a favor i dues abstencions per mostrar la seva disconformitat amb el text, ja que la formació volia incloure-hi el conjunt dels Països Catalans i debatre la pertinença a la Unió Europea. Però malgrat aquest "sí" crític a la declaració de sobirania, la CUP va estar present en la reunió per a la redacció de les preguntes de la consulta i la fixació de la data, donant tot el seu suport i demanant el vot per al "sí, sí".

Malgrat ser una formació assembleària, David Fernández i Quim Arrufat es van consolidar com a líders des d'un punt de vista mediàtic. Diversos casos polèmics com la participació de Quim Arrufat amb la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca en l'ocupació d'una entitat bancària a Sabadell, o les formes amb què David Fernández s'encarà a Rodrigo Rato i a altres dirigents econòmics quan aquests comparegueren al Parlament, tingueren un cert ressò mediàtic i van aixecar bones valoracions. ■





# Àmbit local





## Una reforma del règim local espanyol al darrer minut. Estimació dels impactes en el món local català

■ **Jaume Magre, Esther Pano, Alba Viñas i Anna Lara**

*Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals*

### El llarg camí de la llei de reforma del govern local

Després d'anys en què la reforma del règim local havia estat un tema habitual de l'agenda política, finalment el 27 de desembre de 2013 el Parlament espanyol aprovava un text de modificació d'una part important de l'articulat de la llei vigent en aquell moment. Així, la Llei 27/2013 de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (en endavant LRSAL), suposa una reforma del marc normatiu existent, en concret de la Llei 7/1985, Reguladora de les Bases del Règim Local (en endavant Llei de Bases, LBRL) i del text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals, aprovat per Reial Decret Legislatiu 2/2004.

Amb l'aprovació d'aquesta reforma, s'acabava un període llarg de propostes amb diferent contingut. Alhora, el projecte de norma catalana, que es trobava en tràmit parlamentari, quedava en una posició d'una certa incertesa. La matèria de la regulació local ha estat sempre focus d'algunes controvèrsies en relació amb la distribució de responsabilitats entre la Generalitat i l'Estat. En aquest sentit, la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia (Sentència 31/2010, de 28 de juny) havia reforçat la idea del caràcter "bifront" de l'àmbit i considerava que el règim local quedava sotmès a la legislació bàsica de l'Estat. En resum, la normativa bàsica estatal és d'aplicació als municipis i ens locals catalans.

Aquesta dificultat en l'encaix competencial ha marcat, en bona mesura, les diverses modificacions de la legislació que han donat lloc a un marc jurídic força saturat i amb dificultats d'interpretació i aplicació. Abans de l'aprovació de la reforma de 2013, doncs, l'activitat legislativa de l'Estat central i de la Generalitat ja s'havia desenvolupat de forma paral·lela, fet que feia necessària una lectura conjunta dels textos que, en algunes ocasions, podien entrar en contradiccions, majoritàriament d'abast menor.

Així, la necessitat d'una reforma profunda de les regulacions que afecten el govern local era un debat obert que venia de lluny. Es considerava que la norma aprovada el 1985 no s'adaptava a la realitat que s'havia desplegat des dels ajuntaments, i que hi havia elements que requerien una adaptació normativa que conciliés la previsió legal amb la situació efectiva. Cal dir, però, que al llarg del temps els diagnòstics respecte les carències i les necessitats de reforma no sempre van ser coincidents. Els primers gestos reformistes es van concretar en modificacions més o menys àmplies de la pròpia Llei de Bases o de la LOREG (Llei que regula el règim electoral), que bàsicament van afectar l'estructura de govern (la figura de l'alcalde, la introducció de la moció de censura o la qüestió de confiança, per exemple). El darrer intent de modificació de la pròpia norma es va concretar en la Llei 57/2003, que va rebre el nom de "mesures per a la modernització del govern local", i incorporava dos nous títols (en concret els títols 10è i 11è). Entre d'altres aspectes, la norma se centrava en la previsió d'un marc regulador específic per als municipis de gran població.

El primer intent de reforma profunda del govern local es va presentar el 2005 amb la publicació del *Llibre blanc per a la reforma del govern local*. El text recollia un procés iniciat l'any anterior, que incorporava els principals elements per a la redacció d'una nova norma a partir dels debats i les aportacions dels diferents actors implicats en el procés. El document partia de la constatació del trànsit que s'havia produït al llarg dels 25 anys de restabliment democràtic i estructurava les necessitats de la futura proposta en tres eixos: les competències, els nivells intermedis de govern, i l'organització i el funcionament dels ens locals. Els integrants de la comissió van configurar un text on s'exposava tota una sèrie d'aspectes per després plantejar propostes per a la seva redacció articulada. Aquest text articulat, però, no va arribar a veure la llum.

Després d'aquesta reforma fallida, i tot i el consens en la necessitat de plantejar una transformació profunda en la normativa, no trobem una altra proposta àmplia fins el 2012, amb els primers esborranys del projecte que finalment s'aprovaria. El juliol de 2012, el Consell de ministres anuncia els grans objectius de la reforma que cal emmarcar en una conjuntura de forta crisi econòmica i de restricció de la despesa pública. El procés que ha seguit el contingut i la redacció del text es pot qualificar com a tortuós. Així, de les primeres versions fins a la redacció final de la norma es va produir una evolució important que, tot i que mantindria les aspiracions bàsiques, ha presentat sensibles diferències en el seu abast final.

Les principals ambicions de la norma es concretaven en tres idees, íntimament interrelacionades: l'ordenació competencial d'acord amb un principi bàsic d'"una administració, una competència"; la garantia de l'estabilitat financera i l'establiment de mecanismes de control i tutela pressupostària, i el foment de la iniciativa econòmica privada, segons el text del preàmbul, "evitant intervencions administratives desproporcionades". Així, mentre que en els mecanismes inicials es plantejava, per exemple, la fusió municipal, amb un caràcter quasi obligatori, l'establiment de costos estàndard per a la prestació de serveis o l'ascens obligatori de la prestació cap a les diputacions en cas d'incompliment d'aquest cost, la redacció final recull aquestes mesures però modulades i sovint des d'una lògica més propera al foment o voluntarietat.

Cal dir, però, que tot i aquest procés de temperament, el text ha mantingut un to estricte i un contingut no exempt d'aspectes controvertits. Encara a l'espera de veure quina serà la seva aplicació concreta, el món local debat sobre les possibilitats de viabilitat pràctica de la norma i sobre l'abast i efectivitat de les mesures, d'acord amb els objectius recollits en el preàmbul. Sense cap voluntat d'exhaustivitat, volem portar a terme una certa revisió de les principals mesures contingudes en el text aprovat per tal de contrastar-les amb la realitat del món local català. Cal tenir present, però, que la norma no és clara respecte a quins marcs hipotètics projecta i, en conseqüència, hem optat per realitzar les estimacions adoptant sempre la postura més extrema. Així, les dades que posem sobre la taula no deixen de ser una estimació basada en una fórmula d'aplicació poc probable; una projecció de màxims, o de mínims, segons es miri.

Per fer-ho, farem servir les dades de la sisena onada de l'Observatori de Govern Local (Obscat6)<sup>1</sup> que va tancar-se el mes de desembre de 2013, de forma paral·lela a l'aprovació i publicació del nou text.

### **Visió global: quatre notes generals sobre la nova normativa**

Els primers anuncis del contingut i sentit de la reforma evidenciaven que la modificació de la LBRL s'havia d'emmarcar en un context d'aguda crisi econòmica i d'indicacions de reforma institucional per part dels organismes europeus i internacionals. Així, la línia conductora del contingut estava clarament

---

<sup>1</sup>Més informació a [www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org) o al nostre blog <http://observatoridegovernlocal.wordpress.com/>

presidida per un objectiu genèric de garantir la sostenibilitat financera del teixit institucional local. De fet, en les previsions del govern, les noves mesures havien d'aportar un estalvi total de més de 8.000 milions d'euros a les arques públiques. El procés de redacció i tramitació del projecte va ser tortuós i, més enllà de la precisió del diagnòstic inicial, caldrà veure si el text finalment aprovat s'apropa a allò que l'executiu va plantejar en el seu moment.

Des del principi, la posició majoritària dels col·lectius afectats, de la resta de l'arc parlamentari i de la major part de la comunitat acadèmica, ha estat molt crítica amb les intencions del Govern. Es tracta d'una reforma que ha estat qüestionada per bona part del món local però també per altres organismes com la Comissió Nacional de la Competència, que va emetre un informe molt crític amb l'avantprojecte, o del propi Consell d'Estat, que formulava en un dictamen nombroses indicacions i suggeriments de modificació de fons i de forma. Aquesta manca de consens va ser possiblement una de les causes per les quals el text va patir sensibles transformacions des dels primers anuncis el juliol de 2012 fins al text efectivament aprovat a finals de desembre de 2013.

El preàmbul de la LRSAL recull els objectius bàsics que es plantegen i que queden resumits en un dels primers paràgrafs de la següent manera: "clarificar les competències municipals per a evitar duplicitats amb les competències d'altres administracions de forma que es faci efectiu el principi 'una Administració una competència', racionalitzar l'estructura organitzativa de l'Administració Local d'acord amb els principis d'eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera, garantir un control financer i pressupostari més rigorós i afavorir la iniciativa econòmica privada evitant intervencions administratives desproporcionades." Al llarg de la resta del text del preàmbul trobarem una primera aproximació a les intencions declarades del legislador pel que fa a la reformulació del règim local.

Val a dir que, en termes generals i sense entrar en l'exactitud de la previsió, es tracta d'aspiracions reconegudes i acceptades de forma força àmplia. És a dir, de forma general s'acceptava la necessitat d'una actualització profunda del model establert per la LBLR que afectés la distribució competencial, amb les seves derivacions cap a la vessant econòmica, i l'arquitectura interna i externa dels ens locals, tant en relació amb una certa harmonització dels criteris organitzatius interns, com pel que fa a la revisió del teixit institucional local i de l'ordenació territorial. En definitiva, més enllà del detall o del to, les aspiracions plasmades en el preàmbul podrien ser compartides per una part important del món local.

Ara bé, en una visió global del text i analitzant amb major deteniment el conjunt de la redacció, el detall de la regulació pren un caire més controvertit. Des d'una perspectiva conjunta, les grans línies de definició de la reforma serien: (I) la reordenació de competències, (II) el redisseny per la via *de facto* del mapa local, (III) el redisseny de l'arquitectura organitzativa interna dels municipis i (IV) la introducció d'una visió econòmica fonamentada en els conceptes d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera.

Pel que fa a la primera, la reordenació de competències, es desplega sota el principi "una administració, una competència". La preocupació del legislador per l'eliminació de les conegudes com "duplicitats" està present al llarg de tota la redacció, i fins i tot es preveu la necessitat d'informes preceptius emesos per nivells d'administració superiors que certifiquin que no es produeix un exercici simultani. Un altre element fonamental en aquest àmbit és l'afany per l'eliminació de les anomenades "competències impròpies". El terme "competència impròpia" és un concepte discutit que fa referència a serveis o activitats no previstos com a obligatoris; expressions menys connotades per fer referència a aquest fenomen podien ser "serveis no obligatoris" o "serveis o activitats discrecionals". La LRSAL, en qualsevol cas, es fixa com a objectiu eliminar per complet l'exercici d'aquestes "competències impròpies" que estaven emparades en previsions genèriques de la LBRL referides als interessos municipals.

El redisseny "de facto" del mapa local inclouria diverses mesures. D'una banda el foment de les fusions municipals i la prohibició de nova creació i restriccions en la continuïtat de les entitats locals menors (com a aspectes vinculants a la grandària o atomització), i també el reforç de les diputacions provincials o, afegeix la norma, entitats equivalents. Es tracta d'un dels aspectes que ha experimentat una evolució més clara des de les primeres propostes fins al text aprovat. Els projectes inicials plantejaven fusions de caire pràcticament obligatori però, en canvi, la redacció de la ja llei inclou més aviat mecanismes de foment i beneficis per a les entitats disposades a fusionar-se voluntàriament.

En un sentit similar, el paper de les diputacions també ha experimentat un cert trànsit des dels primers esborranys; tot i així, són els ens que surten enfortits de forma més clara, especialment en relació als municipis de menys de 20.000 habitants. En aquest cas, es reforcen les competències assignades a aquests ens i, en particular, aquelles vinculades a la coordinació i a l'actuació en substitució dels municipis. Es tracta d'un altre dels aspectes que ha mutat durant el tràmit de la norma. El text aprovat concreta el contingut del concepte de "coordinació" que

implica la proposta de la fórmula de prestació, incloent la prestació directa per part de la Diputació dels serveis mínims dels municipis de població inferior als 20.000 habitants. Aquesta redacció inclou la idea de "conformitat" dels municipis, tot i que no precisa mitjançant quin procediment s'hauria de manifestar aquest acord. Es tracta d'una de les previsions d'articulació complexa i que introdueix incerteses en el desplegament futur de la norma i en la configuració del mapa competencial local. Pel que fa a les competències en serveis socials, salut i educació, la norma indica que hauran de ser assumides per les Comunitats Autònomes, tot i que podrien ser delegades de nou.

Una altra gran línia de desenvolupament de la norma és la reorganització interna dels municipis; en aquest cas, la mesura que va ser en el seu moment més publicitada, i a la qual se li ha volgut atribuir un cert component simbòlic, és la limitació del nombre d'electes amb dedicació exclusiva i l'establiment d'un barem per als imports màxims de les retribucions. Més enllà del seu impacte mediàtic, caldrà veure quin és el seu efecte real. En la mateixa línia de limitació, la LRSAL estableix criteris amb voluntat de reducció, tant als ens dependents com a les mancomunitats i els consorcis.

Per acabar, el text fa notables esforços per incorporar una determinada visió econòmica presidida per la restricció, el control i la tutela financera dels municipis. En aquesta línia la norma recull la idea de l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera com a principis rectors, en el sentit de la reforma de l'article 135 de la Constitució i de la Llei 2/2000. Una de les aportacions de la reforma, ja present amb una altra formulació en els esborranys que la van precedir, és el concepte de "cost efectiu", anteriorment previst com "cost estàndard". Aquest cost efectiu, definit de forma genèrica a l'espera de concreció via reglamentària, ha de regir la prestació dels serveis públics municipals, servir de mecanisme de contenció de la despesa i articular les funcions de coordinació de les diputacions. Es tracta d'un concepte de construcció molt dubtosa, que caldrà veure com se'n concreta el càlcul. A més, el text està farcit de referències a la necessitat d'informes emesos per altres nivells de govern que supervisin, controlin i fiscalitzin l'actuació dels municipis en el seu vessant econòmic.

Els dubtes sobre l'efectivitat i viabilitat d'aplicació de la norma han estat presents des de l'inici, tant del procés de redacció dels esborranys previs com del tràmit parlamentari. Es tracta, doncs, d'un projecte de reforma que neix marcat per la controvèrsia i per la dificultat interpretativa, fins i tot des del vessant més pràctic, que introdueix un elevat component d'incertesa en quina serà la futura

configuració del sistema institucional local espanyol. A la complexitat de la pròpia norma cal afegir que, atès el contingut, és probable que diferents ens legítimats proposin processos de revisió de constitucionalitat. De fet, ja s'ha anunciat la presentació d'un recurs en defensa de l'autonomia local, d'un recurs per conflicte de competències i d'un, o més d'un, d'inconstitucionalitat. Així, si tenim presents els terminis de resolució del Tribunal Constitucional, hem de preveure que el procés es pugui prolongar més d'una dècada.

### **Un nou règim retributiu per als electes locals**

Les mesures orientades a la reducció del cost de les estructures polítiques dels municipis van ser un dels elements centrals dels primers anuncis de l'avantprojecte, que es van emmarcar en un context d'aguda crisi econòmica i de qüestionament institucional i polític. Les primeres declaracions públiques incorporaven, de fet, una modificació de la Llei electoral (LOREG) que reduïa el nombre de regidors dels consistoris. Finalment, aquella intenció inicial es va concretar en una limitació del nombre d'electes amb dedicació exclusiva i en la introducció d'importos màxims en les seves percepcions econòmiques.

Així, la LRSAL, introdueix els articles 75 bis i ter que inclouen la regulació de les dedicacions i retribucions dels electes, així com d'altres càrrecs públics. El precepte estableix les percepcions econòmiques màximes que podran rebre els electes per tots els conceptes retributius, incloses les indemnitzacions per assistència, en funció de la grandària del municipi. L'apartat 3 (art. 75.3) aclareix que només es podran percebre aquestes indemnitzacions en cas de no tenir cap dedicació reconeguda i per concurrència efectiva a les sessions. A més, l'article 75ter estableix una limitació del nombre de regidors amb dedicació exclusiva, també en funció de la població del municipi. El detall dels imports no va ser recollit en la norma sinó que va ser aprovat de forma posterior en el RD llei 1/2014, del 24 de gener, de reforma en matèria d'infraestructures i transports i altres mesures econòmiques, que també defineix els imports per a les dedicacions parcials en els municipis de menys de 1.000 habitants.

Per tal de veure els possibles efectes de la nova regulació, la contrastarem amb les dades recollides en la sisena onada de l'Observatori de Govern Local. En primer lloc ens ocuparem de la limitació del nombre de dedicacions exclusives. En aquest cas, segons la nostra informació, només hi ha 62 regidors que quedin per sobre de la limitació i cal tenir present que 53 d'ells són alcaldes de municipis de menys de 1.000 habitants. No seria improbable que, per

tal d'evitar-ho, aquests darrers optin per reduir la seva dedicació a un 75% (màxim que els permet la nova regulació). L'import total d'estalvi teòric ascendiria a poc més de 1.300.000 euros per tot el territori, dels quals 1.000.000 d'euros corresponen a les dedicacions dels alcaldes dels 53 municipis que tenen reconeguda dedicació exclusiva i que, podem presumir, que la regularització no es portaria a terme per la via de l'eliminació, sinó per la via de la reducció de la dedicació assignada, que hem comentat.

Pel que fa a la limitació en els imports, només 70 regidors de municipis de més de 1.000 habitants a tot Catalunya superen la remuneració establerta. D'entre els municipis de 500 a 1.000 habitants, aquest nombre es reduiria a quatre alcaldes que excedeixen allò que s'estableix com a màxim per a una dedicació del 75%. En total, 53 municipis es veurien afectats, fet que representa un 9% del total de municipis en aquests trams, i la seva regularització implicaria un import total de 431.000 euros. En aquest cas, si entenem que els alcaldes dels municipis d'entre 500 i 1.000 habitants regularitzarien la seva situació a través de la reducció de dedicació, l'estalvi acumulat seria de poc més de 720.000 euros, un 0,01% del total dels pressupostos dels municipis inclosos en l'estudi.

En relació amb les indemnitzacions, cal tenir present que l'estimació és més complexa de realitzar. Tot i així, hem pres les dades referents a les indemnitzacions per assistència a Ple i a Junta de Govern Local i hem fet un càlcul de quin seria l'import anual d'acord amb les periodicitats de les sessions ordinàries. Evidentment no podem saber si es realitzaran sessions extraordinàries ni quantes, com tampoc l'import total associat a la resta d'òrgans que poden implicar indemnitzacions d'assistència. Així, hem construït un indicador que identifica aquells municipis que superen el 50% del límit establert, només amb les indemnitzacions de Ple i Junta de Govern, per tal d'estimar el possible impacte de la mesura. Hem considerat que si el total dels imports per a Ple i Junta de Govern Local no ascendeix al 50% de l'import màxim habilitat, seria molt improbable que la suma dels altres òrgans, molt menys habituals, superessin el límit. D'acord amb aquest criteri, més del 98% dels municipis de què disposem de dades<sup>2</sup> (444 ajuntaments) romanen per sota del 50% de l'import establert. Només hem detectat sis municipis on les indemnitzacions per aquests conceptes se situen entre el 50 i el 75% de

---

<sup>2</sup>Hem fet servir les dades dels municipis que tenen assignades indemnitzacions per assistència iguals per a tots els regidors, en total 444 ajuntaments.



la suma autoritzada i només un supera el 75%. És a dir, d'acord amb les nostres dades, com recull la taula 7, com a molt set municipis serien susceptibles de sobrepassar els imports establerts i sis d'ells haurien de preveure imports per a indemnitzacions per a d'altres òrgans molt elevats.

**Taula 7. Estimació de municipis que podrien veure's afectats per les limitacions retributives amb relació a les indemnitzacions per assistència**

	Nombre de municipis	% de municipis
Municipis on les indemnitzacions de Ple i JGL es troben per sota del 50% del màxim	437	98,4
Municipis on les indemnitzacions de Ple i JGL es troben entre el 50 i el 75% del màxim	6	1,4
Municipis on les indemnitzacions de Ple i JGL es troben entre el 75 i el 100% del màxim	1	0,2
Municipis on les indemnitzacions de Ple i JGL superen els límits de LRSAL	0	0,0

En definitiva, els màxims establerts per l'LRSAL no sembla que puguin implicar un estalvi rellevant. Una amplíssima majoria dels regidors i ajuntaments de Catalunya no s'haurien de veure afectats o, si ho són, disposarien d'alternatives simples per a la seva readaptació sense impacte econòmic. S'evidencia també que les retribucions màximes establertes superen de llarg les retribucions reals dels regidors de la majoria de poblacions i, atès que la llei és poc precisa respecte les dedicacions parcials i l'articulació de les remuneracions procedents d'ens diferents, resulta incert quin pot ser el resultat de la seva aplicació conjunta. En qualsevol cas, però, el desplegament de les noves previsions no suposaria canvis substancials.

### **La reordenació competencial i de serveis: un dels objectius bàsics**

La LBRL distingia les competències dels municipis en competències pròpies i competències delegades d'altres administracions. El text també preveia que els ajuntaments desenvolupessin activitats complementàries d'altres administra-

cions. Aquesta articulació flexible va permetre que cada ajuntament adaptés el seu model de prestació de serveis a les característiques i necessitats pròpies del seu territori i de la seva població. No obstant això, en la major part dels casos, l'assoliment de competències complementàries i la prestació de serveis no obligatoris no van venir acompanyats dels recursos suficients per fer-ho.

Davant d'aquesta heterogeneïtat, en un context de restriccions econòmiques estrictes i amb l'obligat compliment de les exigències que es deriven de la Llei 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera, un dels objectius principals de la LRSAL, d'acord amb la seva exposició de motius, és la reestructuració del model competencial vigent fins a l'actualitat, definint clarament les competències pròpies dels municipis, amb l'objecte d'evitar duplicitats amb d'altres administracions sota el principi "una administració: una competència". De fet, tot i que la LRSAL conserva la classificació de competències definida a la LBRL, introdueix canvis substancials que afecten el model establert fins a l'actualitat, desenvolupat durant gairebé els darrers trenta anys. Cal dir que aquesta nova regulació no està exempta de dubtes en la seva interpretació. Així, en resum, hi ha qui defensa que es tracta d'una regulació de màxims –determina un llistat taxat d'activitats– i qui considera que es tracta d'una regulació de mínims –aquelles activitats que, en qualsevol cas, hauran de prestar els municipis, però sense impedir que en puguin desenvolupar d'altres. Des de la nostra perspectiva, és possible que la primera interpretació sigui més congruent amb l'esperit del legislador; ara bé, la segona és perfectament consistent amb la redacció final i amb la lògica del funcionament de la normativa de bases i desenvolupament existent en matèria local.

### ***Competències pròpies dels ens locals***

Els articles 8 i 9 de la LRSAL introdueixen modificacions rellevants en els articles 25 i 26 de la LBRL, que defineixen les matèries de les competències pròpies i els serveis obligatoris que prestaran els ajuntaments: en alguns casos, eliminen, modifiquen, limiten i –excepcionalment– afegeixen alguna que altra nova matèria en els àmbits en els quals els ajuntaments podran exercir les seves competències. La nova llei estableix que les competències pròpies municipals es determinaran per les lleis sectorials, estatals o autonòmiques, realitzant prèviament una avaluació de la conveniència de la implantació dels serveis, garantint la dotació dels recursos necessaris, la no atribució de la mateixa competència a dues administracions diferents, sota el principi d'estabilitat, sostenibilitat i eficiència financera.

En relació amb l'article 25, que defineix les matèries en què els ajuntaments prestaran les seves competències, se suprimeix l'escorxador, la defensa d'usuaris i consumidors i la participació en la gestió d'atenció primària de la salut.

Quant a les modificacions en les matèries, és on es produeixen més canvis ja que es delimiten molts dels àmbits competencials que la LBRL havia definit de forma més àmplia, en molts casos modificant la terminologia emprada per a referir-se a elles. En matèria d'urbanisme, es manté la gestió i execució de la disciplina urbanística, se substitueix l'ordenació pel planejament, es limita la promoció i gestió de vivendes –específicament– a vivendes de protecció pública sota criteris de sostenibilitat financera, s'afegeix la conservació i rehabilitació d'edificis i, a més a més, l'àmbit de patrimoni històric-artístic s'acota a la protecció i gestió del patrimoni històric. Pel que fa al medi ambient, els ajuntaments només han de desenvolupar competències en el medi ambient urbà, és a dir, en parcs i jardins públics, en la gestió de residus sòlids urbans i en la protecció contra la contaminació acústica, lumínica i atmosfèrica de les zones urbanes. En seguretat, els ajuntaments conserven les seves atribucions en protecció civil, prevenció i extinció d'incendis, però la seguretat dels llocs públics es limita a la policia local; quant a transport públic i mobilitat es sostenen les funcions en trànsit, estacionament de vehicles i mobilitat, però el transport públic de viatgers s'acota exclusivament al transport públic col·lectiu; les funcions en turisme s'ajusten a informació i promoció de l'activitat turística d'interès i d'àmbit local.

En l'àmbit educatiu, s'eliminen les atribucions d'intervenció en la gestió de centres docents públics, la participació en la programació d'ensenyament i de cooperació amb les administracions educatives per a la creació i construcció de centres docents públics. D'ara en endavant, les facultats municipals en matèria educativa es limiten a la cooperació amb aquestes administracions per a l'obtenció de solars necessaris per a la construcció de nous centres docents, a la intervenció en la conservació, manteniment i vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, primària i educació especial, i a la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria, funció que ja estava definida a la LBRL. Tot i així, cal tenir present que aquestes competències es reassignen a la Comunitat Autònoma mitjançant la disposició addicional quinzena de la LRSAL.

Ara bé, probablement un dels canvis més rellevants en aquests articles és el que fa referència a la prestació de serveis socials, àmbit en el qual els ajun-

taments, i d'altres ens locals, sota el principi d'autonomia local i les habilitacions de la normativa sectorial, havien desenvolupat un ampli ventall de funcions adaptades a les necessitats de la seva població, convertint-se en actors claus en la prestació d'aquests serveis. De fet, malgrat que aquest era un servei que s'havia establert com a obligatori per als municipis més grans de 20.000 habitants, les dades recollides mitjançant l'Observatori de Govern Local mostren que un nombre important d'ajuntaments catalans realitzen activitats en aquesta matèria: així, pràcticament la totalitat dels municipis (98%) majors de 20.000 habitants presta aquest servei, i més d'una quarta part dels inferiors a aquest volum poblacional també realitzen activitats en aquest àmbit. Cal tenir present que el sistema de serveis socials català està format per un conjunt heterogeni de recursos, equipaments, projectes i programes que es presten mitjançant una xarxa complexa d'ens, entre els quals també destaquen els consells comarcals. Mostra d'això és que tots els consells comarcals presten aquest servei representant una quarta part del total de la seva activitat, i més d'una desena part del total del seu pressupost. No obstant això, la LRSAL limita les funcions municipals en aquesta matèria a l'avaluació i informació de situacions de necessitat social i a l'atenció immediata de persones en situació o risc d'exclusió social. De fet, com veurem més endavant, la disposició transitòria segona preveu que les Comunitats Autònomes assumeixin la titularitat de les competències relatives a serveis socials en el termini de dos anys.

L'única matèria que s'afegeix a l'article 25 de la LBRL és la de promoció de la participació dels ciutadans en l'ús eficient i sostenible de les tecnologies de la informació i les comunicacions.

A banda d'aquestes modificacions, l'article 9 de la LRSAL, que modifica l'article 26 de la LBRL, també introdueix canvis en la prestació dels serveis públics municipals. La prestació dels serveis públics municipals, competència dels ajuntaments, s'estructura com s'havia fet fins ara al voltant del llistat bàsic de serveis mínims obligatoris. Pel que fa a aquests, es conserva el llistat de la LBRL, excepte el control d'aliment i begudes, servei que tot i ser d'obligada prestació, en molts casos, per les seves especificitats tècniques concretes, no es desenvolupava en un gruix molt important de municipis. Segons dades de l'Observatori de Govern Local, més d'una quarta part dels ajuntaments afirmava que no prestava aquest servei i un alt percentatge de localitats, concretament més d'una tercera part, dispensava o delegava aquest servei en d'altres administracions, en especial en l'Agència de Salut Pública de Catalunya, dependent de la

Generalitat. Aquestes xifres contrasten amb la prestació de la resta de serveis obligatoris que se situa en més del 90% en gairebé tots els casos (excepte en el cas de la recollida de residus, on els ajuntaments també acostumen a recórrer amb freqüència a la figura de la delegació o la dispensa del servei), la qual cosa reflecteix la complexitat, els requeriments tècnics i la manca dels recursos necessaris dels ajuntaments per a desenvolupar aquestes activitats.

Amb relació als serveis obligatoris per als municipis amb una població superior als 5.000 habitants, se suprimeix el servei de mercat. De fet, aquest és un servei que els ajuntaments catalans presten de manera desigual: mentre que només una mica més de la meitat de les localitats per a les que es obligatori proporcionen aquest servei, una quarta part dels ajuntaments amb una població inferior als 5.000 habitants sí que realitzen aquesta activitat. Quant als obligatoris dels municipis més grans de 20.000 habitants, s'elimina l'escorxador i, com ja hem esmentat anteriorment, es realitzen canvis en la prestació de serveis socials. En darrer lloc, pel que fa als serveis obligatoris per als ajuntaments més grans de 50.000 habitants se substitueix el servei de protecció del medi ambient pel de medi ambient urbà.

Ara bé, a banda de les restriccions en matèries i serveis, el canvi més important que inclou l'LRSAL és la coordinació de la Diputació en la prestació dels serveis obligatoris per als municipis inferiors a 20.000 habitants, aspecte en el qual aprofundirem en un proper apartat. En aquest punt, en qualsevol cas, però, val la pena tenir present que no totes les activitats previstes són desenvolupades de forma directa pels municipis. És a dir, per a la prestació d'aquests serveis, molts municipis han emprat mecanismes com les externalitzacions, la prestació conjunta o la delegació. En aquests casos els moviments de la prestació no serien immediats, ja que implicarien tercers, i sovint fins i tot indemnitzacions econòmiques que podrien ser notables per a la modificació o rescissió dels contractes.

### ***Competències atribuïdes per delegació***

L'Estat i les Comunitats Autònomes podran delegar competències als municipis sempre i quan aquesta delegació contribueixi a millorar l'eficiència de la gestió pública, eviti duplicitats administratives i compleixi amb els requisits d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. La delegació, que no podrà ser inferior a cinc anys, haurà d'anar acompanyada del finançament necessari.

D'altra banda, l'article 27.3 estableix les competències que podrien ser susceptibles de ser delegades, la qual cosa reflecteix la voluntat del legislador de

determinar que aquestes són matèries alienes a la titularitat municipal. Entre aquestes destaca la vigilància i control de la contaminació ambiental, la protecció del medi natural i la prestació de serveis socials i prevenció de la violència contra la dona.

### ***Competències distintes de les pròpies i de les atribuïdes per delegació***

La LRSAL restringeix el desenvolupament d'activitats complementàries suprimint l'article 28 de la LBRL, que establia que els municipis podien realitzar activitats complementàries, concretament en matèria d'educació, cultura, promoció de la dona, vivenda, sanitat i protecció del medi ambient. Els ajuntaments només podran exercir competències distintes de les pròpies i de les atribuïdes per delegació quan no es posi en risc la sostenibilitat financera i no es produeixi un solapament de competències entre dues administracions. Per al seu desenvolupament, caldrà l'emissió d'un informe que assenyali la inexistència de duplicitats, fet que delimita fortament el desenvolupament d'activitats complementàries en les quals els ajuntaments havien tingut un fort protagonisme.

### ***Les peculiaritats en les activitats vinculades a les escoles bressol, les escoles d'adults i les escoles de música***

En una primera anàlisi, podríem entendre que aquestes tres activitats queden estrictament incloses en aquelles competències "impròpies" que la LRSAL buscava eliminar. Una segona lectura genera, però, molts més dubtes. En qualsevol cas, les tractem com a "impròpies", com a activitats vinculades a l'educació (transferides, com hem comentat, a les Comunitats Autònomes), o com a serveis sota convenis o acords amb la Generalitat; es tracta d'elements peculiars que, per la seva rellevància, requereixen d'un tractament particular.

Com es pot observar en la taula 8, gairebé un 80% dels municipis de més de 500 habitants de Catalunya desenvolupen el servei d'escola bressol. Es tracta del servei d'aquest grup més estès entre els municipis catalans, ja que afecta més de les tres quartes parts de les localitats catalanes de més de 500 habitants. Segueix en extensió l'activitat d'escola de música, que es dona en més de 194 ajuntaments, més del 30% del total. L'escola d'adults és el tercer servei en prestació dels tres seleccionats; en concret, es presta en 123 dels municipis participants, gairebé un 20%.

**Taula 8. Les activitats d'escoles de música, escoles bressol, escoles d'adults**

	Municipis que presten el servei	% de municipis que presten el servei
Escola de música [N=548]	194	31,3
Escola bressol [N=555]	482	77,7
Escola d'adults [N=549]	123	19,8

Font: Observatori de Govern Local (ObsCat6)

No queda clar quin ha de ser el destí de tots aquests serveis que van néixer emparats en les previsions genèriques de l'antic redactat de la Llei de Bases. En alguns casos, com les escoles bressol, existeix un marc convenial que podria servir de recolzament al manteniment de l'activitat. Ara bé, en qualsevol cas, com hem pogut constatar, aquestes tres activitats es donen amb una freqüència desigual entre els ajuntaments. Val la pena tenir present, però, que eliminar serveis com les escoles bressol de més de dos terços dels municipis catalans no seria pacífic i es trobaria, molt probablement, amb una forta resistència ciutadana i política.

### **Educació, salut i serveis socials, un nou mapa per als serveis personals?**

Com ja s'ha dit anteriorment, la LRSAL té per objecte ordenar, clarificar i vincular cada competència amb una administració determinada amb l'objecte d'evitar duplicitats. Amb aquesta finalitat es preveu l'assumpció de les competències municipals relatives a educació, salut i serveis socials per part de les Comunitats Autònomes.

#### ***Competències en l'àmbit d'educació***

En matèria d'educació, la disposició addicional quinzena estableix que les competències municipals en matèria d'educació establertes a l'article 25.2 (participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria, la cooperació amb les administracions educatives per l'obtenció de solars per a la construcció de nous centres docents i la conservació, manteniment i vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, primària i especial), seran assumides per les Comunitats Autònomes. Per a la seva reassignació es contemplarà el traspàs corresponent de mitjans econòmics, materials i personals.

### ***Competències en l'àmbit de la salut***

Quant a les competències en salut, la disposició transitòria primera preveu que les Comunitats Autònomes, en el termini màxim de cinc anys, assumeixin de forma progressiva, en un vint per cent anual, la titularitat de les competències relatives a la participació en la gestió de l'atenció primària de la salut. Per a la seva efectuaació, les Comunitats Autònomes elaboraran un pla d'avaluació i reestructuració d'aquests serveis.

### ***Competències relatives a serveis socials***

La disposició transitòria segona determina que la titularitat de les competències municipals relatives a la prestació dels serveis socials i de promoció i reinserció social seran traspassades a les Comunitats Autònomes en un termini màxim de dos anys. Si l'1 de gener de 2016 les Comunitats Autònomes no haguessin assumit aquests serveis, es continuaran realitzant des del municipi amb càrrec a la Comunitat Autònoma.

Els termes de les assumpcions de competències en salut, educació i serveis socials es regiran per les normes reguladores del sistema de finançament de les Comunitats Autònomes i de les hisendes locals, i es produirà amb independència de l'entitat local que les estigués prestant fins aleshores.

A més a més, pel que fa a salut i serveis socials, la norma preveu que les Comunitats Autònomes puguin delegar les competències assignades en els ens locals, d'acord amb l'article 27 de la LRSAL. En aquest sentit, pel que fa a les competències en educació, malgrat que la disposició addicional no preveu la seva delegació, l'article 27 cita entre d'altres competències delegables la creació, manteniment i gestió d'escoles infantils d'educació de titularitat pública de primer cicle d'educació infantil i la realització d'activitats complementàries en els centres docents. En cap cas, la gestió per part de la Comunitat Autònoma dels serveis vinculats a aquestes competències podrà generar una despesa superior per al conjunt de les administracions públiques.

En definitiva, sota el principi "una administració, una competència", la LRSAL realitza una reestructuració profunda de les competències municipals entre les quals destaca, a banda d'una limitació substancial de les competències pròpies, la pèrdua de les funcions dels ajuntaments en tres àmbits clau, en els quals havien adquirit un fort protagonisme, com són els serveis socials, la sanitat i l'educació. A banda dels aspectes pràctics del desenvolupament de la norma,



aquesta modificació legal obre nous interrogants sobre quins seran els mecanismes utilitzats per les Comunitats Autònomes per a la prestació d'un serveis que, en molts casos, requereixen una gestió propera al ciutadà amb un coneixement profund de les necessitats de la població a qui es dirigeixen.

### **El cost efectiu: a la recerca de l'eficiència econòmica dels serveis**

Una altra de les novetats principals que incorpora la LRSAL és la del cost efectiu, element clau dins del nou ordenament jurídic, al voltant del qual s'estructura la prestació i la titularitat dels serveis públics, que ha de contribuir al compliment del principi d'eficiència en l'assignació i la utilització dels recursos públics, establert en l'article 7 de la Llei Orgànica 2/2012 d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera.

Ara bé, el principi del cost efectiu no ha estat exempt de controvèrsia i de fet ha anat evolucionant des dels primers esborranys de l'avantprojecte de la llei, on apareixia sota els termes d'estàndard de serveis i de cost estàndard. El cost estàndard apareix vinculat a un informe elaborat per l'Institut d'Estudis Fiscals el desembre de 2012, que tenia per objecte principal realitzar un càlcul de quin seria l'estalvi efectiu en el desenvolupament dels serveis obligatoris si la prestació s'efectués des de la província. Els primers esborranys de la llei, publicats el 18 de febrer i el 24 de maig de 2013, incorporaven el cost estàndard com a mecanisme que havia de garantir l'eficiència, l'aplicació d'economies d'escala i el principi d'estabilitat pressupostària. No obstant això, el mes de juny el Consell d'Estat va aprovar un dictamen en què recomanava la necessitat de revisar aquest paràmetre i la seva aplicació. Finalment, en la versió definitiva de la llei, es va eliminar aquest terme i va ser substituït pel del cost efectiu.

Segons l'article 116 ter de la LRSAL, tots els ens locals hauran de calcular, abans de l'1 de novembre de cada any, el cost efectiu dels serveis que presten, utilitzant la liquidació del pressupost general i els comptes anuals aprovats de les entitats vinculades o dependents, corresponents a l'exercici anterior, comptabilitzant els costos reals directes i indirectes derivats de la seva prestació. Per a realitzar-lo, el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques emetrà una ordre on es detallarà el procediment que caldrà seguir per a la seva comptabilització. En qualsevol cas, el cost efectiu està estretament vinculat a la qualitat, les característiques i les condicions en què es presta el servei. Si el seu càlcul parteix de criteris estrictament econòmics que no tinguin en compte

aquests paràmetres, paradoxalment s'acabarà perjudicant aquells ajuntaments que han establert uns estàndards de qualitat més elevats, ja que és molt probable que sigui en aquests municipis on el cost efectiu sigui més alt. Per tant, el procediment per a calcular aquest indicador s'hauria de posar en relació amb els estàndards de prestació que ofereixen els municipis en la implementació del servei.

D'altra banda, el càlcul del cost efectiu planteja noves incògnites que, aparentment, no semblen de fàcil solució, principalment perquè els instruments comptables de què disposen els municipis no estan creats ni dissenyats amb aquesta finalitat: no es pot eludir que la consignació de la despesa en un determinat servei no reflecteix els costos que genera la seva prestació.

En qualsevol cas, una de les primeres qüestions que caldrà resoldre és la de quins seran els mecanismes emprats per a dissenyar el càlcul del cost efectiu. L'informe citat anteriorment, elaborat per l'Institut d'Estudis Fiscals, utilitzava la classificació per programes com a mètode per a calcular la despesa en serveis. Ara bé, tot i que aquesta eina pot oferir informació rellevant sobre les característiques de la despesa municipal, presenta mancances evidents que cal tenir presents. En primer lloc, la classificació del pressupost per programes té caràcter tancat i obligatori en el nivell d'àrea de despesa i de política. Per als municipis més petits de 5.000 habitants la distribució a nivell de programes i subprogrames, que és la que facilita informació concreta sobre serveis determinats, és potestativa. Aquest no és un aspecte menor ja que, a Catalunya, més de les tres quartes parts de les localitats no arriben a assolir aquesta grandària poblacional i, a Espanya, les quatre cinquenes parts del total. Segons dades de l'Observatori de Govern Local, més d'una quarta part de les localitats catalanes majors de 500 habitants l'any 2011 no van efectuar aquesta classificació. A mida que ens situem en municipis més petits aquest percentatge augmenta: mentre que per a les localitats entre 2.501 i 5.000 habitants aquesta xifra se situa al voltant del 20%, en les localitats entre 500 i 2.500 augmenta fins assolir, gairebé, el 50%, fet que ens permet sospitar que en els municipis més petits de 500 aquest percentatge encara és més elevat.

En segon lloc, les classificacions de grups de programes i subprogrames es consideren obertes, la qual cosa permet que les entitats locals que ho considerin oportú puguin crear nous epígrafs. Aquest sistema impedeix que la comparació entre municipis sigui absolutament homogènia.

En tercer lloc, i relacionat amb l'anterior, a mida que s'incrementa el nivell de desagregació en la classificació hi ha més probabilitats d'incórrer en errors.

Aixó es deu al fet que en molts casos existeixen activitats i funcions que podrien ser comptabilitzades en més d'un epígraf. Segons l'ordre EHA/3565/2008, de 3 de desembre, per la que s'aprova l'estructura dels pressupostos de les entitats locals, si alguna despesa fos susceptible d'aplicar-se en més d'una política de despesa, els ajuntaments la imputaran en aquella que considerin més adequada en relació amb el conjunt d'objectius d'aquesta. Alhora, els conceptes definits, especialment els grups i subgrups de programes, són prou amplis com perquè la discrecionalitat hi tingui un paper rellevant: es detecta que la mateixa activitat es computa de forma diferent en funció de l'ens al qual ens referim. I fins i tot, en determinats casos, algunes entitats locals arriben a registrar una despesa de 0 euros en la prestació de serveis públics que presten efectivament.

En quart lloc, la darrera qüestió, de caràcter pràctic, és en quin moment es començarà a aplicar el cost efectiu. Tenint en compte que l'article 116 ter, a diferència d'altres articles, no fa referència a cap termini concret, s'hauria de considerar que el proper 1 de novembre de 2014 tots els municipis hauran de presentar el càlcul del cost efectiu de serveis per primera vegada. Per a realitzar-lo és necessari poder accedir a les instruccions elaborades pel Ministeri d'Hisenda i d'Administracions Públiques, que sembla que es faran públiques el mes d'octubre. Així, els ens locals disposaran d'un mes per a efectuar un càlcul que, a primera vista, no sembla immediat. A més a més, caldrà veure si els ens locals, al llarg d'aquest any, han elaborat la informació necessària per a calcular-lo.

En definitiva, com es pot observar, tot i que la classificació per programes és una de les poques eines que ofereix informació aproximada sobre la despesa municipal en determinats serveis, presenta importants dèficits per a la realització d'un càlcul precís del cost efectiu. Mostra d'aquestes limitacions és el fet que, en el moment en què es redacta aquest informe, està pendent que s'aprovi una modificació de l'ordre esmentada anteriorment que estableix l'estructura dels pressupostos de les entitats locals.

El segon interrogant que es planteja és si en un conjunt de municipis amb una distribució territorial tan heterogènia com l'existent, tots els municipis disposaran dels recursos, dels instruments i mitjans tècnics adequats per fer front a aquesta tasca, sens perjudici de les actuacions que la LRSAL assigna a la Diputació en aquesta matèria. Les dades mostren que en pràcticament la totalitat de localitats (98%) inferiors als 5.000 habitants les tasques de secretaria i intervenció les realitza la mateixa persona, en moltes ocasions, amb una dedicació reduïda, compartida per més d'un ens local.

La tercera pregunta que cal formular és com s'inclourà en aquest càlcul l'heterogeneïtat del mapa municipal espanyol. L'existència de característiques molt diverses i dispars dificulta la creació d'un índex homogeni i equiparable que es pugui extrapolar a més de 8.000 municipis. D'acord amb l'informe de l'Institut d'Estudis Fiscals, el factor essencial que influeix en l'eficiència del servei és la població. No obstant això, és evident que, més enllà del volum poblacional, criteris com la densitat, l'existència de nuclis disseminats, el fet de ser municipi turístic o municipi de muntanya, la presència de polígons industrials o situar-se en una àrea metropolitana implicarà que la prestació dels serveis, fins i tot la dels mínims obligatoris, es produeixi de forma diferent perquè les necessitats en cada cas no són les mateixes. De fet, les dades de què disposa la Fundació Carles Pi i Sunyer mostren que no existeix a dia d'avui una relació entre la grandària poblacional i la despesa per habitant, de forma que altres característiques municipals poden pesar més a l'hora d'establir patrons de comportament (Fundació Carles Pi i Sunyer, 2011: 171)<sup>3</sup>. Aquest fet pot presentar-se com un escull addicional per a la realització d'un càlcul homogeni, aplicable per a tots els municipis.

En definitiva, l'existència d'eines que permetin conèixer, aprofundir i comparar la realitat municipal pot contribuir a l'optimització de recursos i a la millora de l'eficiència en la prestació de serveis. No obstant, la importància del cost efectiu rau en les conseqüències que es deriven del seu incompliment: mentre que per als municipis inferiors a 20.000 habitants suposa la reassignació de la prestació dels serveis mínims obligatoris a les diputacions o entitats equivalents, per a les localitats que superin aquesta franja poblacional és la condició que els permetrà exercir competències complementàries.

### **La reubicació de gestió i titularitat de responsabilitats i serveis: cap a un nou sistema institucional local?**

Un dels objectius que havia perseguit des del principi la reforma era el redisseny de la planta local. En bona mesura, es va donar com a vàlid un principi que implica que el mapa municipal espanyol pateix d'una excessiva fragmentació. Aquesta tendència al minifundisme municipal, entesa com a molts municipis i de baixa població, de fet més de 8.100 dels quals més de 3.000 de

---

<sup>3</sup>Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2011. "Fusió municipal: més inconvenients que avantatges". A *Anuari polític de Catalunya 2011*. ICPS: Barcelona.

menys de 1.000 habitants, es considera que genera despesa innecessària per duplicitat d'estructures i funcions, i que impedeix la incorporació d'economies d'escala. En el capítol que la Fundació va signar l'*Anuari Polític de Catalunya de 2011*<sup>4</sup>, vam intentar aportar algunes evidències pel que fa al comportament dels municipis en relació amb la despesa i sobre la manca de recolzament empíric que doni suport a aquesta visió.

En qualsevol cas, però, els redactors de la proposta ja van posar de manifest des dels primers esborranys del text la intenció d'intervenir en aquest àmbit mitjançant tècniques que podríem definir dins del que en perspectiva comparada rep el nom de *rescaling*. Es tracta d'un terme de l'anglès que implica una reubicació competencial que es pot desenvolupar de forma paral·lela a una reordenació territorial, tot i que no seria imprescindible. La LRSAL fa ús de diverses mesures en aquest sentit: el reforçament de les diputacions, el foment de les fusions i el trasllat de determinades responsabilitats cap a les Comunitats Autònomes.

De fet, la intenció declarada al preàmbul fa referència a aquesta idea de reubicació competencial sota un principi determinat ("una administració, una competència") i l'aspiració a eliminar les "duplicitats". Cal tenir present que aquests dos objectius tenen dificultats d'aplicació i interpretació. En el cas del primer, perquè tot el nostre sistema institucional es fonamenta en la distribució competencial i l'existència de responsabilitats i interessos compartits per diferents nivells de govern. No resulta fàcil justificar perquè allò que és desitjable per a un nivell, el local, no ho és per d'altres, ni tampoc com evitar que les Comunitats Autònomes, en l'espai de les seves competències, no estableixin models de desplegament diferent. Pel que fa a la idea de "duplicitat", el primer problema és de definició. En algun moment la norma o les notes explicatives posteriors parlen "d'exercici simultani"; ara bé, tot i que des del punt de vista intuïtiu podem sobreentendre el concepte, el cert és que la seva construcció jurídica i l'aplicació pràctica no són evidents.

### ***La LRSAL i la reubicació competencial***

Cal dir que les redaccions inicials dels diversos esborranys que es van donar a conèixer eren molt més agosarades en les dimensions i profunditat d'aquestes mesures. El text finalment aprovat modula molt més la intervenció,

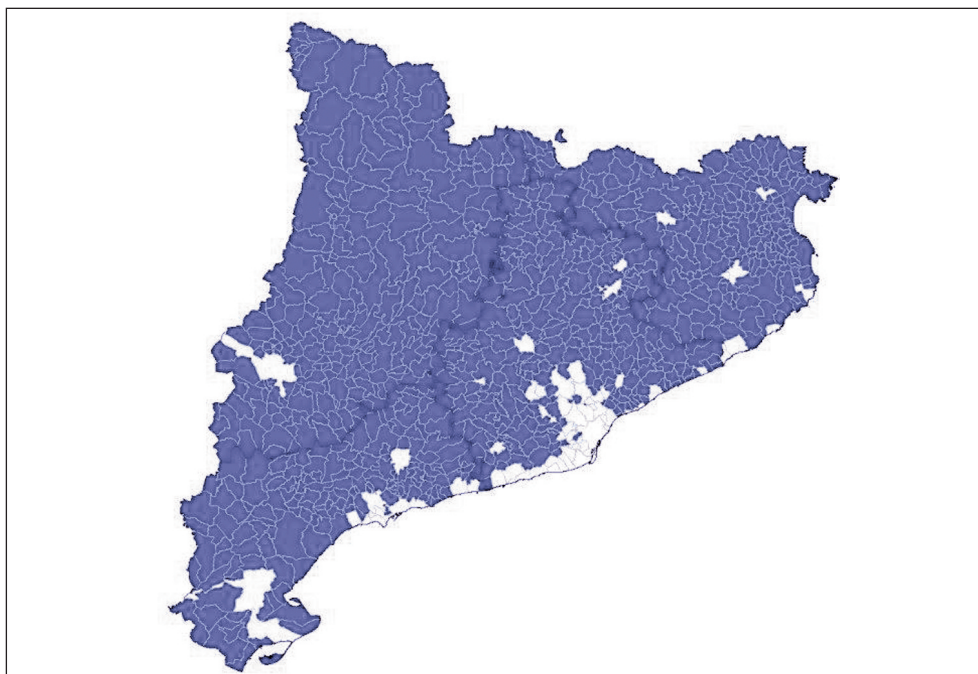
---

<sup>4</sup>Op. Cit.

i sovint la condiona, però aquest fet genera un gran nivell d'incertesa en quin pot ser l'abast pràctic.

El reforçament del segon nivell, i més concretament de les diputacions provincials, és un dels punts bàsics en la nova configuració de planta local que planteja la llei. Val a dir que la redacció inclou l'expressió "o entitats equivalents" en cada referència a aquests ens, fet que sembla dirigit a poder adaptar les previsions a les peculiaritats catalanes. De fet, la pròpia norma recull les excepcions del models basc i navarrès i, per tant, a priori, només restaria el cas català. La norma defineix una sèrie de competències pròpies per a les diputacions, d'entre les quals hem de destacar la funció de coordinació dirigida a la prestació dels serveis mínims en els municipis de menys de 20.000 habitants. Cal tenir present que, a Catalunya, els municipis majors de 20.000 habitants, i per tant omesos d'aquest règim de coordinació, suposen només el 6,8% del total. En definitiva, 883 municipis de Catalunya quedarien sota el règim de coordinació previst per la llei. El mapa 1 mostra acolorits tots els municipis de població inferior a 20.000 habitants, i es pot observar quina és la distribució territorial i el fet que la pràctica totalitat del territori queda afectat per aquest precepte.

**Mapa 1. Municipis de població inferior als 20.000 habitants**



L'article 26.2 recull la responsabilitat de coordinació dels serveis de recollida i tractament de residus, abastament d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals, neteja viària, accés als nuclis de població, pavimentació en les vies urbanes i enllumenat públic per als municipis de població inferior als 20.000 habitants. La literalitat del precepte preveu una diagramació concreta per al desenvolupament d'aquesta responsabilitat que inclou la confecció d'una proposta des de les diputacions, que haurà d'anar acompanyada d'un informe preceptiu de la Comunitat Autònoma i comptar amb la conformitat dels municipis afectats, que consisteixi en la fórmula de prestació, directa des de la Diputació o la implantació de fórmules associades. D'acord amb l'esmentat article, el ministeri decidirà sobre aquesta proposta amb la finalitat de la reducció de costos. El municipi podrà conservar la prestació dels serveis si justifica que el pot desenvolupar amb un "cost efectiu" menor que el proposat per la Diputació. La norma no conté la metodologia per a l'establiment d'aquest cost; de fet, el text emplaça a una reglamentació posterior. En cas que la Diputació assumeixi la prestació, repercutirà el cost efectiu del servei, diu la norma, en funció del seu ús.

Resulta d'extrema complexitat resumir tots els dubtes, dificultats i qüestions de difícil resolució plantejats en aquest precepte. Concloem de forma sintètica que el galimaties normatiu per tal de portar a la pràctica aquesta previsió pot confluir en situacions pràcticament infactibles, i que en qualsevol cas suposen elevats costos de transacció i de procés.

L'itinerari que ha seguit el text indica que la voluntat del legislador era reformular de forma completa el sistema local mitjançant una reubicació de determinades responsabilitats locals cap a les diputacions. Aquesta reconfiguració profunda topava amb severs entrebancs pel que fa a l'encaix constitucional i va ser progressivament rellegida fins a arribar a l'enunciat aprovat del precepte. A més, en cap moment no es plantejava un redisseny institucional de les diputacions per tal que poguessin donar resposta al seu nou rol; de fet, ni es valorava l'opció d'un canvi cap a l'elecció directa de la seva estructura representativa. La fórmula d'elecció resta com un element mal resolt per la LRSAL, ja que dota de competències pròpies a les diputacions, modifica en essència la seva posició dins del subsistema local, però manté el sistema d'elecció indirecta. El model d'elecció indirecta, que és pràcticament un cas únic a Europa, impedeix la legitimació directa i dilueix el vincle entre la ciutadania i la institució.

La fusió de municipis és un altre dels instruments que sovint s'associen amb el redisseny de responsabilitats i nivells de govern. El primer esborrany que va transcendir, així com els anuncis públics sobre els objectius de la reforma, introduïa de forma explícita la fusió municipal amb un caràcter de quasi obligatorietat sota determinades circumstàncies. Ens trobem de nou davant d'un element que ha experimentat sensibles correccions. El contingut aprovat té un caire essencialment de promoció i foment de la fusió municipal, i incorpora un conjunt d'avantatges i bonificacions per als municipis resultants.

La LRSAL conté també la supressió de la possibilitat dels municipis de prestar serveis vinculats a les competències en educació, serveis socials i salut. Considera aquestes matèries fora de l'espai de les competències pròpies definides i, per tant, determina que les activitats i els recursos associats han de ser transferits a les Comunitats Autònomes. Preveu la possibilitat de delegació, però sempre acompanyada del finançament i dels informes preceptius. Es tracta d'un dels elements que contribueixen a crear confusió i incertesa, atès que no queda clar quin pot ser el futur d'aquestes activitats que són rellevants en termes pressupostaris, però també en termes de cobertura de demandes ciutadanes.

### ***El possible impacte de les mesures de reubicació competencial***

Per tal d'avaluar quins podrien ser els efectes en el cas d'un desplegament de màxims de tots els mecanismes de reubicació competencial assenyalats a la norma, hem desenvolupat uns models d'estimació que parteixen d'un pressupòsit d'aplicació extensa i estricta. Val la pena aclarir que els càlculs que incorporem no representen imports econòmics exactes i que estan pensats més aviat per a poder projectar un escenari de volums d'afectació pressupostària global. És a dir, quin podria ser l'impacte de l'aplicació de les reformes del model competencial sobre el total de la massa pressupostària municipal.

Per fer-ho, hem treballat amb les dades de la sisena edició de l'Observatori de Govern Local<sup>5</sup>, que ha recollit els pressupostos liquidats de l'exercici de 2011 dels municipis de més de 500 habitants. En funció dels requeriments d'anàlisi, per al procés de càlcul hem fet servir la classificació per programes del pressupost no consolidat fins a un nivell de desagregació de política o programa,

---

<sup>5</sup>Més informació a <http://pisunyer.org/> o al nostre blog <http://observatoridegovernlocal.wordpress.com/>



segons el cas. Cal tenir present que les dades pressupostàries que hem fet servir són les dades oficials, aprovades i trameses als organismes responsables de la fiscalització; ara bé, els nivells de més desagregació sovint susciten dubtes sobre el model de consignació de la despesa utilitzat. De fet, trobareu més informació sobre les consideracions metodològiques en l'ús d'aquestes dades a l'epígraf dedicat al cost efectiu.

L'article 26.2 conté la responsabilitat de les diputacions sobre la coordinació d'un conjunt de serveis municipals per a les poblacions de menys de 20.000 habitants; en concret inclou recollida i tractament de residus, abastament d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals, neteja viària, accés als nuclis de població, pavimentació en les vies urbanes i enllumenat públic. La taula 9 recull els imports consignats per a la prestació d'aquests serveis dels municipis d'entre 500 i 20.000 habitants que realitzen classificació per programes del pressupost fins al nivell de desagregació necessari per a procedir al càlcul. Per a aquests municipis, l'import global afectat per la coordinació de la Diputació ascendiria a més de 420 milions d'euros, fet que suposa gairebé un 19% de la seva despesa global.

**Taula 9. Despesa total en serveis que coordinarà les diputacions (Art. 26.2) Municipis de 500 a 20.000 habitants**

Serveis	Total (en €)
Municipis (N)	368
Sanejament, abastament i distribució d'aigües	52.579.989
Recollida, eliminació i tractament de residus	152.058.949
Neteja viària	39.441.180
Vies públiques	114.864.486
Camins veïnals	5.607.878
Enllumenat públic	56.391.845
<b>Despesa total Serveis Bàsics</b>	<b>420.944.325</b>
Despesa total en programes	2.235.637.172
<b>% despesa Serveis Bàsics</b>	<b>18,8%</b>

Font: Observatori de Govern Local (ObsCat6)

Per tal de poder obtenir una dada que inclogués els municipis que no estan obligats a realitzar el pressupost per programes fins a aquest nivell de detall, hem treballat amb diversos models d'estimació. Hem dissenyat un càlcul segmentat per tram de població, per tal de poder preveure les diferències en el pes pressupostari dels serveis bàsics i també per territori. Qualsevol dels models que hem

confeccionat ens ofereix una estimació propera al 19% del pressupost municipal que, per als municipis d'entre 500 i 20.000 habitants, suposaria un import global estimat del voltant dels 500 milions d'euros, d'acord amb les dades pressupostàries liquidades de 2011.

Pel que fa a les disposicions transitòries que suposen el trasllat de les activitats vinculades a les competències de salut, serveis socials i educació, l'import s'eleva notablement. Tot i que es tracta de serveis menys generalitzats en termes d'extensió, el fet que sigui d'aplicació a tots els municipis, inclosos aquells de poblacions superiors als 20.000 habitants, incrementa la xifra final. La taula 10 mostra els imports totals recollits en aquestes polítiques de despesa en els pressupostos municipals de 2011, i la taula 11 recull les quantificacions totals en cada cas i el percentatge sobre el total de despesa dels municipis majors de 500 habitants, excloent la ciutat Barcelona. Les taules mostren que el total de recursos econòmics afectats per l'aplicació de les disposicions transitòries ascendiria a prop de 1.000 milions d'euros, que suposaria més d'un 14% de la despesa municipal total per a aquests municipis.

**Taula 10. Despesa total en serveis afectada per les disposicions transitòries. Municipis majors de 500 habitants**

Serveis	Total (en €)
Despesa en serveis socials	389.207.292
Despesa en sanitat	70.323.102
Despesa en educació	489.733.621
<b>Despesa total afectada</b>	<b>949.264.016</b>

Font: Observatori de Govern Local (ObsCat6)

**Taula 11. Percentatge que representa la despesa en serveis afectats per les disposicions transitòries sobre el total. Municipis majors de 500 habitants**

	Total (en €)
Despesa en serveis afectats per les disp. Add. Trans.	949.264.016
Despesa total	6.624.867.684
<b>% de despesa afectada</b>	<b>14,3%</b>

Font: Observatori de Govern Local (ObsCat6)

La taula 12 mostra la distribució d'aquests imports per trams de població i s'hi pot observar com el percentatge afectat s'incrementa en els darrers trams, que inclouen els municipis de major població. Cal tenir present, a més, que el fet de treballar amb pressupost no consolidat pot generar distorsions en aquests trams, ja que no és estrany que alguns municipis puguin disposar d'ens dependents orientats a l'actuació en aquests àmbits.

**Taula 12. Percentatge que representa la despesa en serveis afectats per les disposicions transitòries respecte al total del pressupost municipal segons grandària municipal**

	500- 1.000 h	1.001- 2.500 h	2.501- 5.000 h	5.001- 10.000 h
Despesa en serveis afectats	12.429.574	49.224.839	50.776.653	100.005.247
Despesa total	149.947.500	352.644.184	390.599.951	733.188.234
<b>% de despesa afectats</b>	<b>8,3%</b>	<b>14,0%</b>	<b>13,0%</b>	<b>13,6%</b>
	10.001- 20.000 h	20.001- 50.000 h	50.001- 100.000 h	100.000- + h
Despesa en serveis afectats	124.474.286	192.454.424	155.255.906	264.643.086
Despesa total	974.685.793	1.459.228.677	1.049.185.724	1.515.387.622
<b>% de despesa afectats</b>	<b>12,8%</b>	<b>13,2%</b>	<b>14,8%</b>	<b>17,5%</b>

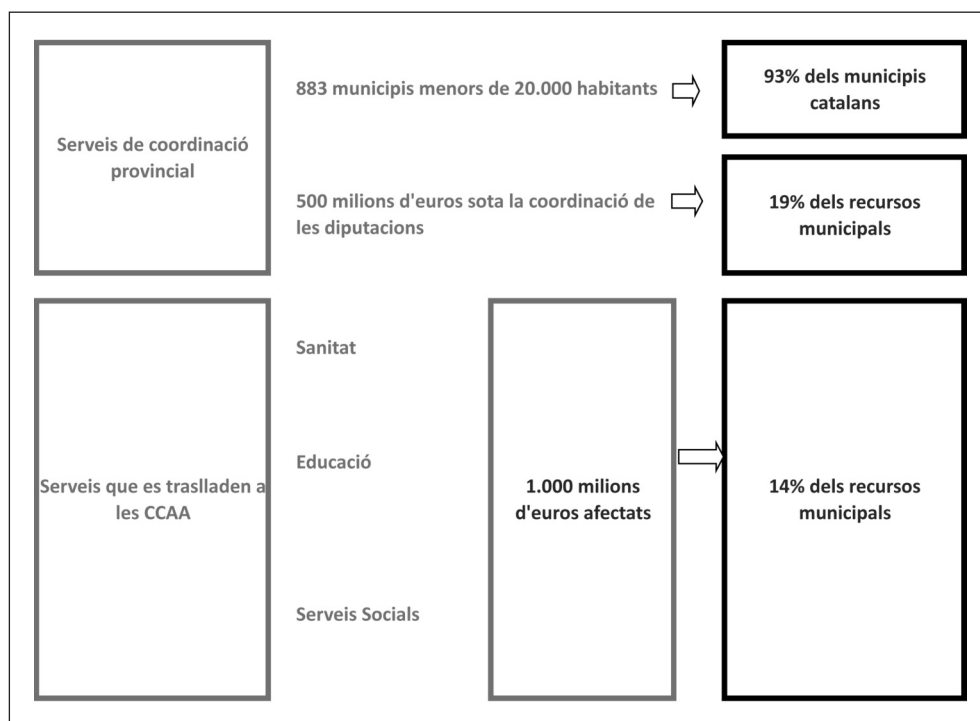
Font: Observatori de Govern Local (ObsCat6)

Per tal de poder disposar d'una certa estimació de quins volums agregats podrien estar afectats d'una manera o d'una altra, hauríem de diferenciar els municipis inclosos en trams de població inferior als 20.000 habitants, molt més afectats per les disposicions de la norma, i els de trams superiors, que rebrien l'impacte d'un eventual trànsit de les competències en la matèria a les Comunitats Autònomes, però no de la coordinació de serveis bàsics per part de les diputacions o d'entitats equivalents.

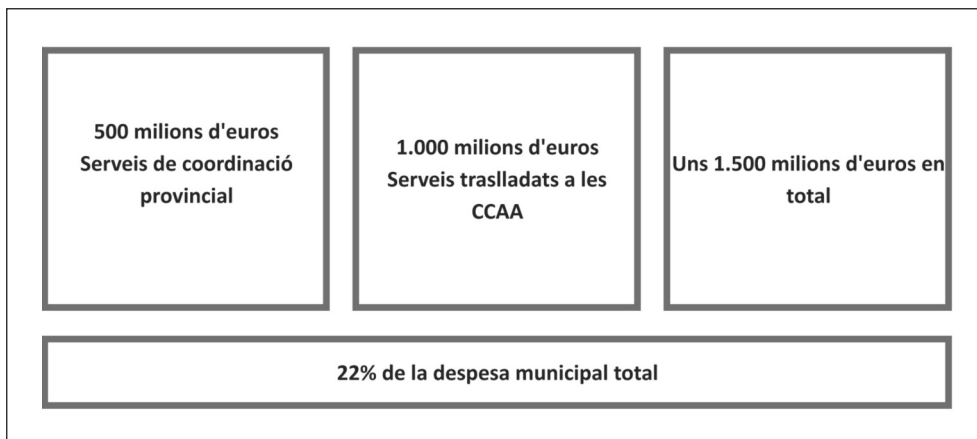
D'acord amb les nostres dades, l'agregació dels imports pel que fa als municipis de 500 a 20.000 habitants amb relació als serveis bàsics podria afectar uns 500 milions d'euros, que suposaria aproximadament un 19% de la despesa. Com es pot calcular a partir de la taula 5, la despesa vinculada a serveis o activitats inclosos en la previsió de les disposicions addicionals i transitòries ascendeix a gairebé 340 milions d'euros. Els dos imports sumarien prop dels 850 i suposarien més d'un 32% de la despesa total dels municipis d'aquest tram. És a dir, per als municipis de poblacions compreses entre els 500 i els

20.000 habitants, la despesa afectada per les regulacions de la LRSAL podria implicar gairebé un terç dels recursos totals. A aquest import, caldria afegir l'impacte de les disposicions addicionals i transitòries que afecten també els municipis de major dimensió. En suma, si afegim els imports vinculats a les competències traslladades a les Comunitats Autònomes, per a tots els municipis majors de 500 habitants, sense incloure la ciutat de Barcelona, l'import agregat estaria al voltant dels 1.500 milions d'euros. En resum, gairebé un 22% del total de recursos dels municipis catalans es podria veure afectat, d'una manera o una altra, per les previsions de la norma. Les figures 2 i 3 recullen els volums aproximats de l'impacte d'acord amb les nostres estimacions.

**Figura 1. Impactes de la reubicació de responsabilitats d'acord amb la LRSAL**



Com hem aclarit, es tracta de projeccions estimades i, per tant, són imports i volums que s'han de llegir i interpretar amb totes les precaucions. En qualsevol cas, però, cal tenir present que una aplicació estricta de la LRSAL podria generar un impacte gens menor en el nostre sistema institucional i provocar un canvi sensible en la distribució de la despesa entre els diferents nivells de govern.

**Figura 2. Imports aproximats de despesa afectada per la LRSAL**

### Comentaris i reflexions finals

L'aprovació a les acaballes del 2013 de la Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL) va suposar el tancament d'un llarg procés de discussió sobre les necessàries reformes del règim local. Cal dir que, en termes generals, sembla que la nova llei, que suposa una sèrie de modificacions rellevants sobre l'antiga regulació però no un nou règim jurídic, planteja més dubtes i incerteses que un veritable replantejament. El to general del text, des del seu preàmbul a les seves notes finals, està marcat per la voluntat de control econòmic i tutela financera i també política dels ens locals. Sota el principi d'"una administració, una competència" no només hi ha una determinada filosofia articuladora del sistema institucional, sinó, *de facto*, un control a la possibilitat d'impuls polític dels governs locals. En resum, l'aspiració de la norma se centra en la limitació de la capacitat de realitzar activitats més enllà d'allò que estrictament estigui previst i adientment pressupostat.

Caldrà veure quina serà la interpretació final de molts dels preceptes i mandats, atès que bona part de l'articulat és manifestament confús i de difícil aplicació. La major part de la comunitat vinculada al món local, tant des del punt de vista acadèmic com polític i de gestió, han manifestat la seva incomoditat amb la nova regulació. De fet, sovint s'ha arribat a dir que la nova norma ho canvia tot per no modificar res. Des del punt de vista pràctic, en aquest capítol hem intentat aportar elements sobre la possible dimensió pràctica de la seva aplicació.

Així, d'acord amb les nostres dades, les limitacions al règim retributiu poden arribar a generar un estalvi d'entre el 0,01% al 0,02% del volum pressupostari

total, que no sembla un import rellevant en termes globals. En canvi, deixa a l'aire nombrosos aspectes que no semblen plantejar una veritable millora en un règim actual que és manifestament millorable. És a dir, modifica el sistema actual sense que sembli que hi hagi una millora clara que tampoc s'ha de produir en termes de despesa.

Haurem d'esperar per tal de conèixer quin és l'abast de la reformulació del sistema competencial, però fins al moment el que queda clar és que hi ha una confusió força generalitzada i que les diverses interpretacions del text de la norma no són compatibles. Si l'opció d'aplicació fos de màxims, els preceptes de la LRSAL podrien arribar a afectar al voltant dels 1.500 milions d'euros, que suposarien un 22% del total de la despesa dels municipis catalans de més de 500 habitants, sense incloure la ciutat de Barcelona.

En alguns epígrafs d'aquest treball queden recollits els nostres interrogants sobre els possibles models d'aplicació i els dubtes que puguin generar un volum d'estalvi rellevant en termes econòmics. D'una banda, molts dels serveis ja es troben gestionats a través de sistemes de gestió externalitzada o conjunta i, per tant, la seva reubicació cap a altres nivells de govern no estaria exempta de condicionants i costos. En d'altres casos, els serveis i activitats tampoc no sembla que s'hagin d'eliminar sinó que més aviat es desplaçarien. El cas més clar són els serveis recollits en les disposicions addicionals i transitòries, serveis socials, educació i sanitat, que passarien a estar sota la responsabilitat de les Comunitats Autònomes. Diferent és el cas de les activitats vinculades a les escoles bressol, escoles d'adults i escoles de música. En aquest cas, tot i que seria jurídicament acceptable pensar en l'eliminació del servei, també ho és interpretar la norma des d'una perspectiva menys restrictiva i entendre que poden mantenir-se. En qualsevol cas, però, no sembla que la desaparició dels serveis d'escoles bressol en més del 75% dels municipis estudiats pugui ser un fet pacífic i no subjecte a una forta resposta política i ciutadana.

Així les coses, i més enllà d'aquest minse 0.01% d'eventual estalvi vinculat a les remuneracions i indemnitzacions, no veiem massa possibilitats que l'aplicació de la norma generi cap estalvi important. Atès que entenem que aquest fet era fàcilment previsible per part de les autoritats que han impulsat la norma, suposem que el veritable objectiu de la reforma se centra més en la reformulació que en l'impacte econòmic que, com diem, resulta dubtós.

Queden, però, molts interrogants que s'hauran de resoldre en els propers

mesos, o fins i tot anys; des de quines són les indicacions del propi ministeri per a la seva aplicació, fins a quin pot ser el sentit de les resolucions dels recursos que estan en vies de ser plantejats davant del Tribunal Constitucional. De la pròpia lectura de la norma no es dedueix un únic model de desplegament possible. El ventall d'opcions acceptables és ampli i la formulació final resta sotmesa a la intervenció d'una pluralitat d'agents. De fet, de forma paral·lela, a més, es troba en tramitació la reforma del règim jurídic local català. Perquè si bé la LRSAL deixa clar quin és l'abast d'aplicació a territoris particulars com el País Basc o Navarra, no fa cap referència explícita a Catalunya, amb l'única possible excepció de la locució "o entitat equivalent" sempre que fa a les diputacions provincials que podríem entendre com una referència a consells comarcals o vegueries. Cal dir que, en les respectives redaccions actuals, els textos plantegen problemes d'harmonització i d'aplicació conjunta. En aquest sentit, doncs, és probable que el legislatiu català opti per intentar que la norma catalana pugui donar solució a algunes de les controvèrsies i dificultats obertes per la reforma promoguda des del Govern espanyol.

En qualsevol cas, després de molts anys amb el debat sobre les reformes locals espanyola i catalana a sobre de la taula, disposem de dos textos que, en els propers mesos, hauran de començar a aclarir quins són els escenaris futurs del nostre món local. Acabem aquest 2013, però, amb més dubtes que certes sobre quin serà el rendiment de la normativa ni si donarà lloc de forma efectiva a un sistema diferent. Un nou gir en l'eterna qüestió local que tampoc no sembla donar resposta a qüestions llargament debatudes ni a proposar les respostes anhelades. ■

# ANNEX

## Índex de taules, gràfics, mapes i figures

Gràfic 1. Evolució dels principals problemes de Catalunya (2006-2013)

Gràfic 2. Evolució de les taxes d'atur a Catalunya i Espanya (2005-2013)

Gràfic 3. Evolució de la percepció de la situació econòmica a Catalunya i Espanya (2000-2013)

Gràfic 4. Evolució de la percepció de les expectatives respecte a la situació econòmica a Catalunya i Espanya (2000-2013)

Gràfic 5. Evolució de la percepció de la situació política a Catalunya i Espanya (2000-2013)

Gràfic 6. Evolució de les valoracions de les principals institucions de govern i actors polítics (1991-2013)

Gràfic 7. Importància del debat sobre la forma d'Estat

Gràfic 6. Respecte a l'Estat espanyol, vostè creu que Catalunya hauria de ser... ?

Taula 1. Lleis aprovades pel Parlament de Catalunya

Taula 2. Decrets llei

Taula 3. Projectes de llei en tramitació

Taula 4. Proposicions de llei en tramitació

Taula 5. Proposicions de llei desestimades

Taula 6. Àmbits d'actuació de les proposicions de llei desestimades i impulsors

Quadre 1. Evolució del nombre d'empreses a Catalunya (2008-2012)

Taula 7. Estimació de municipis que podrien veure's afectats per les limitacions retributives amb relació a les indemnitzacions per assistència

Taula 8. Les activitats d'escoles de música, escoles bressol, escoles d'adults



Mapa 1. Municipis de població inferior als 20.000 habitants

Taula 9. Despesa total en serveis que coordinarà les diputacions (Art. 26.2)  
Municipis de 500 a 20.000 habitants

Taula 10. Despesa total en serveis afectada per les disposicions transitòries.  
Municipis majors de 500 habitants

Taula 11. Percentatge que representa la despesa en serveis afectats per les  
disposicions transitòries sobre el total. Municipis majors de 500 habitants

Taula 12. Percentatge que representa la despesa en serveis afectats per les  
disposicions transitòries respecte al total del pressupost municipal segons  
grandària municipal

Figura 1. Impactes de la reubicació de responsabilitats d'acord amb la LRSAL

Figura 2. Imports aproximats de despesa afectada per la LRSAL

