informe autogovern 2022

Generalitat de Catalunya
Institut d'Estudis de l'Autogovern

informe autogovern **2022**



informe autogovern **2022**

Joan Ridao Martín
DIRECTOR

Gerard Martín Alonso
COORDINADOR

Barcelona, 2023



Generalitat de Catalunya
Institut d'Estudis de l'Autogovern

Informe autogovern 2022

© 2023
iea.gencat.cat

DISSENY GRÀFIC
Carlos Cubeiro

ISSN (ed. impresa)
2938-4222

ISSN (ed. electrònica)
2938-4230

DL
B 11971-2023

PRODUCCIÓ
Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

TIPOGRAFIES
Roboto, Utopia

Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.

Sumari

Balanç general

Valoració general: la situació a Catalunya
Joan Ridao Martín
9

Polítiques normatives de l'Estat
Xabier Arzoz Santisteban
39

Unió Europea
Alfonso González Bondia
57

Hisenda pública
Núria Bosch Roca
75

Activitat econòmica, treball i benestar
Oriol Amat Salas
99

Govern local
Alfredo Galán Galán
123

Anàlisi sociològica i cultura política
Berta Barbet Porta
149

Balanç específic: l'autogovern i els àmbits sectorials

Administració pública, govern obert i transparència
Agustí Cerrillo Martínez
179

Cultura i llengua
Agustí Pou Pujolràs
197

Educació
Vicenç Aguado Cudolà
219

Igualtat i feminismes
Núria Pumar Beltrán
237

Habitatge
Juli Ponce Solé
255

Medi ambient
Jordi Jaria-Manzano
275

Mitjans audiovisuals
Carme Fita Caba
293

Sanitat
Maria Àngels Arróniz Morera de la Vall
313

Serveis socials
Ángel Belzunegui Eraso, Maria Victòria Forns Fernández
339

Doctrina constitucional i activitat legislativa

Tribunal Constitucional i autogovern territorial
Gerard Martín Alonso
361

Sistematització de legislació estatal
Helena Mora Balcells, Elena Vela López
379

Sistematització de legislació catalana
Helena Mora Balcells, Elena Vela López
399

Balanç general



Valoració general: la situació a Catalunya

Joan Ridao Martín

Director de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern, professor agregat de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona i lletrat del Parlament de Catalunya

1. Introducció

A finals de 2022 es complí un any i mig de la constitució del govern sortit de les eleccions del 14 de febrer de 2021. A grans trets, els primers compassos de l'any van estar connotats per l'intent encara de superar els efectes sanitaris i econòmics de la pandèmia de la COVID-19 i per la necessitat de fer front a les conseqüències, encara incipients, de caràcter econòmic i social de la guerra d'Ucraïna. L'agenda del període es va caracteritzar, també, per la *desjudicialització* —terme que al·ludeix a les iniciatives per mitigar els efectes coercitius del *Procés*—, acordades entre el Govern de la Generalitat i el de l'Estat en el marc de la *taula de diàleg*, fòrum informal i no de col·laboració administrativa, objectius i composició del qual van ser objecte tanmateix d'algunes dissensions a l'interior del mateix Executiu.[1]

Pel que fa a les polítiques públiques, és de destacar el grau d'execució de les mesures del Pla de Govern de la XIV legislatura,[2] el 41% al mes de setembre, data de la darrera avaluació de l'exercici, un fet que es va veure afavorit per la disposició d'un pressupost operatiu des del primer de gener, amb mesures enfocades a la reactivació econòmica i a l'enfortiment de l'estat del benestar, adreçades tant als sectors més afectats per la pandèmia com per la inflació. Altres mesures no d'emergència d'aquest període van ser l'obertura de delegacions al Japó, Corea del Sud, Andorra o l'Àfrica meridional; la gratuïtat del telèfon d'emergències 112; la reducció de ràtios a les aules de P3; l'augment d'un 70% dels ajuts als grups de recerca; el reforç del sistema de salut mental i de l'atenció primària; o l'aprovació del Marc d'acció per a l'abordatge del sensellarisme.

Amb tot, el període examinat es caracteritza per la fluctuació dels consensos polítics forjats a l'inici de la legislatura: la majoria que donava suport al Govern s'anà erosionant degut, primer, al distanciament de la CUP, que va donar suport a la investidura del president Pere Aragonès (ERC) i, posteriorment, a la sortida de JxCat de l'Executiu. Aquest últim fet determinà la continuïtat del partit republicà en solitari

1 Vegeu l'Acord marc pel diàleg i la negociació, del 8 de juliol de 2022, com el Comunicat conjunt de la Presidència del Govern espanyol i de la Generalitat de Catalunya, del 26 de febrer de 2020.

2 En compliment de la Resolució 9/XIII del Parlament de Catalunya, sobre el canvi de denominació de la legislatura, aprovada pel Ple en la sessió 7, del 2 de juny de 2021 (BOPC 50/13, 04.06.2021), la legislatura actual passa a denominar-se catorzena legislatura a partir del 4 de juny de 2021.

i en minoria al Parlament (33 diputats), i va condicionar la seva executòria en un període marcat per la negociació del projecte de pressupostos de 2023, fins al punt que la manca de suports abans d'acabar l'any va menar-lo en un primer moment a prorrogar els comptes.[3] En l'àmbit cívic i social, el Govern assolí diferents acords com el Pacte Nacional per la Llengua o el Pacte per la Indústria, i es va avançar cap al Pacte Nacional pels Drets de les Persones amb Discapacitat, amb els diferents agents socials, econòmics i culturals concernits, per bé que també van aflorar algunes tensions amb diferents col·lectius professionals del sector públic com el personal docent o el sanitari. En paral·lel, el Govern afrontà altres situacions compromeses com la vulneració del secret de les comunicacions de diferents membres del Govern i dels partits independentistes per part dels serveis d'intel·ligència de l'Estat; la decisió judicial de fixar el 25% de castellà a l'ensenyament; i la reforma del Codi penal per eliminar el delicte de sedició i reformular el de malversació a conseqüència dels acords de la ja citada *taula de diàleg*.

La crisi del 25% i els canvis en el model lingüístic educatiu

El punt d'arrencada d'aquesta crisi cal situar-lo en la conflictivitat judicial desfermada temps abans amb la petició d'algunes famílies que reclamaven més castellà a les escoles dels seus fills. El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC), a partir d'una determinada interpretació de la STC 31/2010, sobre l'Estatut, i amb l'argument que la Generalitat no havia fixat la proporció d'ús de les llengües a l'ensenyament, va establir en distintes sentències el 25% d'hores lectives en castellà, per considerar la presència d'aquesta última com a «residual». No obstant, el mateix TSJC declarà l'obligació de garantir de «manera efectiva i immediata» aquest percentatge a tots els alumnes del sistema arran d'una sentència recaiguda amb motiu de la impugnació de la normativa de preinscripció i matriculació de tot l'alumnat de primària i que va entrar en fase d'execució posant en escac la continuïtat del model de conjunció lingüística vigent des de 1983.

Després d'àrdues negociacions, els grups parlamentaris Socialista, Republicà, JxCat, Comuns i la CUP van assolir un acord parlamentari per regular per llei l'ús de les llengües a l'ensenyament, sense modificar ni la Llei de política lingüística ni la Llei d'educació de Catalunya, al mateix temps que van validar un decret llei, urgència

3 Vegeu el Decret 365/2022, de 20 de desembre, pel qual s'estableixen els criteris d'aplicació de la pròrroga dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2022, mentre no entrin en vigor els del 2023 (DOGC 8818, 22.12.2022), i el Decret llei 15/2022, de 20 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària (DOGC 8818, 22.12.2022). El primer escenari que va considerar el Govern al mes d'octubre fou el de la pròrroga, però finalment es va decidir a emprendre negociacions amb els Comuns, amb qui primer va tancar l'acord, i també amb el PSC i JxCat. Les negociacions amb els socialistes es van perllongar fins a assolir un acord l'1 de febrer de 2023. Les negociacions es van encallar durant setmanes per diferències entorn d'algunes grans infraestructures com la B-40, el Quart cinturó o el Hard Rock.

i necessitat de la qual es justificava per l'inici imminent del curs escolar,[4] destinat a disciplinar la validació dels projectes lingüístics i la responsabilitat perquè havia d'assumir l'administració educativa. Aquest esquema legal incorporà, com a novetat, una menció expressa al castellà —com a «llengua d'ús curricular»—, degut al fet que la jurisprudència constitucional (v. gr. STC 31/2010) ha establert expressament que el castellà també és llengua vehicular. L'aprovació d'aquest marc legal no va evitar tanmateix que fos impugnada davant el TC, tant per la via d'una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada pel TSJC, com pel conducte d'un recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de cinquanta diputats i diputades al Congrés del Partit Popular i de Ciutadans.

La vulneració del secret de les comunicacions de polítics, membres del Govern i altres personalitats

L'etiqueta periodística *Catalangate* va servir per denominar un cas d'*espionatge* a polítics i altres personalitats catalanes,[5] que afectà, entre d'altres, els presidents Pere Aragonès, Quim Torra, Carles Puigdemont o Artur Mas, així com diputats, periodistes, activistes i advocats, però també el president del govern espanyol i alguns dels seus ministres. En tots els casos, la intercepció de les comunicacions es va realitzar amb un programa informàtic (*Pegasus*),[6] desenvolupat per una empresa israeliana i utilitzat pels serveis d'intel·ligència d'alguns estats, segons va revelar un informe del centre d'investigació canadenc Citizen Lab, publicat per la revista estatunidenca *The New Yorker*. En conèixer els fets, el president Aragonès va presentar una querella contra l'exdirectora del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), Paz Esteban, i contra la israeliana NSO Group, que fou admesa parcialment pel jutjat d'instrucció núm. 29 de Madrid. Per la seva banda, l'Audiència Nacional s'encarregà d'instruir la causa pel ciberespionatge dels membres del govern espanyol perquè, al seu parer, l'afer no només tenia a veure amb la intimitat de Pedro Sánchez o amb la dels ministres Margarita Robles o Fernando Grande-Marlaska, sinó també amb l'«interès general».

4 Decret llei 6/2022, de 30 de maig, pel qual es fixen els criteris aplicables a l'elaboració, l'aprovació, la validació i la revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius (DOGC 8678, 30.05.2022) i Llei 8/2022, del 9 de juny, sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari (DOGC 8686, 10.06.2022).

5 Temps abans s'havia revelat l'afectació de les comunicacions, entre d'altres, de l'expresident del Parlament, Roger Torrent, i del regidor d'ERC a Barcelona, Ernest Maragall, que va donar lloc a la instrucció d'un procediment penal per part del jutjat d'instrucció núm. 32 de Barcelona.

6 Aquest programa espia (o *spyware*), després d'accedir als sistemes operatius dels telèfons mòbils a través d'algun interstici de seguretat, permet controlar-los en remot i accedir a totes les dades i funcions del telèfon. El programa és capaç de localitzar la ubicació, entrar en les seves aplicacions, gravar converses, accedir als seus correus electrònics, a la seva llista de contactes, fotos i vídeos, llegir els seus missatges de text o accionar a distància la càmera per a prendre imatges o gravar converses. Gairebé tots els atacs es van produir entre 2017 i 2020.

Inicialment, el govern espanyol va negar la seva implicació assegurant que «sempre actua conformement a dret i en estricte compliment de la legalitat». Més endavant, va admetre que el CNI havia utilitzat el referit programa per investigar 18 persones relacionades amb *Tsunami Democràtic,* una iniciativa de la societat civil que tenia com a objectiu realitzar accions de protesta contra la sentència del TS sobre el referèndum de 1-O.[7] Aquest extrem fou confirmat davant la comissió de secrets oficials del Congrés per la directora del CNI el 5 de maig, per bé que aquesta activitat d'espionatge telefònic s'hauria realitzat amb l'autorització judicial prevista legalment.[8] Ni la ministra de defensa, Margarita Robles, en una compareixença davant la Comissió de Defensa, ni el president del Govern, Pedro Sánchez, van voler oferir cap tipus d'informació, emparant-se en la Llei de secrets oficials. Dues setmanes després d'esclatar l'afer, l'esmentada directora del CNI fou cessada, oficialment per la infecció de tres mòbils del govern espanyol i un intent fallit. Després d'aquests fets, el president de la Generalitat va advertir el govern espanyol que no donés la crisi per tancada. De la seva banda, el Parlament de Catalunya adoptà una resolució per «congelar totes les relacions institucionals» amb l'Executiu espanyol, una altra per exercir el dret de petició davant la comissió *ad hoc* creada al Parlament Europeu,[9] i constituí una comissió d'investigació. A finals de 2022 no s'havien produït especials avenços en les investigacions judicials i la comissió d'investigació prosseguia els seus treballs.

La sortida de JxCat del Govern i la formació d'un nou Govern minoritari

La militància de JxCat va decidir que el partit abandonés el Govern després d'una consulta interna (6 d'octubre). Els partidaris de la no-continuïtat es van imposar amb el 55,73% dels vots, mentre que els favorables van ser el 42,39%. La crisi entre ERC i Junts era latent tanmateix des de feia mesos. Ja durant el Congrés de la formació postconvergent, celebrat a l'estiu, es va plantejar la possibilitat de consultar a la militància la continuïtat del govern de coalició i es van llençar diferents advertiments públics a ERC sobre el que considerava que eren incompliments de les condicions del pacte. La decisió de la Mesa del Parlament, a finals de juliol, de suspendre la presidenta del Parlament i presidenta de JxCat, Laura Borràs, dels seus drets com a diputada pel fet de ser investigada judicialment per un presumpte cas de corrupció, precipità

7 La comissió d'investigació del Parlament Europeu, en un informe preliminar referent a diferents països de la UE (gener de 2023) a cura de la diputada liberal neerlandesa, Sophie in 't Veld, assumí que a Espanya s'havien detectat 65 casos d'espionatge, no només els 18 que va reconèixer el CNI. L'eurodiputada va remarcar que no havia estat possible esclarir la suposada amenaça a la seguretat nacional que invocava l'Executiu de Pedro Sánchez.

8 Llei orgànica 2/2002, de 6 de maig, reguladora del control judicial previ del Centro Nacional de Inteligencia, ho preveu per raons de «seguretat nacional» i de «seguretat pública, el benestar econòmic del país, la defensa de l'ordre i la prevenció del delicte, la protecció de la salut o de la moral, o la protecció dels drets i les llibertats dels altres» (BOE 109, 7.05.2002).

9 Resolució 536/XIV del Parlament de Catalunya, sobre l'exercici del dret de petició davant el Parlament Europeu amb relació al ciberespionatge polític per mitjà del programari Pegasus (BOPC 444, 23.11.2022).

els esdeveniments. L'escenificació més pública del distanciament entre formacions es va posar en relleu durant la Diada, quan ni Aragonès ni els consellers d'ERC van participar, a diferència de Junts, en la marxa convocada per l'Assemblea Nacional Catalana perquè instava el Govern a declarar la independència o a convocar eleccions. La causa eficient del trencament fou, però, que durant el debat de política general el president del grup parlamentari JxCat, Albert Batet, al mateix temps que es lamentava que no s'estava complint l'acord de govern, insinués la conveniència que el president plantegés una qüestió de confiança. Això va provocar que aquest últim instés Junts a prendre una decisió sobre la seva permanència al govern i que, tot i mantenir la confiança en tots els seus membres, cessés el vicepresident i conseller de Territori, Jordi Puigneró (JxCat), amb l'argument que no l'havia informat de les intencions del seu grup parlamentari en el debat.[10]

Reunida la direcció de JxCat, en primera instància va decidir donar marge a la negociació amb Esquerra i, en virtut d'això, consultar la militància. La proposta incloïa com a objectiu la restitució del vicepresident cessat. Finalment va centrar-se en tres punts: la unitat estratègica independentista, l'aposta per l'amnistia i l'autodeterminació, i la unitat d'acció al Parlament espanyol. La negociació va acabar sense acord després de les converses directes entre el president i el secretari general de Junts, Jordi Turull. Durant la campanya interna per la consulta, els consellers i conselleres de Junts es van mostrar dividits sobre la possibilitat d'una ruptura.

El «no» de les bases de Junts va obrir un escenari d'incertesa a l'abocar Esquerra a governar amb el suport dels seus 33 diputats, després de descartar un avançament electoral, fet que va dur a Jordi Turull a exclamar que el president «havia perdut la legitimitat democràtica» i a insistir en la disjuntiva entre la qüestió de confiança o la convocatòria electoral. L'exigua minoria parlamentària d'ERC no va impedir Aragonès formar un nou govern sense els sis consellers de JxCat, que van anunciar la seva renúncia, per bé que van ser cessats, però va accentuar el paper opositor de les minories al Parlament, començant per tensar i allargar la negociació dels pressupostos de 2023.

La reforma del Codi penal i les derivades de l'aposta pel diàleg amb l'Estat

Producte de les negociacions en el marc de la *taula de diàleg*, el Parlament espanyol va aprovar una proposició de llei de reforma del Codi penal,[11] afavorida pels partits del govern espanyol, tramitada per la via d'urgència i formalment, amb l'objectiu de situar la legislació penal espanyola en unes coordenades homologables a l'europea, per tal com la justícia espanyola havia comprovat la impossibilitat de dur a

10 Decret 176/2022, de 29 de setembre, de cessament del senyor Jordi Puigneró i Ferrer com a titular del Departament de Polítiques Digitals i Territori i vicepresident del Govern (DOGC 8762A, 29.09.2022).

11 Llei orgànica 14/2022, del 22 de desembre, de transposició de directives europees i altres disposicions per a l'adaptació de la legislació penal a l'ordenament de la UE i reforma dels delictes contra la integritat moral, desordres públics i contraban d'armes de doble ús (BOE 307, 23.12.2022).

terme l'extradició dels exiliats. Materialment, la reforma estava centrada en suprimir el delicte de sedició, la reformulació de desordres públics i la reforma del delicte de malversació.[12] La llei va rebre els vots a favor del PSOE, Podem, ERC, PNB i PDeCAT, l'abstenció de Bildu, i el vot contrari de PP, Vox, Cs, Junts i la CUP.[13] Junts i la CUP van coincidir a retreure que l'acord fos a canvi d'assumir que el referèndum de l'1-O «va ser delicte» i que les mobilitzacions de l'independentisme passessin a ser «objecte de càstig». De la seva banda, els partits de la dreta (PP, Vox i Cs) van criticar el canvi legal per deixar «impune l'1-O» i per legislar «a la carta i *ad hominem*», en al·lusió als condemnats pel judici de l'1-O que es podien veure beneficiats. A pesar de la disparitat de discursos públics entre el Govern espanyol i ERC davant la pressió de la dreta política, mediàtica i judicial, d'una banda, i dels sectors independentistes crítics amb la reforma de l'altra, el càlcul de les parts negociadores era que els condemnats poguessin veure revisades les seves condemnes fins a quedar indemnes a la vista que les penes privatives de llibertat ja havien estat indultades i havien complert una bona part de les d'inhabilitació.

2. Activitat politicoinstitucional

2.1. L'acció de govern: l'execució del Pla de Govern i l'activitat normativa

Composició del Govern, variacions i regularitat i caràcter de les seves sessions

La ruptura del Govern es va saldar amb la substitució dels titulars de les carteres d'Economia, Salut, Justícia, Territori, Benestar Social i Transparència i Acció Exterior, tots ells de JxCat, i el nomenament de consellers i conselleres d'Esquerra i d'altres afins a aquest partit procedents d'espais de l'espectre sobiranista, amb el propòsit de projectar la voluntat d'obertura de l'Executiu: l'exconseller socialista Joaquim Nadal, l'exdiputat convergent Carles Campuzano o la fundadora de Podem a Catalunya, Gemma Ubasart.

12 La reforma proposada pel PSOE afegia una nova variant de malversació: el desviament pressupostari irregular, amb penes d'entre un i quatre anys de presó i de dos a sis d'inhabilitació. D'aquesta manera es rebaixava la pena màxima aplicable als càrrecs processats, ja que l'actual Codi penal vigent estableix fins a sis anys de presó i deu d'inhabilitació per malversació. També s'inclourien altres comportaments no castigats fins al moment, com l'enriquiment il·lícit per a aquells càrrecs que obtinguin un increment patrimonial de més de 250.000 euros durant el mandat, que no puguin acreditar-ne l'origen, i que comportaria fins a tres anys de presó. En el primer dels casos, el d'enriquiment personal o d'un tercer, ERC i PSOE van acordar retornar a les penes del Codi penal del 2015, que estableixen penes de presó de quatre a vuit anys i inhabilitació de deu a vint anys.

13 La tramitació es va veure entorpida per una espècie de «vet suspensiu», consistent en l'adopció per part del TC de mesures cautelaríssimes (*inaudita parte*), per la via d'un procediment de recurs d'empara del parlamentari (art. 42 LOTC), interposat per diversos diputats del PP, amb què se suspenia la tramitació parlamentaria de dues esmenes patrocinades pel Govern de l'Estat a aquest projecte de reforma del Codi Penal per tractar-se de matèries distintes de la penal, en concret sobre la forma d'elegir dos magistrats del TC pel Consell General del Poder Judicial (CGPJ) (ATC 19.12.2022).

El fet que el trencament es produís el mes d'octubre va propiciar tanmateix un escenari continuista, a més del rerefons de la crisi econòmica i energètica i la negociació dels comptes de 2023. De fet, durant l'any 2022 el Govern va tenir fins a 51 sessions ordinàries, un nombre superior a les de 2021 (42 sessions), bé que en aquest període el Govern restà durant un temps en funcions, les mateixes que en 2020, i a un nivell molt similar a 2019 (46 sessions).

TAULA 1
Composició del Govern (XIII-XIV legislatura) i variacions durant 2022

President	Pere Aragonès i Garcia (ERC)	
Departament de la Presidència	Laura Vilagrà Pons (ERC)	
Departament de Polítiques Digitals i Territori i Vicepresidència *Des del 10/10/2022:* *Veure* Departament de Territori	Jordi Puigneró i Ferrer (Junts)	De 26/05/2021 a 29/09/2022
Departament d'Empresa i Treball	Roger Torrent i Ramió (ERC)	
Departament d'Economia i Hisenda	Jaume Giró i Ribas (Ind. Junts) Natàlia Mas i Guix (ERC)	De 26/05/2021 a 10/10/2022
Departament d'Igualtat i Feminismes	Tània Verge Mestre (Ind. ERC)	
Departament d'Acció Exterior i Govern Obert *Des del 10/10/2022:* Departament d'Acció Exterior i Unió Europea	Victòria Alsina i Burgués (Ind. Junts) Meritxell Serret i Aleu (ERC)	De 26/05/2021 a 10/10/2022
Departament d'Educació	Josep González-Cambray (ERC)	
Departament de Recerca i Universitats	Gemma Geis i Carreras (Junts) Joaquim Nadal i Farreras (Ind. ERC)	De 26/05/2021 a 10/10/2022
Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural	Teresa Jordà i Roura (ERC)	
Departament d'Interior	Joan Ignasi Elena i Garcia (Ind. ERC)	
Des del 10/10/2022: Departament de Territori	Juli Fernández i Olivares (ERC)	

Departament de Salut	Josep Maria Argimon i Pallàs (Ind. Junts) Manel Balcells i Díaz (ERC)	De 26/05/2021 a 10/10/2022
Departament de Drets Socials	Violant Cervera i Gòdia (Junts) Carles Campuzano i Canadés (independent, proposat per ERC)	De 26/05/2021 a 10/10/2022
Departament de Cultura	Natàlia Garriga Ibáñez (ERC)	
Departament de Justícia *Des del 10/10/2022:* Departament de Justícia, Drets i Memòria	Lourdes Ciuró i Buldó (Junts) Gemma Ubasart i González (Ind. ERC)	De 26/05/2021 a 10/10/2022

Font: elaboració pròpia.

Nota: Vegeu tots els decrets de nomenament i cessament dels consellers i conselleres al DOGC núm. 8769A del 10.10.2022.

L'execució del Pla de Govern de la XIV legislatura: avaluació del Govern i del Parlament

A les portes del debat de política general, el Govern feu pública l'avaluació del Pla de Govern per a la XIV legislatura,[14] xifrat en el 40,55% el grau de compliment de les mesures incloses dins les «quatre transformacions» (democràtica, social, verda i feminista) previstes, sis punts més que al final del primer any de mandat. En àmbits com l'acció exterior i la vertebració del territori, el nivell de compliment, segons el Govern, superava el 50%, mentre que en les polítiques educatives i d'habitatge passava del 45%.[15]

Dins de l'àmbit de transformació democràtica, l'avaluació mostrava diversos indicadors relacionats amb el reforç de la xarxa exterior i la capacitat d'incidència a l'estranger amb l'obertura de noves delegacions. També alguns avenços en matèria de govern obert, millora de l'administració de justícia (beques per fomentar les vocacions de jutges i la presència de la llengua catalana en els procediments) i la mediació de conflictes. En l'àmbit de la transformació social, el balanç reflectia el retorn a alguns indicadors prepandèmics (Formació Professional dual) o un nivell notable d'execució dels fons Next Generation. També s'hi reflectia el grau de desplegament de la xarxa de fibra òptica

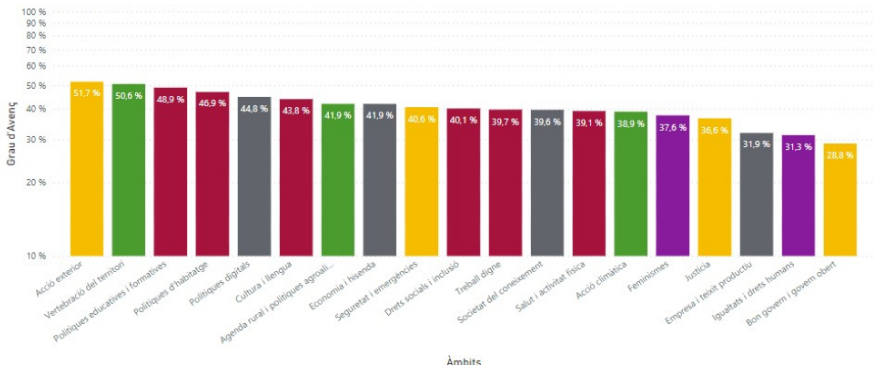
14 Acord de govern de 13.07.2021. El Pla, el setè del Govern de la Generalitat en l'etapa autonòmica, entronca amb una tradició de planificació estratègica iniciada la legislatura 2004-2007. Es pot consultar a https://govern.cat/govern/docs/PdG.pdf [darrera consulta: 03.02.2023].

15 L'avaluació de cadascun dels 1.484 ítems del Pla de Govern incloïa 53 indicadors per avaluar l'impacte real de les polítiques de l'Executiu, classificats segons les «quatre grans transformacions» identificades pel Govern. També s'hi van seleccionar 23 indicadors d'entorn en funció de les principals preocupacions de la ciutadania detectades a l'enquesta de valoració de polítiques públiques 2021 del Centre d'Estudis d'Opinió.

i l'increment de beneficiaris de la Renda garantida de ciutadania i de complements de pensions, prestacions i altres ajuts estatals. Pel que fa a la transformació verda, el balanç es feia ressò de l'augment de la capacitat de producció elèctrica a partir d'energies renovables i l'increment de la inversió en transport públic, xarxa viària i superfície agrària ecològica. En l'àmbit de la transformació feminista, el balanç destacava la posada en marxa de polítiques per garantir nous drets (programa Temps x Cures), els serveis de resposta a dones en situació de violències masclistes, els Serveis d'Atenció Integral LGBTI+ o els serveis i les polítiques de migracions, acollida i vida digna compartida.

GRÀFIC 1

Sobre el nivell de compliment dels 19 àmbits que integren el Pla de Govern (avaluació a setembre de 2022)



Font: Direcció General de Coordinació Interdepartamental

Pel que fa al Parlament, durant el segon debat de política general de la legislatura (27 a 30 de setembre),[16] el president es va centrar en dues propostes: en primer lloc, la dotació d'un «escut social» de 300 milions d'euros per fer front a l'augment del cost de la vida, amb mesures encaminades a «acompanyar els més vulnerables», entre les quals hi havia, per exemple, un augment del 50% del bo social tèrmic, l'ampliació dels beneficiaris de la T-Jove dels 24 als 30 anys, o mesures d'estalvi energètic (subvencions per a la instal·lació de sistemes de producció d'energia renovable domèstics o per a les comunitats de veïns); i, en segon lloc, l'«acord de claredat» amb l'Estat per especificar «quan i com Catalunya pot tornar a exercir el dret a decidir» el seu futur polític a través d' un «referèndum definitiu» amb «conseqüències polítiques».

16 Diaris de les sessions XIV legislatura - Ple del Parlament, sessió 37.1, 27 de setembre de 2022 (DSPC-P 074/13-14) i XIV legislatura-Ple del Parlament, sessió 37.2, 30 de setembre de 2022 (DSPC-P 075/13-14).

El líder del PSC i cap de l'oposició, Salvador Illa, es va desmarcar d'aquesta proposta —es va mostrar a favor de «votar acords», no de «votar ruptures»—, insistint en la idea d'obrir «un diàleg entre catalans». Pel que fa a l'«escut social», tot i jutjar-lo insuficient, va oferir el seu suport. Albert Batet (Junts) va demanar a Aragonès més concreció, advertint-lo que en cas contrari s'hauria de sotmetre a una qüestió de confiança i va retreure que «hi ha punts del pacte que no s'estan complint», en referència a la direcció estratègica de l'independentisme, la unitat d'actuació a Madrid i la *taula de diàleg* com a àmbit de negociació preferent. Per la seva banda, el diputat de Vox Ignacio Garriga va denunciar que Catalunya es troba «immersa des de fa 10 anys en un procés d'autodestrucció interna que pateixen els ciutadans», amb la complicitat de l'estat de les autonomies i dels governs de l'Estat en mans del PP i del PSOE, i va vaticinar que no hi haurà «mai» un referèndum per la independència: «[l]a unitat de la nació no es discuteix ni es vota». Per la seva banda, la presidenta del grup parlamentari d'En Comú Podem, Jéssica Albiach, va qüestionar el pla contra la inflació per la seva infradotació. La dirigent dels Comuns va lamentar els «debats estèrils» dins del govern i va aplaudir que Aragonès hagués defensat l'anomenat «acord de claredat» per aconseguir un referèndum pactat, en línia amb el que En Comú Podem havia proposat feia 5 anys. Per Eulàlia Reguant, portaveu de la CUP - Un Nou Cicle per Guanyar, Aragonès va fer un discurs «autocomplaent» i sobre l'«acord de claredat» va asseverar que havia nascut mort des del moment que el govern espanyol s'havia afanyat a descartar-lo. El líder del PP, Alejandro Fernández, i Carlos Carrizosa (Cs) van reprotxar el projecte rupturista del Govern.

El debat de política general va acabar amb l'aprovació de 58 propostes de resolució de les 116 presentades pels grups parlamentaris.[17] En concret, el Ple va aprovar 20 propostes conjuntes dels grups del govern (ERC i JxCat), una altra del PSC-Units, ERC, JxCat, ECP, Cs i el PPC, 12 del PSC-Units, 3 d'ERC, 4 de JxCat, 1 de la CUP, 9 d'ECP, 4 de Cs i 4 del PPC. Entre les que van prosperar, una emplaçava a fer una llei electoral durant la legislatura (ERC), una altra establia que el referèndum de l'1-O «legitima la unilateralitat i la desobediència per tal d'assolir un escenari de resolució democràtica del conflicte» (Junts), amb els vots de Junts i ERC a favor i l'abstenció de la CUP, i una proposta del grup parlamentari socialista instava el Govern a obrir un diàleg amb els grups parlamentaris i els agents socials per cercar un acord sobre els pressupostos de 2023, que va aprovar-se amb els vots a favor d'ERC, PSC, Comuns i PP. Així mateix, el Ple va rebutjar la proposta dels Comuns que instava a convocar una taula de partits catalana per impulsar un acord de claredat (amb els 61 vots en contra del PSC, la CUP, Cs, Vox i PP, l'abstenció de Junts i el vot a favor d'ERC i els proponents) i una proposta de la CUP per «donar per acabada i tancada l'actual fase de la taula de diàleg». Sí que va aprovar-se, en canvi, una iniciativa dels Comuns que defensava l'«impuls» d'aquest marc de negociació per abordar la reforma del Codi penal i suprimir el delicte de

17 Resolució 482/XIV del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern (BOPC 409, 19 d'octubre de 2022).

sedició. Significativament, la cambra va rebutjar una proposta de resolució de Cs que reclamava imposar el 25% de castellà a les aules en aplicació de la sentència del TSJC, amb els vots a favor del PSC, Cs i PP (42), els vots en contra dels independentistes i els Comuns (81) i l'abstenció de Vox (10).

L'activitat normativa: disposicions generals aprovades

L'Acord de Govern per a la investidura va permetre concretar l'Agenda legislativa,[18] amb la previsió d'una vintena de noves lleis. Per la seva part, el ja esmentat Pla de Govern, però sobretot el Pla normatiu, tot i el seu caràcter evolutiu com a instrument de planificació, contemplaven els projectes de disposició, legislatius o no, oferint una visió global de l'activitat normativa i incrementant de pas la transparència en aquest àmbit. D'altra banda, durant el període objecte d'estudi el Govern va iniciar els treballs per elaborar 40 avantprojectes de llei a través de les corresponents memòries preliminars que justificaven la necessitat de legislar en cada cas, ni que fos a més llarg termini.

Normes amb rang o força de llei: projectes de llei i decrets llei

Tot i l'heterogeneïtat dels projectes endegats durant l'any 2022, es podria dir que hi ha un mínim comú que els interrelaciona, especialment en el cas dels decrets llei: la crisi energètica derivada de la guerra a Ucraïna i l'augment de la inflació com a prioritat, deixant la crisi derivada de la COVID-19 en un segon pla. En aquest context, cal significar la reiterada intervenció del Parlament en la validació de decrets llei, posant en relleu que cada dia més l'activitat legislativa és una a tasca compartida entre el Legislatiu i l'Executiu, especialment per la necessitat de legislar urgentment per atendre les conseqüències de l'impacte de les cícliques crisis de tot ordre.

TAULA 2
Projectes de llei del Govern presentats al Parlament durant 2022

Títol	Data presentació
Projecte de llei de **foment de l'associacionisme** (200-00006/13)	17.02.2022
Projecte de llei de composició del **Consell d'Educació** de Catalunya (200-00007/13)	21.03.2022
Projecte de llei del **Pla estadístic de Catalunya** 2023-2028 i de modificació de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya (200-00008/13)*	30.03.2022

18 L'Agenda legislativa del Govern comprèn les previsions de projectes legislatius a desenvolupar durant la legislatura i que tenen orígens diferents, com són els compromisos del programa electoral, les previsions del Pla de Govern, els mandats parlamentaris o les necessitats sobrevingudes.

Títol	Data presentació
Projecte de llei de modificació de la Llei 18/2001, de 31 de desembre, **d'orientació agrària** (200-00009/13)	01.09.2022
Projecte de llei d'actualització, incorporació i modificació de determinats **articles del Codi civil** de Catalunya (200-00010/13)	09.12.2022
Projecte de llei del **Codi de finances públiques** de Catalunya i d'aprovació del llibre primer, relatiu a les disposicions generals (200-00011/13)	20.12.2022
Projecte de llei de mesures urgents per a la **reducció de la temporalitat**, de foment de la promoció interna i d'agilització de la cobertura de llocs de treball amb persones funcionàries de carrera (200-00012/13)**	21.12.2022

* Decaiguda la tramitació pel rebuig del dictamen de la Comissió (19.10.2022) (BOPC 413 - 25.10.2022).

** Prové del Decret llei 14/2022, que continua en vigor durant tota la tramitació i fins que el projecte de llei resulti definitivament aprovat.

Font: Departament de Gestió Documental i Recursos d'Informació. Parlament de Catalunya

TAULA 3

Decrets llei aprovats (no vinculats a la situació de pròrroga pressupostària)

Títol	DOGC	Validació	Data validació
Decret llei 1/2022, d'11 de gener, pel qual s'estableixen mesures extraordinàries per fer front a l'impacte sanitari, econòmic i social de la COVID-19 en l'àmbit de les juntes de propietaris en les comunitats subjectes al règim de propietat horitzontal.	DOGC 8343, de 13.01.2022	Resolució 220/XIV (203-00019/13)	26.01.2022
Decret llei 2/2022, de 15 de març, de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.	DOGC 8626A, de 15.03.2022	Resolució 295/XIV (203-00020/13)	23.03.2022
Decret llei 3/2022, de 29 de març, d'accés a dades dels ens locals i del Departament d'Educació per a l'aplicació de mesures destinades a la detecció i distribució equilibrada de l'alumnat amb necessitats educatives específiques.	DOGC 8638, de 31.03.2022	Resolució 313/XIV (203-00021/13)	06.04.2022

Títol	DOGC	Validació	Data validació
Decret llei 4/2022, de 5 d'abril de mesures urgents en l'àmbit tributari i financer.	DOGC 8643, de 07.04.2022	Resolució 336/XIV (203-00022/13)	27.04.2022
Decret llei 5/2022, de 17 de maig, de mesures urgents per contribuir a pal·liar els efectes del conflicte bèl·lic d'Ucraïna a Catalunya i d'actualització de determinades mesures adoptades durant la pandèmia de la COVID-19.	DOGC 8670, de 18.05.2022	Resolució 389/XIV (203-00023/13)	08.06.2022
Decret llei 6/2022, de 30 de maig, pel qual es fixen els criteris aplicables a l'elaboració, l'aprovació, la validació i la revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius.	DOGC 8678A, de 30.05.2022	Resolució 426/XIV (203-00024/13)	29.06.2022
Decret llei 7/2022, de 14 de juny, de modificació del Decret llei 10/2019, de 28 de maig, del procediment d'integració de centres educatius a la xarxa de titularitat de la Generalitat.	DOGC 8690, de 16.06.2022	Resolució 432/XIV (203-00025/13)	06.07.2022
Decret llei 8/2022, de 12 de juliol, pel qual s'autoritza el Govern a prestar un aval a Circuits de Catalunya, SL, i un contraaval davant l'entitat financera garant, relatiu al contracte de promoció de cursa amb Formula One World Championship Limited (FOWC), per garantir el pagament dels drets contractuals per a l'organització del Gran Premi Fórmula 1 dels anys 2023 al 2026.	DOGC 8709, de 14.07.2022	Resolució 450/XIV (203-00028/13)	20.07.2022
Decret llei 9/2022, de 5 de juliol, de mesures urgents en matèria de lloguer de vehicles amb conductor.	DOGC 8704, de 07.07.2022	Resolució 449/XIV (203-00026/13)	20.07.2022
Decret llei 10/2022, de 5 de juliol, de modificació del Decret llei 4/2018, de 17 de juliol, pel qual s'assumeix la gestió directa del servei d'abastament d'aigua a poblacions per mitjà de les instal·lacions de la xarxa d'abastament Ter-Llobregat de titularitat de la Generalitat i es crea l'Ens d'Abastament d'Aigua Ter-Llobregat.	DOGC, 8704 de 07.07.2022	Resolució 448/XIV (203-00027/13)	20.07.2022
Decret llei 11/2022, de 30 d'agost, d'autorització d'atribucions extraordinàries de recursos per fer front a l'increment de les despeses directes d'explotació dels sistemes públics de sanejament en alta durant els exercicis 2022 i 2023.	DOGC, 8743 de 01.09.2022	Resolució 483/XIV (203-00029/13)	05.10.2022

Títol	DOGC	Validació	Data validació
Decret llei 13/2022, de 25 d'octubre, de concessió d'un suplement de crèdit als pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2022.	DOGC, 8781 de 27.10.2022	Resolució 555/XIV (203-00031/13)	13.12.2022
Decret llei 14/2022, de 8 de novembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat, de foment de la promoció interna i d'agilització de la cobertura de llocs de treball amb persones funcionàries de carrera.	DOGC, 8789 de 09.11.2022	Resolució 557/XIV (203-00032/13)*	21.12.2022
Decret llei 16/2022, de 20 de desembre, de mesures urgents en l'àmbit de l'impost sobre el patrimoni.	DOGC, 8818 de 22.12.2022	Resolució 574/XIV (203-00034/13)	25.01.2023
Decret llei 17/2022, de 20 de desembre, pel qual s'estableixen mesures d'adaptació a l'impost sobre el dipòsit de residus en dipòsits controlats, la incineració i la coincineració, i per a la subrogació de l'Ens d'Abastament d'Aigua Ter-Llobregat en el conveni regulador del finançament i l'explotació de la xarxa d'abastament de la Llosa del Cavall.	DOGC, 8823 de 30.12.2022	Pendent de validació (203-00035/13)	

* Validat al Ple i acordada la seva tramitació com a projecte de llei (200-00012/13).

Font: Departament de Gestió Documental i Recursos d'Informació. Parlament de Catalunya.

TAULA 4

Decrets llei vinculats a la situació de pròrroga pressupostària

Títol	DOGC	Validació	Data validació
Decret llei 15/2022, de 20 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària.	DOGC, 8818 de 22.12.2022	Resolució 573/XIV (203-00033/13)*	25.01.2023

*Validat al Ple i acordada la tramitació com a projecte de llei (200-00013/13)

Font: Departament de Gestió Documental i Recursos d'Informació. Parlament de Catalunya.

Disposicions generals

La següent taula mostra la relació dels 51 decrets més significatius aprovats durant 2022 sobre un total de 366, sense incloure els de nomenament o cessament d'alts càrrecs i consellers i conselleres, ja consignats en un altre moment; els de suplència i els que s'atribueixen al president i que no s'aproven col·legiadament (la Comissió de Control de les Consultes Populars no Referendàries, el nomenament d'una Síndica de Comptes, els àmbits de competència dels departaments de la Generalitat o la iniciativa per a la consulta de la candidatura per als JJOO i Paralímpics d'Hivern 2030). Per la seva part, els consellers i conselleres van aprovar 289 ordres, la majoria sense un contingut normatiu rellevant, centrades en qüestions autoorganitzatives o d'altres com les que garanteixen els serveis mínims.

TAULA 5
Decrets més significatius aprovats pel Govern durant 2022

Decret 1/2022, de 4 de gener, pel qual s'aprova el Programa anual d'actuació estadística per a l'any 2022
Decret 2/2022, de 4 de gener, del Registre d'Entitats de Medi Ambient
Decret 16/2022, d'1 de febrer, d'instal·lacions juvenils i de modificació del Reglament de campaments juvenils, aprovat pel Decret 203/2013, de 30 de juliol
Decret 27/2022, de 15 de febrer, pel qual es crea el títol de la Generalitat de tècnic o tècnica superior en Sonorització per a les Arts Escèniques, i se n'estableix el currículum
Decret 28/2022, de 15 de febrer, pel qual es delimita l'àmbit territorial del Districte de Conca Hidrogràfica o Fluvial de Catalunya
Decret 31/2022, de 22 de febrer, pel qual s'estableix la composició i el règim de funcionament de la Taula Social del Canvi Climàtic
Decret 44/2022, de 15 de març, pel qual es crea la Comissió de Govern per al seguiment del conflicte bèl·lic a Ucraïna i per fer front als efectes que generi a Catalunya
Decret 45/2022, de 15 de març, pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments d'idiomes de règim especial i el currículum del nivell Intermedi de diversos idiomes
Decret 46/2022, de 15 de març, dels equipaments cívics i comunitaris de la Generalitat de Catalunya
Decret 54/2022, de 22 de març, de la xarxa de delegacions del Govern de la Generalitat de Catalunya a l'exterior
Decret 63/2022, de 5 d'abril, dels drets i deures dels infants i els adolescents en el sistema de protecció, i del procediment i les mesures de protecció a la infància i l'adolescència
Decret 95/2022, de 10 de maig, de la xarxa de delegacions del Govern de la Generalitat de Catalunya a l'exterior
Decret 109/2022, de 7 de juny, de regulació del Sistema de localització i seguiment d'embarcacions pesqueres de Catalunya
Decret 131/2022, de 5 de juliol, del Reglament de la Llei de facilitació de l'activitat econòmica

Decret 139/2022, de 26 de juliol, de modificació del Decret 169/2019, de 23 de juliol, pel qual s'aproven les bases reguladores i d'execució del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya per al període 2020-2024, que afecta els terminis d'execució i de justificació dels projectes subvencionats que tenen assignades les anualitats 2020, 2021 o 2022

Decret 142/2022, de 2 d'agost, de modificació del Decret 95/2022, de 10 de maig, de la xarxa de delegacions del Govern de la Generalitat de Catalunya a l'exterior per modificar les delegacions a Europa Central i al Sud-est d'Europa, i per incorporar-hi les delegacions als Estats Units i al Canadà, al Nord d'Àfrica i al Brasil

Decret 156/2022, de 30 d'agost, dels Premis Catalunya al Món

Decret 166/2022, de 13 de setembre, pel qual es crea el Consell Català de Municipis Rurals

Decret 171/2022, de 20 de setembre, d'ordenació dels ensenyaments de batxillerat

Decret 172/2022, de 20 de setembre, del Catàleg de fauna salvatge autòctona amenaçada i de mesures de protecció i de conservació de la fauna salvatge autòctona protegida

Decret 173/2022, de 20 de setembre, del Consell Consultiu de Pacients de Catalunya

Decret 175/2022, de 27 de setembre, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació bàsica

Decret 242/2022, de 18 d'octubre, dels Premis Nacionals de Comunicació de la Generalitat de Catalunya

Decret 243/2022, de 18 d'octubre, pel qual s'estableixen els currículums de nivell Bàsic (A2) i del nivell Avançat (C1 i C2) dels ensenyaments de règim especial de diversos idiomes

Decret 312/2022, de 2 de novembre, sobre la producció agroalimentària ecològica

Decret 344/2022, de 22 de novembre, pel qual es modifica el Decret 139/2007, de 26 de juny, pel qual es regulen la denominació, els símbols i el Registre d'ens locals de Catalunya

Decret 365/2022, de 20 de desembre, pel qual s'estableixen els criteris d'aplicació de la pròrroga dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2022, mentre no entrin en vigor els del 2023

Font: Subdirecció general de Gestió de Publicacions Oficials, Oficina del Govern.

2.2. L'activitat del Parlament de Catalunya

Fins a la ruptura del Govern, el signe de l'activitat parlamentària de 2020 era tributari de l'escenari dibuixat a l'inici de legislatura, en què el Govern gaudia de majoria.[19] A partir de mitjans d'octubre, però, es produí un notable augment de l'activitat d'impuls i de control, tenint en compte no només el trasllat de JxCat a l'oposició, sinó també el context de pluralisme parlamentari entre moderat i extrem derivat de la fragmentació que caracteritzava la legislatura, amb vuit grups parlamentaris presents a la cambra. També és de remarcar que, seguint l'acord polític de desembre de 2021 pel

19 L'arc parlamentari està format per 8 grups parlamentaris: GP PSC-Units (33 diputats), GP ERC (33 diputats), GP JxCat (32); GP Vox (11); GP CUP-NCG (9); GP ECP (8), GP Cs (6) i, dins del grup mixt, el subgrup del Partit Popular de Catalunya (3). Des del 2.11.2022, un dels membres del GP Vox va passar a la condició de diputat no adscrit.

desbloqueig en la renovació dels òrgans estatutaris, durant l'any 2022 es van anar materialitzant les designacions i, en alguns casos, els canvis legals pertinents.[20] Un dels fets més rellevants del període, al qual ja hem al·ludit en un altre moment, fou la suspensió de tots els drets, deures i atribucions de la presidenta del Parlament (28.07.2022), en aplicació de l'art. 25.4 del Reglament de la cambra. Aquesta suspensió va fer que la vicepresidenta primera assumís totes les funcions de la presidència. També és de destacar que a través de diferents sol·licituds d'informació per via de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació i bon govern, formulades pel diari *Ara,* va transcendir l'existència de llicències per edat dels funcionaris del Parlament, que van provocar una viva polèmica a l'interior i extramurs de la institució al ser percebudes com un privilegi exorbitant.[21]

Activitat dels òrgans del Parlament

Durant l'any 2022, els òrgans de govern interior i administració del Parlament (Mesa) i els de participació política (Junta de Portaveus) van reunir-se amb regularitat i normalitat durant els dos períodes de sessions (del 15 de gener al 31 de juliol i del 16 d'agost al 31 de desembre): 63 i 35 reunions, respectivament, xifres equiparables a les dels anys anteriors (2018, 66-45; 2019, 53-35; 2020, 64-37). Es van celebrar un total de 23 sessions plenàries (al nivell de 2018, 2019, 2020 o 2021) i les comissions van experimentar un increment més notable (336, per 143 el 2018, 263 el 2019, 265 el 2020), un 63% més de mitjana. Destaca l'absència de reunions de subcomissions, intergrups i grups de treball. Com es pot comprovar en la taula-resum de l'activitat de les comissions, les més actives van ser les legislatives, en especial les comissions d'Educació, Salut, Interior i Justícia. Entre la resta de comissions (creades per reglament o per llei, de seguiment, investigació o estudi), cal destacar la intensa activitat de la Comissió de Control de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals.

20 El mes de febrer es van designar 7 membres de la Sindicatura de Comptes; la directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades; 5 membres del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC); 2 membres del Ple del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts (CONCA) i 7 membres de la Comissió de Control de les Consultes Populars no Referendàries; el març es van designar 7 membres del Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA); l'abril es van designar 6 nous membres del Consell de Garanties Estatutàries; i el juny es va designar la Síndica de Greuges.

21 Podeu consultar la informació a l'enllaç següent: https://www.ara.cat/etiquetes/llicencies-per-edat/ [darrera consulta: 23.02.2023].

TAULA 6
Activitat de tots els òrgans parlamentaris durant l'any 2022

Sessions celebrades	TOTAL
Ple	23
Diputació Permanent	0
Mesa del Parlament	63
Mesa ampliada	12
Junta de Portaveus	35
Comissions parlamentàries	336
Subcomissions	0
Intergrups	6

Font: Departament de Gestió Documental i Recursos d'Informació. Parlament de Catalunya.

TAULA 7
Taula comparativa de l'activitat de les comissions

Comissions legislatives	Projectes de llei	Proposicions de llei	Propostes de resolució	Preg. orals en comissió	Compareixences en procediments legislatius	Sessions informatives	Compareixences	Sessions informatives d'autoritats institucionals	Control dels principis de subsidiarietat	Prop. de compareixences en procediments legislatius	Sol·licituds de sessió informativa	Sol·licituds compareixença
ÒRGAN												
Comissió d'Afers Institucionals	0	0	17	0	0	4	10	5	0	0	14	35
Comissió de Polítiques Digitals i Territori	0	1	38	0	73	1	18	1	0	109	6	28
Comissió d'Empresa i Treball	0	0	33	0	0	5	22	0	0	15	4	33
Comissió d'Economia i Hisenda	2	1	18	0	0	3	18	0	0	39	4	34
Comissió d'Igualtat i Feminismes	0	0	22	0	0	0	22	0	0	71	5	33
Comissió d'Acció Exterior, Transparència i Cooperació	0	0	20	0	37	1	9	1	121	100	9	24
Comissió d'Educació	0	1	54	9	11	5	14	0	0	32	14	42

Comissions legislatives	Projectes de llei	Proposicions de llei	Propostes de resolució	Preg. orals en comissió	Compareixences en procediments legislatius	Sessions informatives	Compareixences	Sessions informatives d'autoritats institucionals	Control dels principis de subsidiarietat	Prop. de compareixences en procediments legislatius	Sol·licituds de sessió informativa	Sol·licituds compareixença
Comissió de Recerca i Universitats	1	1	5	0	48	1	13	0	0	0	7	18
Comissió d'Acció Climàtica	0	0	34	0	0	1	31	0	0	0	5	26
Comissió d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Món Rural	0	0	32	0	0	1	13	0	0	0	0	23
Comissió de Salut	0	1	63	0	17	3	8	0	0	85	3	46
Comissió d'Interior	0	0	58	0	0	5	21	0	0	0	22	49
Comissió de Drets Socials	0	1	32	0	51	7	25	0	0	224	10	61
Comissió de Cultura	0	0	17	0	0	0	16	2	0	0	2	18
Comissió de Justícia	0	0	45	0	0	5	4	2	0	3	2	8
Comissió de Reglament	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Comissions no legislatives	Proposta de resolució	Informe fiscalització/memòria d'activitats SC	Pregunta oral al president del Consell de Govern de la CCMA	Pregunta oral als altres càrrecs directius de la CCMA	Sessió informativa	Compareixença	Sessió informativa o compareixença d'autoritats institucionals	Informe del Síndic de Greuges	Compareixença de testimonis en comissions d'investigació	Procediments en exercici del dret de petició	Procediments en exercici del dret de petició (ePeticions)	Pla de treball
ÒRGAN												
Comissió de l'Estatut dels Diputats	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Comissions no legislatives	Proposta de resolució	Informe fiscalització/memòria d'activitats SC	Pregunta oral al president del Consell de Govern de la CCMA	Pregunta oral als altres càrrecs directius de la CCMA	Sessió informativa	Compareixença	Sessió informativa o compareixença d'autoritats institucionals	Informe del Síndic de Greuges	Compareixença de testimonis en comissions d'investigació	Procediments en exercici del dret de petició	Procediments en exercici del dret de petició (ePeticions)	Pla de treball
Comissió de Peticions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	16	0
Comissió de Matèries Secretes o Reservades	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Comissió de Consolidació de Textos Normatius	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comissió del Síndic de Greuges	0	0	0	0	0	0	1	15	0	0	0	0
Comissió de la Sindicatura de Comptes	0	25	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Comissió de Control de Actuació Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals	2	0	107	130	0	4	5	0	0	0	0	0
Comissió, de seguiment, de Polítiques de Joventut	2	0	0	0	1	21	0	0	0	0	0	0
Comissió, de seguiment, de la Infància	7	0	0	0	2	14	0	0	0	0	0	0
Comissió d'Estudi Racisme Institucional i Estructural	0	0	0	0	0	30	0	0	0	0	0	0
Comissió d'Estudi sobre la Salut Mental i les Addiccions	0	0	0	0	0	25	0	0	0	0	0	1
Comissió d'Estudi sobre la Protecció del delta de l'Ebre	0	0	0	0	0	39	0	0	0	0	0	0
Comissió d'Estudi sobre el Model Policial	0	0	0	0	0	91	0	0	0	0	0	0
Comissió d'Estudi sobre el Desplegament d'un Sistema Educatiu Inclusiu	0	0	0	0	0	25	0	0	0	0	0	1
Comissió d'Estudi Deute Històric Estat amb Catalunya	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	1

Comissions no legislatives	Proposta de resolució	Informe fiscalització/memòria d'activitats SC	Pregunta oral al president del Consell de Govern de la CCMA	Pregunta oral als altres càrrecs directius de la CCMA	Sessió informativa	Compareixença	Sessió informativa o compareixença d'autoritats institucionals	Informe del Síndic de Greuges	Compareixença de testimonis en comissions d'investigació	Procediments en exercici del dret de petició	Procediments en exercici del dret de petició (ePeticions)	Pla de treball
Comissió d'Investigació sobre l'Espionatge de Representants Polítics, Activistes, Periodistes i llurs Familiars per part del Regne d'Espanya amb els Programes Pegasus i Candiru	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comissió d'Investigació sobre la Pederàstia a l'Església	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Font: Departament de Gestió Documental i Recursos d'Informació. Parlament de Catalunya.

L'activitat legislativa: projectes de llei, decrets llei validats i proposicions de llei

Durant l'any 2022, el Govern va presentar 6 projectes de llei al Parlament (3 el 2021) i 17 decrets llei per al seu control o eventual tramitació com a projecte de llei (18 el 2021), que van ser validats[22] i que van evidenciar, com ja s'ha dit, l'ús profús de la legislació d'urgència, tot i el descens experimentat respecte dels anys anteriors caracteritzats per la pandèmia.

Al finalitzar l'any hi havia 6 projectes i 23 avantprojectes en tràmit endegats durant l'any 2022. Finalment, la cambra va acabar aprovant 11 lleis el 2022, només una a instàncies del Govern (Llei 9/2022, del 21 de desembre, de la ciència, DOGC 8819, 23.12.2022), atès que la resta tenien origen en una iniciativa legislativa popular procedent de l'anterior legislatura (Llei 7/2022, del 12 de maig, de modificació de la Llei 1/2003, d'universitats de Catalunya, DOGC 8668, 16.05.2022), i les 9 restants procedien de la iniciativa dels grups parlamentaris. Aquestes dades revelen no només la importància creixent de la iniciativa legislativa dels diputats i dels grups parlamentaris

22 El Decret llei 12/2022, de 27 de setembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat, de foment de la promoció interna i d'agilització de la cobertura de llocs de treball amb persones funcionàries de carrera (DOGC 8761, 28.09.2022) fou derogat per l'aprovació del Decret llei 14/2022, de 8 de novembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat, de foment de la promoció interna i d'agilització de la cobertura de llocs de treball amb persones funcionàries de carrera (data de l'aprovació del Decret llei 14/2022).

contra la tendència habitual dels sistemes de parlamentarisme racionalitzat, en què l'eix del sistema polític es desplaça a favor de l'executiu, sinó també la fragmentació política, per bé que, com s'ha dit, aquest fet es veu compensat per la legislació d'urgència del Govern.

La resta de lleis d'aquest període són: Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge (DOGC 8620, 07.03.2022); Llei 2/2022, del 3 de març, del Fons Complementari de Riscos de la Generalitat de Catalunya (DOGC 8620, 07.03.2022); Llei 3/2022, del 6 d'abril, de modificació de la Llei 2/2009, del Consell de Garanties Estatutàries (DOGC 8643, de 07.04.2022); Llei 4/2022, del 6 d'abril, de modificació de la Llei 24/2009, del Síndic de Greuges (DOGC 8643, 07.04.2022); Llei 5/2022, del 6 d'abril, de modificació de la Llei 14/2008, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (DOGC 8643, 07.04.2022); Llei 6/2022, del 7 d'abril, de modificació de la Llei 9/1993, del patrimoni cultural català, per a la preservació dels establiments emblemàtics (202-00028/13) (DOGC 8646, de 12.04.2022); Llei 8/2022, del 9 de juny, sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari (DOGC 8686, 10.06.2022); Llei 10/2022, del 23 de desembre, de modificació de la Llei 5/2020, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, amb relació al fons de transició nuclear, i de creació de l'òrgan de govern del fons (DOGC 8821, 28.12.2022); Llei 11/2022, del 29 de desembre, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i les viles (DOGC 8823, de 30.12.2022).

La funció consultiva del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa

Durant l'any 2022, el Consell de Garanties Estatutàries[23] va dictaminar en quatre ocasions sobre l'adequació a l'Estatut i la Constitució de les futures normes amb rang o força de llei catalanes, totes a petició del Parlament: el Dictamen 2/2021, de 29 de juliol, sobre el Decret llei 15/2021, de 6 de juliol, de creació del Fons Complementari de Riscos de la Generalitat de Catalunya, sol·licitat pel Parlament, a petició dels grups parlamentaris Socialistes i Units per Avançar, Ciutadans i Mixt (vegeu Nota); el Dictamen 3/2022, de 7 de juny, sobre la Proposició de llei sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari, sol·licitat pels grups parlamentaris Vox, Ciutadans i Mixt; el Dictamen 4/2022, de 20 de juny, sobre el Decret llei 6/2022, de 30 de maig, pel qual es fixen els criteris aplicables a l'elaboració, l'aprovació, la validació i la revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius, a instàncies dels grups Vox, Ciutadans i Mixt; i el Dictamen 5/2022, d'1 de desembre, sobre la Propo-

23 El Consell de Garanties Estatutàries vetlla per l'adequació de les disposicions de la Generalitat a l'Estatut i a la Constitució, i dictamina sobre disposicions de l'Estat prèviament a la interposició davant el Tribunal Constitucional de recursos d'inconstitucionalitat o conflictes de competència i en defensa de l'autonomia local.

sició de llei de modificació de l'article 8 de la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, amb relació al fons de transició nuclear, i de creació de l'òrgan de govern, sol·licitat pel GP d'ERC.

TAULA 8
Iniciatives legislatives dels grups parlamentaris (proposicions de llei)

Proponent/Tipus finiment	En tràmit	Decaïment per tramitació integrada	Rebuig	Retirada	Aprovació	TOTAL
GP PSC-Units, GP ERC, GP JxCat, GP CUP-NCG, GP ECP, GP Cs, G Mixt	2					2
GP PSC-Units, GP ERC, GP JxCat, GP CUP-NCG, GP ECP	1					1
GP PSC-Units, GP ERC, GP JxCat					3	3
GP ERC, GP PSC-Units, GP JxCat, GP ECP				1	1	2
GP CUP-NCG, GP ECP	1					1
GP PSC-Units	4				1	5
GP Cs	4				1	5
GP CUP-NCG	1					1
GP ECP	2					2
GP JxCat	1					1
G Mixt	1					1
GP ERC	1					1
Conselh Generau d'Aran	1					1

Font: Departament de Gestió Documental i Recursos d'Informació. Parlament de Catalunya.

TAULA 9
Iniciatives legislatives populars iniciades l'any 2022[24]

Títol	Presentació de la iniciativa	Obertura de la tramitació
Proposició de llei de declaració del Mercat dels Ocells de la Rambla de Barcelona com a patrimoni cultural i immaterial de Catalunya (202-00030/13)	18 febrer 2022	8 març 2022
Proposició de llei per la qual s'aprova el cessament del Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals i el tancament de tots els canals de Televisió de Catalunya (202-00042/13)	13 abril 2022	26 abril 2022
Proposició de llei de garanties del finançament del sistema educatiu català amb un mínim del 6% del producte interior brut per a l'educació (202-00058/13)	16 desembre 2022	11 gener 2023

Font: Departament de Gestió Documental i Recursos d'Informació. Parlament de Catalunya.

Les iniciatives d'impuls i de control

Tant les iniciatives d'impuls com les de control van experimentar un notable creixement en relació amb altres períodes. Una vegada més, la intensificació d'aquests mecanismes d'orientació política i de fiscalització s'explica per la fragmentació política i, el darrer trimestre de l'any, pel pas de JxCat a l'oposició. En efecte, si tenim en compte, pel seu especial relleu, les iniciatives d'impuls com les mocions subsegüents a interpel·lacions del període postruptura, el grup parlamentari ERC es va quedar en minoria en 68 de les 345 votacions (un 14% de mitjana), 28 votacions en el cas del grup Socialista i 14 en el de Junts 14, i en molts casos de forma conjunta. També

24 Les ILP ja en tràmit durant l'any 2022 eren: Proposició de llei de mesures urgents per a l'habitatge (202-00018/08) VIII legislatura (leg.); Proposició de llei electoral de Catalunya (202-00059/08) VIII leg.; Proposició de llei de modificació del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, del 24 de desembre (202-00022/10) X leg.; Proposició de llei de modificació de l'article 6 del text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008 (202-00057/11) XI leg.; Proposició de llei de modificació de la Llei 1/2003, d'universitats de Catalunya (202-00035/12) XII leg.; Proposició de llei de creació del Cos Específic de Tècnics Ambientòlegs i Ambientòlogues del Cos de Titulats Superiors, grup A, de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (202-00056/12) XII leg; Proposició de llei de l'esport i l'activitat física de Catalunya (202-00068/12) XII leg.; Proposició de llei de declaració del Mercat dels Ocells de la Rambla de Barcelona com a patrimoni cultural i immaterial de Catalunya (202-00030/13) XIII-XIV leg.; Proposició de llei per la qual s'aprova el cessament del Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals i el tancament de tots els canals de Televisió de Catalunya (202-00042/13) XIII-XIV leg.; Proposició de llei de garanties del finançament del sistema educatiu català amb un mínim del 6% del producte interior brut per a l'educació (202-00058/13) XIII-XIV leg.

els Comuns (9 votacions), la CUP (8), i fins i tot Cs (7) van obtenir alguna victòria en contra dels interessos de l'Executiu. A títol il·lustratiu direm que fou en aquest context que l'oposició aconseguí reprovar el conseller d'Interior, Joan Ignasi Elena, pels canvis a la cúpula del cos de Mossos d'Esquadra, o el desencallament del projecte viari del Quart Cinturó, o l'impuls de la reforma legislativa per combatre les ocupacions delinqüencials. La victòria més rellevant de l'oposició fou la constatació de «la pèrdua de confiança de la majoria» que va investir Pere Aragonès, per bé que sense ulteriors conseqüències. Sobre un total de 507 propostes de resolució presentades, se'n van aprovar 204. Les iniciatives de control van experimentar un notable creixement: es van debatre 172 interpel·lacions, es van respondre 8847 preguntes orals i escrites, en ple i en comissió, i es van atendre 1340 sol·licituds d'informació i documentació presentades pels diputats i les diputades.

TAULA 10
Resum de l'activitat d'impuls i control (dades quantitatives globals)

TIPOLOGIA	Aprovació Substanciació Resposta	Rebuig	Retirada	Decaïment Finiment expedient	Canvi tramitació	En tramitació	Total
Proposta de resolució	204	110	26			167	507
Proposta de creació de subcomissions i grups de treball	1	1					2
Proposta de resolució per crear comissions	3	2		1		1	7
Proposta de resolució per encomanar un informe a la Sindicatura de Comptes	2	6				1	9
Debat general en el Ple	1					2	3
Moció subsegüent a una interpel·lació	124	33	2				159
Interpel·lació	172		4				176
Pregunta oral al Govern a respondre en el ple	266		1				267
Pregunta oral al Govern a respondre en comissió	9					37	46
Pregunta per escrit al Govern	8572		15	67		995	9649

TIPOLOGIA	Aprovació Substanciació Resposta	Rebuig	Retirada	Decaïment Finiment expedient	Canvi tramitació	En tramitació	Total
Pregunta oral al president de la Generalitat	152		1				153
Sol·licitud d'informació i documentació			4	602		734	1340
Compareixença del president de la Generalitat	2						2
Sessió informativa	38					24	62

Font: Departament de Gestió Documental i Recursos d'Informació. Parlament de Catalunya.

3. Les relacions de col·laboració i de conflicte entre la Generalitat i l'Estat

Recursos d'inconstitucionalitat i conflictes de competències

Durant l'any 2022, la Generalitat —ni el Govern ni el Parlament— no va interposar cap recurs d'inconstitucionalitat contra normes amb rang o força de llei de l'Estat. Aquesta baixa conflictivitat s'explica pel context polític caracteritzat pel diàleg i els pactes polítics tant en l'arena estatal com catalana. Per contra, el president del govern de l'Estat donà inici a les negociacions amb relació a 6 normes, prèviament a una eventual impugnació. Al finalitzar l'any només havien recaigut dos acords: l'Acord de 14.10.2022, en relació amb el Decret llei 2/2022, del 15 de març, de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana; i un altre del 2.12.2022, si més no parcial, referit a la Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge. No obstant, distints diputats del PP, Vox i Cs al Congrés van interposar diferents recursos que van ser admesos a tràmit pel TC: Llei 8/2022, del 9 de juny, sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari (GP Popular i GP Ciudadanos); dos contra el Decret llei 6/2022, de 30 de maig, pel qual es fixen els criteris aplicables a l'elaboració, l'aprovació, la validació i la revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius (GP VOX, GP Popular i GP Ciudadanos); Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge (GP VOX); Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge (GP Popular).

D'altra banda, cal deixar constància que durant l'any 2022 el Govern tampoc no va interposar cap conflicte positiu de competència contra actes o disposicions de l'Estat, ni tampoc el Govern de l'Estat contra actes o disposicions de la Generalitat, que es van reconduir a l'esfera contenciosa administrativa, tendència que ja hem observat en els darrers temps. No obstant això, en diversos recursos contenciosos interposats per la Generalitat, aquesta va argumentar la vulneració de les seves competències per part de l'Estat. Únicament es va suscitar la possibilitat d'acudir al TC en relació al *Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación hidrológica*, contra el qual la Generalitat va formular un requeriment d'incompetència (22.02.2022). Amb tot, el dictamen emès preceptivament pel Consell de Garanties Estatutàries (DCGE 2/2022, de 8.03.2022) va descartar que existís cap afectació de l'ordre de distribució de competències, l'Estat no va atendre el requeriment i, transcorregut el termini, el Departament competent va decidir no plantejar el conflicte.

Les relacions de col·laboració entre la Generalitat i l'Estat

Deixant de banda la *taula de diàleg*, òrgan informal i no pròpiament de col·laboració multinivell, el context polític de les relacions Govern de la Generalitat-Govern de l'Estat, amb l'excepció de l'anomenada *cogovernança* en la gestió de la COVID-19, superada la fase més vertical de la gestió derivada de la declaració de l'estat d'alarma, no comportà un aprofundiment dels mecanismes de col·laboració intergovernamental. Això posa en relleu la debilitat del principi cooperatiu en el sistema constitucional espanyol. Pel que fa als òrgans multilaterals, el balanç és desigual tanmateix: va des de la irrellevància de la Conferència de presidents a la regularitat de la majoria de conferències sectorials, especialment el Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut. Pel que fa als òrgans bilaterals, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat només es va reunir una vegada (18.02.2022), tot i que la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes va tenir 6 sessions i la Subcomissió d'Infraestructures i Equipaments, 12 (només s'ha reunit dues vegades des del 2008). El Grup de treball per analitzar la viabilitat de possibles traspassos de funcions i serveis a Catalunya en diverses matèries es va reunir una sola vegada (l'11 de febrer) i dues el Grup de treball en compliment de la DA 154 de la Llei 11/2020, de pressupostos generals de l'Estat per al 2021 (8 de febrer i 9 de març). La resta de subcomissions no es van reunir.[25]

25 De fet, la Subcomissió d'Assumptes Europeus i d'Acció Exterior només ha arribat a reunir-se una vegada (15.07.2009), la Subcomissió de Col·laboració i Cooperació no s'ha reunit mai, la Subcomissió Bilateral Cooperació Generalitat-Estat en matèria d'immigració: treball i residència d'estrangers en 8 ocasions (la darrera el 19.07.2011), el Grup de treball de metodologia per determinar el compliment de la DA 3a EAC va tenir la darrera reunió el 2011 i el Grup de treball per al desenvolupament dels art. 140.2, 180 i 182 de l'EAC es va reunir per darrer cop el 12.02.2010.

TAULA 11
Negociacions iniciades en mèrits de l'art. 33.2 LOTC

Iniciació	Norma controvertida	Data acord
14/06/2022	Decret llei 2/2022, de 15 de març, de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.	14/10/2022
06/06/2022	Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.	02/12/2022 (Acord parcial) (*)
23/03/2022	Llei 2/2021, del 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic.	23/09/2022
16/03/2022	*Ley 18/2021, de 20 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en materia del permiso y licencia de conducción por puntos*.	02/08/2022
19/01/2022	*Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.*	20/07/2022
19/01/2022	Decret llei 24/2021, de 26 d'octubre, d'acceleració del desplegament de les energies renovables distribuïdes i participades.	01/08/2022

(*) Recurs inconstitucionalitat 8118-2022, admès a tràmit 24/01/2023 (BOE 27, 01.02.2023)

Font: Departament de Gestió Documental i Recursos d'Informació. Parlament de Catalunya.

TAULA 12
Relació de recursos contenciosos-administratius en què se susciten controvèrsies competencials

Recursos interposats per la Generalitat

	Òrgan administratiu demandat	Departament afectat
Recurs 1491/2022[26] TSJ Madrid	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural

Recursos interposats contra l'Administració de la Generalitat

	Òrgan administratiu demandant	Departament afectat
Recurs 312/2022[27] TSJ Catalunya	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	Departament de Cultura

Font: Gabinet Jurídic de la Generalitat.

26 Contra la Resolució de 26 d'octubre de 2022, de designació de l'ENAC com a entitat d'acreditació única per als verificadors ambientals EMAS i indirectament contra el RD 486/2022, de 21 de juny, pel qual es modifica el RD 239/2013, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen les normes per a l'aplicació del Reglament (CE) núm. 1221/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 25.11.2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals (EMAS), i pel qual es deroguen el Reglament (CE) núm. 761/2001 i les Decisions 2001/681/CE i 2006/193/CE de la Comissió.

27 Contra l'Acord GOV/81/2022, de 19 d'abril, pel qual es declara bé cultural d'interès nacional, en la categoria de Conjunt Històric, les Casetes del Garraf, a Sitges, i se'n delimita l'entorn de protecció.

TAULA 13
Expressiva de les sessions i els acords dels òrgans de col·laboració bilaterals

Òrgan	Reunions 2022	Acords
Comissió Bilateral Generalitat-Estat	1 (18.02)	6
Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes	6 GT (16 i 30/03 08 i 29/06 21 i 28/9)	12
Subcomissió d'Infraestructures i Equipaments	0	0
Subcomissió d'Assumptes Europeus i d'Acció Exterior	0	0
Subcomissió de Col·laboració i Cooperació	0	0
Subcomissió Bilateral Cooperació Generalitat-Estat en matèria d'immigració: treball i residència d'estrangers	0	0
Grup de treball de metodologia per determinar el compliment de la DA 3a EAC	0	0
Grup de treball per al desenvolupament dels art. 140.2, 180 i 182 de l'EAC	0	0
Grup de treball per analitzar la viabilitat de possibles traspassos de funcions i serveis a la CA de Catalunya en diverses matèries	1 (11/02)	No consten
Grup de treball en compliment de la DA 154 de la Llei 11/2020, de pressupostos generals de l'Estat per al 2021	2 (8/02 i 9/03)	0

Font: Departament de Gestió Documental i Recursos d'Informació. Parlament de Catalunya.

Polítiques normatives de l'Estat

Xabier Arzoz Santisteban

Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Nacional d'Educació a Distància

1. Introducció

L'objectiu d'aquest capítol és fer un balanç general de l'activitat normativa de l'Estat durant el 2022. Aquest balanç aborda diverses perspectives: estadística, tipològica, material, competencial, europea i conflictual. L'aspiració és continuar en successives edicions del present informe amb els mateixos o similars indicadors per mesurar i comparar l'activitat normativa estatal anual. En canvi, no es pretén estudiar la dimensió política o els continguts de les normes estatals aprovades el 2022.[1] Un estudi detallat de les diferents polítiques materials iniciades o desenvolupades durant l'any passat s'escomet en els capítols sectorials d'aquest informe.

2. Les xifres i els instruments de l'activitat normativa estatal

L'activitat normativa de l'Estat el 2022 va ser intensa. Es van aprovar 39 lleis ordinàries, 15 lleis orgàniques i 20 reials decrets llei. Una part significativa d'aquestes normes es va adoptar l'últim mes de l'any: 15 lleis ordinàries (6 idèntiques i referides a la cessió de tributs a diferents comunitats autònomes), 3 lleis orgàniques i 1 reial decret llei.

Com és habitual, aquesta important activitat normativa va ser impulsada principalment pel Govern. Amb tot, es van aprovar 7 proposicions de llei, totes presentades pels partits que conformen el Govern (PSOE i UP); les proposicions de llei restants, fins a la 85, van mancar de suports parlamentaris suficients.

La producció normativa estatal del 2022 no sols va superar les del 2021 (65 iniciatives legislatives aprovades), el 2020 (54) i el 2019 (26), sinó que, a més, va ser la més prolífica dels últims cinc anys. També va ser una important activitat normativa en una sèrie més llarga. Convé comparar la producció normativa aconseguida en situacions similars, o almenys considerar aquestes possibles diferències: amb majories parlamentàries idèntiques (absoluta o simple) i en anys que culminen *de iure* o *de facto* una legislatura pel que es refereix a polítiques normatives.

El 2022, sota un Govern que mancava de majoria absoluta a les Corts Generals, es van aprovar 74 iniciatives legislatives, mentre que el 2017, quan Mariano Rajoy governava en solitari amb majoria simple, el nombre d'iniciatives legislatives aprovades va ser de 24. A l'altre extrem, el 2015, quan Mariano Rajoy governava amb majoria

1 Per a una crònica legislativa i política del 2022 *vide* Azpitarte Sánchez, M. *Revista Espanyola de Dret Constitucional*, núm. 127 (2023).

absoluta en el seu últim any, gairebé complet, de legislatura,[2] i en una legislatura igualment marcada per la crisi econòmica i social (també per la crisi política i territorial), el nombre d'iniciatives legislatives aprovades va ser de 84 (48 lleis ordinàries, 16 lleis orgàniques, 12 reials decrets llei i 8 reials decrets legislatius).

I el 2003, quan José María Aznar governava amb majoria absoluta en el seu últim any complet de legislatura, el nombre d'iniciatives legislatives aprovades va ser de 89 (62 lleis ordinàries, 20 orgàniques i 7 reials decrets llei). En suma, l'activitat legislativa estatal del 2022 es pot comparar favorablement amb l'aconseguida en anys que van tancar legislatures protagonitzades per governs que comptaven amb majoria absoluta.

El nombre de reials decrets llei continua sent alt, si bé la xifra del 2022 (20) s'allunya dels rècords aconseguits durant la pandèmia (39 el 2020 i 32 el 2021), la crisi econòmica i social (29 el 2012) i la crisi política (28 el 2018), i es torna a nivells més concordes amb altres anys (18 el 2019, 17 el 2013 i 2014, 20 el 2011).

El nombre total més gran de normes aprovades el 2022, en comparació amb els anys previs a l'actual legislatura, es relaciona amb la necessitat d'afrontar les conseqüències econòmiques i socials de successos imprevistos (l'erupció del volcà de La Palma i la guerra a Ucraïna) i el desig del Govern d'executar les promeses del seu programa electoral que van quedar suspeses per la covid-19, i començar el nou any amb els deures fets per dedicar-se de ple, primer, a la llarga precampanya electoral que s'apropava amb les eleccions autonòmiques i municipals de maig[3] i, després, a la presidència espanyola de la Unió el segon semestre del 2023.

De conformitat amb els seus títols, 19 dels 20 reials decrets llei aprovats el 2022 (que en la majoria inclouen els sintagmes «mesures urgents», «excepcionals», «de resposta» o de «caràcter temporal» o apel·len a la «millora», la «sostenibilitat econòmica» o a l'«alleujament», per exemple, de la pujada del tipus d'interès) semblen complir amb el pressupost habilitant de la legislació d'urgència, la situació de necessitat extraordinària i urgent, sense perjudici que un estudi detallat pugui concloure que algunes de les mesures incloses en el contingut no tinguin la connexió de sentit que exigeix la jurisprudència constitucional (sobre això es tornarà més endavant).

En canvi, *prima facie* pot sorprendre un dels reials decrets llei. El Reial decret llei 7/2022, de 29 de març, sobre requisits per garantir la seguretat de les xarxes i serveis de comunicacions electròniques de cinquena generació, que inclou disposicions i respon a títols competencials que, *a priori*, no s'identifiquen amb les qüestions incloses tradicionalment en la legislació d'urgència (règim general de telecomunicacions i seguretat pública, art. 149.1.21 i 29 CE). En el preàmbul se'n justifica l'adopció per «la situació de conflicte internacional derivada de l'agressió contra Ucraïna i l'elevat risc de ciberatacs contra xarxes i serveis 5G ja desplegades al nostre país o amb desplegament previst per als pròxims mesos». No obstant això, només tres mesos després

2 Les Corts Generals es van dissoldre el 27 d'octubre de 2015 amb motiu de la convocatòria d'eleccions per al 20 de desembre següent.

3 *El País*, (7 de gener de 2023).

es va aprovar justament la Llei 11/2022, de 28 de juny, general de telecomunicacions, amb la qual probablement es podria haver coordinat (a més de la Llei orgànica 5/2022, de 28 de juny, complementària de la Llei 11/2022, de 28 de juny, general de telecomunicacions, de modificació de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial). En sentit invers, sobta que una de les iniciatives legislatives tramitades com a llei ordinària el 2002 llueixi en el títol l'expressió «mesures urgents».

Alguns dels reials decrets llei aprovats el 2022 tenen un caràcter marcat de «norma òmnibus», per dir-ho així, comprensible a causa de la complexitat i transversalitat de la situació extraordinària que en cada cas havien d'atendre. En particular, l'últim de l'any, el Reial decret llei 20/2022, de 27 de desembre, de mesures de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra d'Ucraïna i de suport a la reconstrucció de l'illa de la Palma i a altres situacions de vulnerabilitat pot recordar, per l'extensió (125 pàgines impreses del BOE), per la data d'aprovació i pel contingut, les antigues lleis d'acompanyament. No obstant això, malgrat els elements esmentats, més o menys circumstancials, la norma d'urgència conté únicament unes poques mesures heterogènies, alienes al que anuncia el títol.

En qualsevol cas, a causa del caràcter de «norma òmnibus» d'alguns dels reials decrets llei aprovats, se suscitaran dubtes sobre la concurrència del pressupòsit habilitant o la connexió de sentit en relació amb algunes disposicions incloses. Així, l'extens Reial decret llei 6/2022, de 29 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en el marc del Pla nacional de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna, inclou, per exemple, modificacions de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic: la primera per introduir la possibilitat d'ampliació dels terminis dels procediments administratius en cas d'un ciberincident (art. 32.5), malgrat que ja existien possibilitats d'ampliació dels terminis; i la segona «amb la finalitat d'establir un model segur de gestió transparent de la informació que permeti el lliure i àgil accés a la informació pública i privada per facilitar el desenvolupament de serveis digitals d'alt valor afegit orientats al ciutadà i així promoure i facilitar la creació de repositoris de dades accessibles que facilitin la creació de serveis de valor afegit» (art. 142).

Un altre exemple cridaner és la inversió del sentit del silenci administratiu (de positiu a negatiu) en tres procediments, relacionats amb l'aeronavegabilitat de les aeronaus, la certificació del personal de formació de pilots a distància o la concessió de servituds aeronàutiques, que fa el Reial decret llei 14/2022, el qual modifica per això la disposició addicional dinovena de la Llei 21/2003, de 7 de juliol, de seguretat aèria. I encara més quan en el preàmbul del mateix text normatiu (el títol del qual diu: «de modificació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, amb la finalitat de regular les estadístiques de les microempreses, petites i mitjanes empreses (PIME) en la contractació pública») es recorda que «als procediments d'aeronavegabilitat regulats per la normativa europea ja

els aplica l'excepció del silenci positiu *ex* article 24.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, en exigir un pronunciament exprés de l'Administració pública actuant, conforme a la doctrina reiterada i pacífica del Consell d'Estat, entre altres, en dictamen 382/2014». Resulta discutible la connexió de sentit, però encara més la urgència si no era estrictament necessari per imperatiu del dret de la Unió, tal com l'interpretava l'Alt Òrgan Consultiu del Govern des del 2014.

3. L'objecte de l'activitat normativa estatal

En aquest apartat es desglossen les principals matèries abordades per les disposicions de rang legal adoptades per l'Estat el 2022. No és possible una classificació perfecta, perquè sovint els textos normatius inclouen al mateix temps mesures que pertanyen a diferents matèries (és el cas habitualment, encara que no solament, de les mesures de caràcter urgent aprovades mitjançant reials decrets llei). Seguidament, no es pretén oferir més que una descripció aproximada, il·lustrativa dels principals focus de l'activitat normativa estatal i, en certa manera, un reflex de les circumstàncies que preocupaven la societat espanyola l'any passat.

L'activitat normativa estatal del 2022 inclou 16 normes de rang legal amb una funció constitucional: les reformes de dos estatuts d'autonomia (de les Illes Balears i Aragó), totes dues de caràcter puntual, relacionades amb els aforaments dels parlamentaris autonòmics i el nombre d'escons a les Corts d'Aragó; les reformes de les lleis reguladores del concert i conveni econòmics per al País Basc i Navarra, per atendre la creació de noves figures impositives; i 6 lleis idèntiques de modificació del règim de cessió de tributs aplicable a les comunitats autònomes d'Andalusia, Canàries, Catalunya, Comunitat Valenciana, Galícia i les Illes Balears. Aquestes lleis de modificació del règim de cessió de tributs es connecten amb disposicions dels corresponents estatuts d'autonomia que autoritzen a modificar-ne el contingut mitjançant acord del Govern amb la comunitat autònoma, que ha de ser tramitat com a projecte de llei sense que tingui la consideració de modificació de l'Estatut (*vide*, per exemple, la disposició addicional setena de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i l'article equivalent 178 del d'Andalusia). Per tant, aquestes 6 lleis ordinàries adeqüen el contingut de l'Estatut d'autonomia corresponent a la nova cessió de tributs i, així mateix, regulen el règim específic d'aquesta cessió a les esmentades comunitats autònomes.

Entre les lleis amb contingut sectorial, el principal grup és conformat per regulacions per a la protecció de les persones en diversos contextos i l'ampliació dels seus drets: la millora de la protecció de les persones òrfenes víctimes de la violència de gènere (Llei orgànica 2/2022), la protecció dels consumidors i usuaris enfront de situacions de vulnerabilitat social i econòmica (Llei 4/2022, encara que al mateix temps també inclou mesures molt variades en les seves disposicions finals), la convivència universitària (Llei 3/2022), la formació professional (Llei orgànica 3/2022), l'accessibilitat cognitiva i les seves condicions d'exigència i aplicació (Llei 6/2022), la garantia integral de la llibertat sexual (Llei orgànica 10/2022), la igualtat de tracte

i la no-discriminació (Llei 15/2022, de 12 de juliol), la memòria democràtica (Llei 20/2022) i la regulació de l'exercici del vot per als espanyols que viuen a l'estranger (Llei orgànica 12/2022).

Integren o complementen aquest primer grup el subgrup (o grup, si es prefereix) representat per les normes de legislació laboral, estatutària i social, també amb una finalitat primordialment tuïtiva o de millora de les condicions socials o laborals: l'impuls dels plans de pensions d'ocupació (Llei 12/2022), la creació d'un fons de compensació per a les víctimes de l'amiant (Llei 21/2022), el reconeixement efectiu del temps de prestació del servei social de la dona en l'accés a la pensió de jubilació parcial (Llei 24/2022), la millora de les condicions de treball i de Seguretat Social de les persones treballadores al servei de la llar (Reial decret llei 16/2022), l'adaptació i millora de les condicions laborals de les persones dedicades a les activitats artístiques i les activitats tècniques i auxiliars necessàries per al seu desenvolupament (Reial decret llei 5/2022), la modificació de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut (Reial decret llei 12/2022), la protecció dels treballadors autònoms i la transició cap als mecanismes estructurals de defensa de l'ocupació (Reial decret llei 2/2022), un nou sistema de cotització per als treballadors per compte propi o autònoms i la millora de la seva protecció per cessament d'activitat (Reial decret llei 13/2022), i la millora de les condicions de treball i de seguretat social de les persones treballadores al servei de la llar (Reial decret llei 16/2022).

Un tercer gran àmbit és el de les mesures econòmiques, si bé amb freqüència indissociables de components socials, d'ajustos de preus o bé de lluita contra la vulnerabilitat, que generalment acaparen els reials decrets llei. En els reials decrets llei sobre qüestions socioeconòmiques hi ha diverses àrees d'atenció recurrent durant el 2022:

a) En primer lloc, el trio format per la recuperació econòmica i social de l'illa de La Palma, les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna i les situacions de vulnerabilitat social i econòmica protagonitzen fins a quatre reials decrets llei (els que porten els números 2, 6, 11 i 20) i, si s'acceptés la connexió de sentit entre la ciberseguretat i la guerra a Ucraïna, també es podria incloure aquí el ja esmentat Reial decret llei 7/2022, de 29 de març, sobre requisits per garantir la seguretat de les xarxes i serveis de comunicacions electròniques de cinquena generació, encara que no contingui mesures econòmiques.

b) En segon lloc, les qüestions referides a l'energia i la reducció dels seus costos protagonitzen enterament o parcialment quatre reials decrets llei: la sostenibilitat del transport de mercaderies per carretera i del funcionament de la cadena logística i mesures excepcionals en matèria de revisió de preus en els contractes públics d'obres (Reial decret llei 3/2022); un mecanisme d'ajustament de costos de producció per a la reducció del preu de l'electricitat en el mercat majorista (Reial decret llei 10/2022); mesures urgents, en l'àmbit de l'energia, en l'aplicació del règim retributiu a les instal·lacions de cogeneració i la reducció temporal del tipus de l'impost sobre el valor afegit aplicable als lliuraments, importacions i adquisicions intracomunitàries de

determinats combustibles (Reial decret llei 17/2022); la sostenibilitat econòmica, en l'àmbit del transport, en matèria de beques i ajudes a l'estudi, així com de mesures d'estalvi, eficiència energètica i de reducció de la dependència energètica del gas natural (Reial decret llei 14/2022) i la protecció dels consumidors d'energia i de contribució a la reducció del consum de gas natural en aplicació del Pla + seguretat per a la teva energia (+SE) (Reial decret llei 18/2022).

c) Un altre àmbit atès és el de la sequera, en forma de suport al sector agrari (Reial decret llei 4/2022) i de protecció de les persones treballadores agràries eventuals afectades (Reial decret llei 18/2022).

La resta dels reials decrets llei es van ocupar de qüestions diverses: les entitats de crèdit, empreses de serveis d'inversió i societats de gestió d'actius (Reial decret llei 1/2022); la contractació laboral en el Sistema Espanyol de Ciència, Tecnologia i Innovació (Reial decret llei 8/2022); mesures hipotecàries i de gestió de pagaments a l'exterior en el marc de l'aplicació de les mesures restrictives aprovades per la Unió Europea en resposta a la invasió d'Ucraïna (Reial decret llei 9/2022); els incendis forestals (Reial decret llei 15/2022), i un codi de bones pràctiques per alleujar la pujada dels tipus d'interès en préstecs hipotecaris sobre habitatge habitual i mesures per a la millora del mercat de préstecs hipotecaris (Reial decret llei 19/2022).

A més de reials decrets llei, també es van aprovar lleis de naturalesa econòmica: la Llei 10/2022, de 14 de juny, de mesures urgents per impulsar l'activitat de rehabilitació edificatòria en el context del Pla de recuperació, transformació i resiliència; la Llei 14/2022, de 8 de juliol, de modificació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, amb la finalitat de regular les estadístiques de les microempreses, petites i mitjanes empreses (PIME) en la contractació pública; la Llei 16/2022, de 5 de setembre, de reforma del text refós de la Llei concursal; la Llei 18/2022, de 28 de setembre, de creació i creixement d'empreses; la Llei 28/2022, de 21 de desembre, de foment de l'ecosistema de les empreses emergents (anomenada *Llei de les* start-ups); i la Llei 30/2022, de 23 de desembre, per la qual es regulen el sistema de gestió de la Política Agrària Comuna i altres matèries connexes.

Un quart grup de set normes s'incardina totalment o parcialment en la legislació penal: són les lleis orgàniques amb els números 4, 6, 9, 10, 11, 13 i 14, totes del 2022, que inclouen algunes reformes de gran atenció mediàtica, encara que per raons diferents, com la dels delictes contra la llibertat sexual, la sedició i la malversació.

Un cinquè grup de normes afecten la Llei orgànica del Poder Judicial, amb reformes molt concretes (lleis orgàniques 5/2022 i 8/2022) o bé qüestions relacionades amb l'Administració de justícia situades fora d'aquesta llei [Llei 29/2022, de 21 de desembre, per la qual s'adapta l'ordenament nacional al Reglament (UE) 2018/1727 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de novembre de 2018, sobre Eurojust, i es regulen els conflictes de jurisdicció, les xarxes de cooperació jurídica internacional i el personal dependent del Ministeri de Justícia a l'exterior].

Un sisè grup és el de les normes legals en matèria pressupostària, financera i tributària: els mateixos pressupostos generals de l'Estat per al 2023; la Llei 2/2022, de 24 de febrer, de mesures financeres de suport social i econòmic i de compliment de l'execució de sentències; la Llei 5/2022, de 9 de març, per la qual es modifiquen la Llei 27/2014, de 27 de novembre, de l'impost de societats, i el text refós de la Llei de l'impost sobre la renda de no-residents, aprovat mitjançant el Reial decret legislatiu 5/2004, de 5 de març, en relació amb les asimetries híbrides; la Llei 38/2022, de 27 de desembre, per a l'establiment de gravàmens temporals energètic i d'entitats de crèdit i establiments financers de crèdit i per la qual es crea l'impost temporal de solidaritat de les grans fortunes, i es modifiquen determinades normes tributàries.

Les disposicions legals restants (totes lleis ordinàries) regulen els residus i sòls contaminats per a una economia circular (Llei 7/2022), el dipòsit legal (Llei 8/2022), la qualitat de l'arquitectura (Llei 9/2022), les telecomunicacions (Llei 11/2022), la comunicació audiovisual (Llei 13/2022), el reconeixement de personalitat jurídica a la llacuna del Mar Menor i la seva conca (Llei 19/2022), els precursors d'explosius (Llei 25/2022), el sector ferroviari (Llei 26/2022), la institucionalització de l'avaluació de polítiques públiques en l'Administració general de l'Estat (Llei 27/2022), i l'esport (Llei 39/2022).

4. Els aspectes competencials

4.1. Els títols competencials invocats

Els títols competencials invocats en els 74 textos normatius de rang legal aprovats el 2022 són, com és d'esperar, molt diversos. El 2022 es persevera en les pràctiques consagrades pel temps. En primer lloc, hi ha la pràctica de sustentar els textos legals adoptats per l'Estat en una pluralitat de títols. Només vuit normes s'escapen d'aquesta pràctica i es dicten a l'empara d'un únic títol competencial.[4] Certament, no hi ha matèria que es pugui regular de manera raonable sense introduir disposicions connexes relatives a matèries dependents d'altres títols competencials.

Alguns decrets llei destaquen per la varietat dels títols competencials invocats, la qual cosa no estranya si es té en compte que es van aprovar per abordar les conseqüències de la guerra a Ucraïna. El rècord el té el Reial decret llei 6/2022, de 29 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en el marc del Pla nacional de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna. Invoca 17 títols competencials (art. 149.1.1, 2, 7, 8, 9, 12, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25 i 30 i 149.2 CE). Constitueix un text legal extens (que s'estén al llarg de 160 pàgines del BOE, encara que l'exposició de motius n'ocupa gairebé un terç) que inclou mesures en terrenys molt

4 Les lleis 2/2022 i 5/2022, que s'emparen en l'art. 149.1.14 CE; la Llei 16/2022, que s'empara en l'art. 149.1.6 CE; la Llei 23/2022, que s'empara en l'art. 149.1.13 CE; la Llei 24/2022, que s'empara en l'art. 149.1.17 CE; la Llei orgànica 4/2002, que s'empara en l'art. 149.1.6 CE; i la Llei 19/2022, sobre la llacuna del Mar Menor; el Reial decret llei 15/2022, sobre incendis forestals, que s'empara en l'art. 149.1.23 CE.

diversos, algunes de les quals no tenen a veure amb les conseqüències de la guerra a Ucraïna, com una nova regulació del mecanisme de finançament del bo social elèctric com a conseqüència de les sentències del Tribunal Suprem de 2022, per la qual cosa compten amb una justificació específica del pressupòsit habilitant de la norma d'urgència. En el segon lloc d'aquest rànquing peculiar (nombre de títols competencials invocats) hi ha el Reial decret llei 14/2022, d'1 d'agost, de mesures de sostenibilitat econòmica, en l'àmbit del transport, en matèria de beques i ajudes a l'estudi, així com de mesures d'estalvi, eficiència energètica i de reducció de la dependència energètica del gas natural. La seva disposició final primera al·ludeix, en 16 apartats, a un total de 13 títols competencials (art. 149.1. 6, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 29 i 30 CE).

No és només el cas dels reials decrets llei. També ocorre en les lleis dictades en àmbits molt concrets. Així, la Llei 17/2022, de 5 de setembre, per la qual es modifica la Llei 14/2011, d'1 de juny, de la ciència, la tecnologia i la innovació, invoca fins a 7 títols competencials. El principal, naturalment, és el derivat de l'art. 149.1.15 CE, que atribueix a l'Estat competència exclusiva sobre el foment i la coordinació general de la recerca científica i tècnica. La resta de les disposicions incloses en aquesta llei s'emparen en els següents títols, que s'indiquen de forma singularitzada: els apartats 1, 3, 7, 9, 16 i 18.

El grau de precisió en la individualització dels preceptes que es corresponen amb cadascun dels títols competencials al·legats continua sent variable. La majoria de les lleis i els reials decrets llei escometen amb precisió aquesta tasca d'identificació. Destaca, referent a això, la Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i la no-discriminació. La disposició final octava dedica un total de 12 apartats a indicar els títols competencials de cada precepte o disposició (art. 149.1.1, 2, 6, 7, 8, 11, 16, 18, 21 i 27 CE); les restants només seran aplicables a l'Administració general de l'Estat.

També s'esforça a identificar els seus títols competencials la Llei 28/2022, de 21 de desembre, de foment de l'ecosistema de les empreses emergents (l'anomenada *Llei de les* start-ups). Dedica 10 apartats a assenyalar els títols competencials de cadascun dels seus preceptes, que són els apartats 6, 8, 11, 13, 14, 15, 18 i 30. Les disposicions restants resultaran únicament d'aplicació en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat i en el seu sector públic institucional. També és primmirat en la identificació del títol competencial que sustenta els preceptes el Reial decret llei 14/2022: la disposició final dedica a la qüestió un total de 16 apartats.

En algun cas, la identificació dels títols competencials és per referència: en un context ja prou complex, això no contribueix a la claredat. Així, el Reial decret llei 3/2022 assenyala, en l'apartat primer (de vuit!), de la seva disposició final primera: «Els articles 1, 2, 4 i 5, la disposició addicional quarta, la disposició transitòria quarta i les disposicions finals cinquena i sisena es dicten a l'empara de les competències expressades en la norma objecte de modificació». Ara bé, la norma objecte de modificació, la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres, inclou, en la disposició final segona, fins a 10 apartats, que invoquen un total de 8 títols

competencials diferents per a diferents grups de preceptes. Per claredat, hauria estat preferible que s'identifiquessin directament els títols competencials que emparen els pocs preceptes modificats.

Més rellevant, però, és constatar que en moltes disposicions persisteix la pràctica de la invocació múltiple i genèrica dels títols competencials, sense especificar quins preceptes es dicten i a l'empara de quines competències estatals es fa. Així, la Llei de qualitat de l'arquitectura es dicta a l'empara dels títols estatals recollits en els apartats 13, 23, 25 i 28 de l'article 149.1 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, bases del règim miner i energètic, i competència exclusiva per a la defensa del patrimoni cultural, artístic i monumental espanyol contra l'exportació i l'espoliació), però no s'especifiquen els preceptes que es dicten a l'empara de cadascun d'aquests títols. Només s'indiquen dues disposicions finals que, addicionalment, es dicten a l'empara de l'article 149.1.18 CE, en concret, la legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives.

El mateix ocorre amb la Llei 10/2022, de 14 de juny, de mesures urgents per impulsar l'activitat de rehabilitació edificatòria en el context del Pla de recuperació, transformació i resiliència. Malgrat que només té 5 articles i 4 disposicions addicionals, només es necessita el títol competencial de l'article primer (art. 149.1.14 CE), mentre que els restants preceptes (8 en total) se sustenten genèricament en 6 títols competencials, els recollits en els apartats 1, 8, 13, 18, 23 i 25 de l'article 149.1 CE: competència exclusiva en matèria de condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels corresponents deures constitucionals, legislació civil, planificació general de l'activitat econòmica, bases del règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú, legislació bàsica de protecció del medi ambient, i bases del règim energètic.

Igualment, el Reial decret llei 20/2022, de 27 de desembre, de mesures de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra d'Ucraïna i de suport a la reconstrucció de l'illa de La Palma i a altres situacions de vulnerabilitat, també invoca de manera indiferenciada els seus títols competencials malgrat no ser pocs, perquè es dicta a l'empara del que es disposa en les regles 7a, 8a, 9a, 13a, 14a, 17a, 18a, 19a, 20a, 21a, 22a, 23a, 25a, de l'article 149.1 CE.

Alguns textos normatius aprovats el 2022 només són aplicables a l'Administració general de l'Estat i, aparentment per aquesta raó, no indiquen els seus títols competencials. És el cas de la Llei 21/2022, de 19 d'octubre, de creació d'un fons de compensació per a les víctimes de l'amiant, perquè es tracta d'un fons adscrit a l'Administració general de l'Estat i gestionat per l'Institut Nacional de la Seguretat Social, i de la Llei 27/2022, de 20 de desembre, d'institucionalització de l'avaluació de polítiques públiques en l'Administració general de l'Estat, la qual, com es desprèn del títol, no és aplicable a les comunitats autònomes.

4.2. El protagonisme dels títols transversals

Com s'ha vist en les disposicions ja esmentades, la invocació dels títols competencials que la Constitució atribueix a l'Estat en els apartats 1 i 13 de l'article 149.1 CE és recurrent en les normes estatals aprovades el 2022, invocació que té més o menys abast segons els casos. A vegades no es comprèn la raó o l'abast d'aquesta invocació. Així, encara que la Llei general de telecomunicacions es dicta a l'empara de la competència exclusiva estatal en matèria de telecomunicacions (art. 149.1.21 CE), la seva disposició final segona matisa que «les disposicions de la llei dirigides a garantir la unitat de mercat en el sector de les telecomunicacions» es dicten a l'empara dels articles 149.1.1 i 149.1.13 CE. No obstant això, no s'individualitzen aquestes disposicions ni és tasca senzilla identificar aquestes disposicions amb la mera lectura del text legal. El sintagma «unitat de mercat» no es troba en tot el text de la llei: ni en les rúbriques ni en el contingut dels preceptes. I, si a això s'uneix el fet que es tracta d'una llei amb 114 articles i 30 disposicions addicionals, la concreció de «les disposicions de la llei dirigides a garantir la unitat de mercat en el sector de les telecomunicacions» queda en la incertesa més gran. Tot això, cal insistir, en una matèria en què l'Estat compta amb una competència legislativa plena. Segons doctrina constitucional reiterada, el títol competencial derivat de l'article 149.1.1 CE no s'ha d'utilitzar en una matèria en la qual l'Estat compta amb competència legislativa plena, perquè pot i ha de garantir prou la consecució de la igualtat. I la utilitat de l'article 149.1.13 CE sembla igualment nul·la, si la competència estatal per legislar en la matèria és plena. En definitiva, aquesta invocació dels títols transversals sembla redundant.

L'article 149.1.13 CE és el títol competencial que suporta enterament la Llei 30/2022, de 23 de desembre, per la qual es regulen el sistema de gestió de la Política Agrària Comuna i altres matèries connexes. El Reial decret llei 4/2022, de 15 de març, pel qual s'adopten mesures urgents de suport al sector agrari per causa de la sequera, se sustenta de manera principal en l'article 149.1.13 CE. En total, un terç de les normes de rang legal adoptades el 2022 invoquen l'article 149.1.13 CE per a tots o alguns dels seus preceptes: 13 lleis ordinàries i 13 reials decrets llei.

L'article 149.1.1 CE és el títol competencial únic de la Llei 6/2022, de 31 de març, de modificació del text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, per establir i regular l'accessibilitat cognitiva i les seves condicions d'exigència i aplicació. I és el títol principal del contingut de diverses lleis:

- La Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i la no-discriminació. El títol preliminar, el títol I (amb l'excepció dels art. 9 a 11, 15, 17.2, 20.2 i 22), els articles 25 i 33 del títol II, el títol III i el títol IV constitueixen la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals.

- La Llei 20/2022, de 19 d'octubre, de memòria democràtica, es dicta amb caràcter general a l'empara de l'article 149.1.1 CE, si bé diversos preceptes es dicten a l'empara dels títols següents: art. 149.1.5, 6, 7, 15, 18, 28, 30 CE.
- La Llei 39/2022, de 30 de desembre, de l'esport. La major part dels seus 124 articles, 18 disposicions addicionals i 2 disposicions finals es basen en l'article 149.1.1 CE; únicament 17 articles, apartats o subapartats (lletres) es dicten a l'empara dels articles 149.1.2, 3, 6, 7, 17, 30 CE.

El contrast de la nova Llei de l'esport (92 pàgines del BOE) amb la derogada Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport (43 pàgines del BOE) permet il·lustrar la transformació de la comprensió dels títols competencials estatals operada en les últimes dècades. D'una banda, hi ha més sofisticació i precisió tècnica en la invocació estatal dels preceptes constitucionals que n'emparaven la legislació. El 1990 només en el preàmbul de la llei estatal hi havia referències molt genèriques als títols competencials. En canvi, el 2022 hi ha una disposició final primera que precisa quins preceptes es dicten i a l'empara de quins títols competencials es fa. D'altra banda, l'altra transformació consisteix en l'arrasador protagonisme de l'article 149.1.1 CE. Això requereix una explicació més detallada.

El 1990, l'Estat havia de raonar en termes complexos l'assumpció d'una regulació sobre una matèria —l'esport— que els diversos estatuts d'autonomia atribuïen a les comunitats autònomes. El preàmbul de la Llei 10/1990, de 15 d'octubre, de l'esport utilitzava diversos arguments per emparar des del punt de vista competencial la regulació pròpiament esportiva que contenia, és a dir, la que no es podia reconduir als títols sobre educació, recerca, sanitat i legislació mercantil:

> [...] en primer lloc, que aquesta atribució s'ha de posar en connexió estricta amb els *àmbits territorials* de les respectives comunitats autònomes, i, en segon lloc, que l'esport constitueix una matèria —per emprar termes constitucionals— sobre la qual, sens dubte, incideixen diversos títols competencials. En aquest sentit, hi ha diverses actuacions coordinades i de cooperació entre l'Administració de l'Estat i la de les comunitats autònomes per a aquelles competències *concurrents* que propiciaran sens dubte una política esportiva més dinàmica i amb efectes multiplicadors.
>
> Respecte del primer, sembla clar que la *faceta competitiva d'àmbits estatal i internacional*, que és inherent a l'esport, justifica l'actuació de l'Estat. Com el Tribunal Constitucional va assegurar en el seu moment, la gestió dels interessos propis de les comunitats autònomes no possibilita, «certament, l'afectació d'interessos que són propis de l'esport federat espanyol en el seu conjunt», de manera que és absolutament necessari connectar la intervenció pública amb l'àmbit en el qual es desenvolupa l'esport. Això permet, en definitiva, dividir els respectius camps d'actuació de l'Estat i de les comunitats autònomes. I, per descomptat, així ho fa la present llei, que adverteix en diversos preceptes la delimitació dels seus objectius derivats de les exigències constitucionals i que es corresponen amb les competències de l'Administració de l'Estat, deixant fora de perill les que corresponen legítimament a les comunitats autònomes.
>
> Respecte del segon, també és clar que l'activitat esportiva constitueix *una manifestació cultural evident, sobre la qual l'Estat no ha de ni pot mostrar-se aliè per imperatiu de la mateixa Constitució*, encara que només sigui per facilitar la comunicació necessària entre els diferents àmbits autonòmics [èmfasi afegit].

Doncs bé, en lloc d'aquesta embullada argumentació, el legislador estatal adopta ara una altra perspectiva: més d'un centenar de preceptes es dicten com a condicions bàsiques a l'empara de l'article 149.1.1 CE. L'esport ja no és una matèria de competència autonòmica, encara que amb una dimensió supraautonòmica lligada a les competències d'àmbit estatal i internacional; tampoc no és una manifestació cultural amb una comunicació entre els diferents territoris que hagi de ser garantida per l'Estat. Les disposicions estatals sobre l'esport són totes elles condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets. Ara bé, a l'empara de l'article 149.1.1 CE no sols es dicten «condicions bàsiques», sinó també regulacions extenses i completes: una transformació de la qual, certament, existeixen nombrosos precedents, però que la nova Llei estatal de l'esport il·lustra a la perfecció.

4.3. Impacte competencial

Des de la perspectiva de l'impacte sobre les competències autonòmiques, podem destacar tres lleis: la Llei 13/2022, de 7 de juliol, general de comunicació audiovisual; la Llei 26/2022, de 19 de desembre, per la qual es modifica la Llei 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari; i la Llei 30/2022, de 23 de desembre, per la qual es regulen el sistema de gestió de la Política Agrària Comuna i altres matèries connexes. S'al·ludirà breument a l'impacte de les dues primeres i en l'apartat següent es comentarà la tercera.

La Llei general de comunicació audiovisual, que deroga l'anterior de 2010, regula qüestions rellevants per a les comunitats autònomes, ja sigui perquè aquestes disposen de mitjans de comunicació propis, compten amb prestadors del servei d'àmbits autonòmic i local o, sobretot, tenen una llengua oficial diferent del castellà, puix que estableix les obligacions de quota i de finançament anticipat d'obra audiovisual europea i de promoció de la diversitat lingüística estatal. Les referències a les competències de les comunitats autònomes en aquesta llei són abundants.

La Llei 26/2022, de 19 de desembre, per la qual es modifica la Llei 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari, es refereix a un àmbit que en el passat ha estat font de controvèrsia competencial, bàsicament sobre la titularitat d'algunes línies fèrries que, fins i tot discorrent íntegrament per una comunitat autònoma, s'integren en la xarxa d'interès general.[5]

La nova llei diferencia entre infraestructures ferroviàries, d'una banda, i les estacions de viatgers i els terminals de transport de mercaderies, de l'altra. Tots dos elements pertanyeran a la xarxa ferroviària d'interès general (RFIG) quan «resultin essencials per garantir un sistema comú de transport ferroviari en tot el territori de l'Estat o l'administració conjunta del qual resulti necessària per al correcte funcionament del referit sistema comú de transport», per estar «vinculades als itineraris de trànsit internacional les que enllacin les diferents comunitats autònomes i les seves

5 SSTC 245/2012, de 18 de desembre, i 124/2016, de 23 de juny.

connexions i accessos als principals nuclis de població i de transport o a instal·lacions essencials per a l'economia o la defensa nacional» (art. 4.1). A més, per promoure la intermodalitat i una utilització òptima de les infraestructures, els serveis ferroviaris que circulin per l'RFIG poden tenir parada en estacions o baixadors destinats al transbord o a l'intercanvi modal que no en formin part (art. 4.7). Amb això es pretén que l'RFIG no operi d'esquena a les necessitats autonòmiques.

Encara que el preàmbul de la llei afirma que «amplia algunes de les actuals previsions de consulta i audiència per introduir mecanismes efectius de participació de les comunitats autònomes, quan ostentin títols competencials sobre el servei, en la planificació i la gestió de la xarxa d'interès general, en la mesura en què aquestes decisions els afecten directament per la interacció fonamental entre infraestructura i servei públic», les possibilitats de participació no s'amplien de manera significativa.

La comunitat autònoma afectada ha d'informar abans que el titular del ministeri competent decideixi la integració d'un nou element ferroviari en la xarxa d'interès general (art. 4.2), igual que per a la modificació del Catàleg de la Xarxa Ferroviària d'Interès General (art. 4.4). L'Estat i les comunitats autònomes amb elements de la seva titularitat han de cooperar per facilitar la connexió d'aquests elements i l'RFIG, fomentant la interoperabilitat entre les diferents xarxes (art. 4.6). Això ja estava a la Llei de 2015. Certament, per activar la ja esmentada novetat de la Llei de 2022, la possibilitat de parada dels serveis ferroviaris que circulin per l'RFIG en estacions o baixadors que no en formin part s'ha de subscriure un acord entre l'administrador de l'RFIG i el titular de l'estació o baixador destinat al transbord o a l'intercanvi modal (art. 4.7). Sí que és novetat el fet que ara els projectes de construcció de noves infraestructures, estacions de transport de viatgers o terminals de transport de mercaderies s'han de posar en coneixement, entre altres, també de les comunitats autònomes abans d'aprovar-se (art. 6.1). Una altra novetat és que les comunitats autònomes poden declarar que la prestació de determinats serveis de transport ferroviari de la seva competència quedi subjecta a obligacions de servei públic sempre que n'assumeixin el finançament (art. 59.1). En la versió anterior res no es deia sobre aquest tema, encara que resulta discutible que una comunitat autònoma necessiti una habilitació legal estatal per regular els serveis de transport ferroviari de competència autonòmica. Un altre aspecte nou és que qualsevol projecte de reglament relacionat amb els cànons ferroviaris i preus derivats de la utilització d'infraestructura ferroviària i instal·lacions de servei ha de ser sotmès a informe de les comunitats autònomes (art. 96.8).

En resum, més enllà de les normes amb una funció constitucional directa indicades a dalt (reformes estatutàries, modificació del conveni i el concert econòmic, i la cessió de tributs a sis comunitats autònomes), no s'aprecien avenços o millores significatives en la participació autonòmica en els procediments estatals de decisió.

5. L'activitat normativa estatal en execució o desenvolupament del dret de la Unió Europea

Almenys 8 lleis ordinàries,[6] 1 llei orgànica[7] i 5 reials decrets llei[8] s'han dictat enteramente o parcialment per a la incorporació o l'execució del dret de la Unió Europea. Això representa una cinquena part de la producció normativa estatal de 2022.

Des de la perspectiva autonòmica, pot interessar una breu ressenya de la Llei 30/2022, de 23 de desembre, per la qual es regulen el sistema de gestió de la Política Agrària Comuna i altres matèries connexes. Aquesta llei, com ja es va anticipar, es dicta a l'empara del títol competencial estatal reconegut en l'article 149.1.13 CE.

La llei diu que s'emmarca en la reforma de la Política Agrària Comuna que la Unió Europea implementarà en els pròxims anys. Segons el preàmbul, «la Política Agrària Comuna (PAC) es veurà sotmesa a una important reforma a fi d'estar més centrada en

6 Llei 11/2022, de 28 de juny, general de telecomunicacions (disposició final quarta); Llei 11/2022, de 7 de juliol, general de comunicació audiovisual (disposició addicional vuitena); Llei 16/2022, de 5 de setembre, de reforma del text refós de la Llei concursal [...] (disposició final dissetena); Llei 26/2022, de 19 de desembre, per la qual es modifica la Llei 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari (disposició final quarta); Llei 23/2022, de 2 de novembre, per la qual es modifica la Llei 13/2019, de 27 de maig, de regulació del joc; Llei 29/2022, de 21 de desembre, per la qual s'adapta l'ordenament nacional al Reglament (UE) 2018/1727 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de novembre de 2018, sobre Eurojust, i es regulen els conflictes de jurisdicció, les xarxes de cooperació jurídica internacional i el personal dependent del Ministeri de Justícia a l'exterior; Llei 30/2022, de 23 de desembre, per la qual es regulen el sistema de gestió de la política agrícola comuna i altres matèries connexes; Llei 31/2022, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2023 (art. 72-77, 80 i 84).

7 Llei orgànica 14/2022, de 22 de desembre, de transposició de directives europees i altres disposicions per a l'adaptació de la legislació penal a l'ordenament de la Unió Europea, i reforma dels delictes contra la integritat moral, desordres públics i contraban d'armes de doble ús.

8 Reial decret llei 3/2022, d'1 de març, de mesures per a la millora de la sostenibilitat del transport de mercaderies per carretera i del funcionament de la cadena logística, i pel qual es transposa la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de juliol de 2020, per la qual es fixen normes específiques respecte a la Directiva 96/71/CE i la Directiva 2014/67/UE per al desplaçament dels conductors en el sector del transport per carretera, i de mesures excepcionals en matèria de revisió de preus en els contractes públics d'obres (disposició addicional tercera); Reial decret llei 6/2022, de 29 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en el marc del Pla nacional de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna (disposició final quaranta-dosena); Reial decret llei 7/2022, de 29 de març, sobre requisits per garantir la seguretat de les xarxes i serveis de comunicacions electròniques de cinquena generació (incorpora a l'ordenament jurídic espanyol les recomanacions contingudes a la «caixa d'eines» de la Unió Europea en matèria de ciberseguretat (5G); Reial decret llei 14/2022, d'1 d'agost, de mesures de sostenibilitat econòmica en l'àmbit del transport, en matèria de beques i ajudes a l'estudi, així com de mesures d'estalvi, eficiència energètica i de reducció de la dependència energètica del gas natural (no es transposen normes europees, però s'estableixen normes internes que contribueixen a complir-les); i Reial decret llei 20/2022, de 27 de desembre, de mesures de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra d'Ucraïna i de suport a la reconstrucció de l'illa de La Palma i a altres situacions de vulnerabilitat (transposa alguna norma europea, però sobretot fonamenta les línies d'ajuda que preveu en el que s'estableix en el Marc temporal de crisi relatiu a les mesures d'ajuda estatal destinades a donar suport a l'economia després de l'agressió contra Ucraïna per part de Rússia —Comunicació de la Comissió 2022/C 426/01).

els resultats i orientada al mercat, i que contribueixi a aconseguir més modernització i sostenibilitat del sector agrari, inclosa l'econòmica, social, mediambiental i climàtica de les zones agrícoles, silvícoles i rurals, en un marc de reducció de la càrrega administrativa». Aquesta nova orientació «s'articula sobre una subsidiarietat incrementada als estats membres, que hauran de ser els que, sobre la base de la situació i necessitats específiques, dissenyin les seves pròpies intervencions». «Amb la finalitat de poder fer una correcta implantació i gestió del conjunt d'intervencions que s'incloguin en el pla estratègic de la PAC, es fa necessari disposar de les eines adequades que permetin una aplicació harmonitzada de totes les mesures en el territori nacional. Per a això, el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació durà a terme una coordinació per aplicar homogèniament en totes les comunitats autònomes un sistema integrat de gestió i control, tal com es defineix en el capítol II del Reglament (UE) 2021/2116 del Parlament Europeu i del Consell, de 2 de desembre de 2021.»

La paradoxa és innegable. De conformitat amb els estatuts d'autonomia, la competència en matèria d'agricultura correspon en exclusiva a les comunitats autònomes. No obstant això, la integració europea va absorbir una part substancial d'aquesta competència, que, per la via de l'article 93 CE, va passar directament de les comunitats autònomes a les Comunitats Europees, després Unió Europea. L'actual reforma de la PAC persegueix més subsidiarietat en la gestió. No obstant això, la conseqüència immediata és que el legislador estatal incrementa el seu espai normatiu per garantir que les comunitats autònomes apliquin la PAC de manera homogènia: en suma, l'Estat ha de coordinar el nou sistema de gestió i control, sense que, aparentment, les comunitats autònomes, titulars encara *de lege lata* segons els estatuts d'autonomia, es beneficiïn d'aquesta nova subsidiarietat.

En qualsevol cas, el centre de gravetat de la regulació continguda en la Llei 30/2022 està en l'àmbit sancionador. Al costat d'algunes normes generals i organitzatives (art. 1-6), i sobre la gestió i control de les ajudes (art. 7-10), estableix principalment un règim sancionador en matèria d'ajudes de la Política Agrària Comuna i en matèries agràries connexes (art. 11-28). Ara bé, l'exercici del títol competencial no s'esgota en la present llei. En la disposició final setzena de la llei es faculta el Govern per desenvolupar-lo reglamentàriament, i s'afegeix el següent: «Així mateix, el Govern ha d'establir la normativa bàsica per a l'aplicació a Espanya del sistema sancionador de la PAC i les penalitzacions previstes en aquesta llei, així com per a l'ús racional d'antibiòtics en animals i l'ús sostenible de productes fitosanitaris i nutrients en els sòls agrícoles». És a dir, es difereixen al futur ulteriors desenvolupaments reglamentaris amb caràcter bàsic.

6. La conflictivitat constitucional i competencial

El nombre de recursos d'inconstitucionalitat interposats contra les disposicions estatals de rang legal aprovades el 2022 ha estat escàs: si bé fins a l'1 d'abril de 2023 encara

es podria presentar algun recurs d'inconstitucionalitat addicional[9] (o més tard si una comunitat autònoma fes ús de la possibilitat de conciliació regulada en l'article 33.2 LOTC i el termini d'interposició del recurs d'inconstitucionalitat s'estengués a nou mesos, la qual cosa sol ser excepcional, perquè l'usual és la situació inversa), a data de 6 de febrer s'havien presentat 11 recursos d'inconstitucionalitat. La gran majoria tenen una motivació politicoideològica: 8 van ser recursos d'inconstitucionalitat interposats per grups de més de 50 diputats pertanyents a partits que no sostenen el Govern.[10] Fins avui només 3 recursos d'inconstitucionalitat han estat interposats per comunitats autònomes: dos pel Govern de la Comunitat de Madrid i un tercer pel Consell de Govern d'Andalusia. Es tracta dels recursos següents:

- Recurs d'inconstitucionalitat número 6309-2022 contra l'article 29 del Reial decret llei 14/2022, d'1 d'agost, de mesures de sostenibilitat econòmica en l'àmbit del transport, en matèria de beques i ajudes a l'estudi, així com de mesures d'estalvi, eficiència energètica i de reducció de la dependència energètica del gas natural. El precepte impugnat regula el pla de xoc d'estalvi i gestió energètica en climatització (entre altres qüestions, la temperatura de l'aire en els recintes condicionats i refrigerats i l'enllumenat públic).
- Dos recursos d'inconstitucionalitat (pendents de número) contra l'article 3 de la Llei 38/2022, de 27 de desembre, per a l'establiment de gravàmens temporals energètic i d'entitats de crèdit i establiments financers de crèdit i per la qual es crea l'impost temporal de solidaritat de les grans fortunes i es modifiquen determina-

9 L'última iniciativa legislativa adoptada va ser la Llei 39/2022, de 30 de desembre, de l'esport, publicada en el BOE el dia 31.

10 Recurs d'inconstitucionalitat número 5041-2022 contra l'article únic de la Llei orgànica 4/2022, de 12 d'abril, per la qual es modifica la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal, per penalitzar l'assetjament a les dones que acudeixen a clíniques per a la interrupció voluntària de l'embaràs (Grup Parlamentari Vox); recurs d'inconstitucionalitat número 6706-2022 contra l'article 4, apartat 4; article 9, apartat 1; article 13, apartat 2; article 20, apartat 2; i article 47, apartats 2, 3 d i 4 d, de la Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i la no-discriminació (Grup Parlamentari Vox); recurs d'inconstitucionalitat número 6914-2022 contra la Llei orgànica 8/2022, de 27 de juliol, de modificació dels articles 570 bis i 599 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial (Grup Parlamentari Popular); recurs d'inconstitucionalitat número 7079-2022 contra l'article 1, u; article 1, quatre; article 2, u; article 10; article 29, u; i article 29, quatre, del Reial decret llei 14/2022, d'1 d'agost, de mesures de sostenibilitat econòmica en l'àmbit del transport, en matèria de beques i ajudes a l'estudi, així com de mesures d'estalvi, eficiència energètica i de reducció de la dependència energètica del gas natural (Grup Parlamentari Vox); recurs d'inconstitucionalitat número 8017-2022 contra disposició final quarta, disposició final setena i disposició final dissetena de la Llei orgànica 10/2022, de 6 de setembre, de garantia integral de la llibertat sexual (Grup Parlamentari Vox); recurs d'inconstitucionalitat número 8583-2022 contra la Llei 19/2022, de 30 de setembre, per al reconeixement de personalitat jurídica a la llacuna del Mar Menor i la seva conca; recurs d'inconstitucionalitat número 193-2023 contra la Llei 20/2022, de 19 d'octubre, de memòria democràtica; recurs d'inconstitucionalitat número 316-2023 contra la Llei orgànica 14/2022, de 22 de desembre, de transposició de directives europees i altres disposicions per a l'adaptació de la legislació penal a l'ordenament de la Unió Europea, i reforma dels delictes contra la integritat moral, desordres públics i contraban d'armes de doble ús.

des normes tributàries. L'objecte d'impugnació va ser el nou impost de solidaritat a les grans fortunes i es fonamenta, entre altres qüestions, en la vulneració de l'autonomia financera.

El contrast amb l'any 2003, recordat abans com a paradigma de producció legislativa intensa, és clar. Si la producció normativa estatal aconseguida llavors es pot considerar un rècord (89 iniciatives legislatives aprovades), també ho va ser la conflictivitat per raons competencials que va generar: 19 disposicions de rang legal van ser impugnades en un total de 38 recursos d'inconstitucionalitat, tots menys un interposats per algun dels òrgans legislatius i executius de les comunitats autònomes. En suma, una cinquena part de la producció normativa estatal de rang legal de 2003 va ser impugnada per una mitjana de dues comunitats autònomes davant el Tribunal Constitucional. El 2022 la xifra equivalent no arriba al 3%; és encara una xifra provisional mentre no conclogui el termini d'impugnació enfront de les últimes normes adoptades el 2022, però no és d'esperar que s'incrementi de manera significativa.

7. Conclusions

L'activitat normativa de l'Estat el 2022 ha estat superior a la dels altres anys de la legislatura en previsió d'una certa relaxació normativa el 2023: es van dictar 74 disposicions de rang legal (39 lleis ordinàries, 15 orgàniques i 20 reials decrets llei). La xifra de reials decrets llei ha descendit a nivells previs a la COVID-19, encara que continua sent alta.

Les línies temàtiques més destacades d'aquesta producció normativa van ser la protecció de la ciutadania i l'ampliació de drets, i les qüestions socials i econòmiques, una gran part de les quals són per afrontar les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna, la reconstrucció de l'illa de La Palma i altres situacions de vulnerabilitat.

Els títols transversals estatals (art. 149.1.1 i 13 CE) van mantenir el protagonisme i van emparar moltes de les normes adoptades, en alguns casos de manera íntegra: una cinquena part de les normes de rang legal adoptades el 2022 van invocar l'article 149.1.13 CE. Així mateix, una cinquena part de la producció normativa estatal es va relacionar totalment o parcialment amb la incorporació o l'execució del dret de la Unió Europea.

Des del punt de vista de l'Estat autonòmic, no s'aprecien transformacions substantives. Per un costat, no s'han produït avenços significatius en la participació autonòmica en els procediments estatals de decisió. Per l'altre, l'activitat normativa estatal de 2022 ha provocat una conflictivitat mínima davant el Tribunal Constitucional per motius competencials. Només els executius autonòmics de Madrid i Andalusia han presentat recursos d'inconstitucionalitat contra disposicions estatals aprovades el 2022: en total 3 recursos d'inconstitucionalitat, sempre contra disposicions específiques, dos dels quals contra la disposició legal que regula l'impost sobre les grans fortunes i per una pretesa vulneració de l'autonomia financera. En

qualsevol cas, l'Estat autonòmic ha recuperat el funcionament habitual amb dues reformes estatutàries puntuals: la modificació del conveni i concert econòmics per a Navarra i el País Basc, i la modificació del règim de cessió de tributs per a 6 comunitats autònomes.

Unió Europea

Alfonso González Bondia

Professor titular de Dret Internacional Públic i Relacions Internacionals
de la Universitat Rovira i Virgili

1. Introducció

L'impacte que té per a l'autogovern de Catalunya la seva pertinença a la Unió Europea s'ha de valorar des de dues vessants complementàries, que es deriven de les activitats que es desenvolupen en el marc de les conegudes com a fase ascendent i fase descendent. La fase ascendent es referiria a la capacitat que tindria la Generalitat de Catalunya per incidir en la formació de la voluntat de la Unió Europea, mentre que la fase descendent concerniria el compliment de les normes jurídiques de la Unió Europea per part de la Generalitat de Catalunya, incloent-hi les accions derivades de l'activitat de control que desenvolupen les institucions europees. Des d'aquesta doble perspectiva, aquest informe se centrarà tant en el comportament que té el Govern i el Parlament de Catalunya a la llum dels poders que li han estat atribuïts per la normativa espanyola i de la Unió Europea, com en l'afectació que tenen per a l'autogovern de Catalunya les normes de la UE i les estatals que transposen o executen la normativa europea, sense oblidar l'impacte que tot plegat té en l'organització interna de les institucions d'autogovern de la Generalitat de Catalunya.

2. L'estructura administrativa, el marc estratègic i la planificació de la Generalitat de Catalunya derivats de la pertinença a la Unió Europea

Tant el Govern de la Generalitat de Catalunya com el Parlament de Catalunya han creat diverses unitats administratives que desenvolupen funcions relacionades directament amb les activitats de la Unió Europea.

Durant el 2022, el Departament d'Acció Exterior i Govern Obert ha exercit una bona part de les funcions relacionades amb les activitats de la Unió Europea. Aquest departament va canviar de denominació amb el Decret 184/2022, de 10 d'octubre, pel nom de Departament d'Acció Exterior i Unió Europea.

La normativa reguladora del departament ha patit diverses modificacions durant aquest any, derivades de la seva reestructuració interna, que es va fer amb el Decret 99/2022, de 17 de maig, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert, i d'una reestructuració del Govern, que es va materialitzar amb el Decret 292/2022, de 2 de novembre, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior i Unió Europea. Aquestes modificacions van suposar canvis de denominacions i de funcions de les unitats que gestionen els afers relacionats amb la Unió Europea.

Les activitats vinculades amb la Unió Europea es desenvolupen en el marc de la Secretaria d'Acció Exterior del Govern. S'encarrega, amb caràcter general, de dirigir i coordinar la política i les actuacions del Govern derivades de la pertinença de Catalunya a la Unió Europea, i també nomena el delegat del Govern davant la Unió Europea i dirigeix i coordina l'activitat de la delegació. A més, exerceix la interlocució del Govern de la Generalitat amb l'Administració General de l'Estat en el marc de les seves competències, la qual cosa suposa que també és l'interlocutor en els temes europeus. Finalment, dirigeix i coordina la cooperació territorial amb altres territoris, associacions i xarxes, que en molts casos estan relacionats amb activitats de la Unió Europea.

En el marc d'aquesta secretaria hi ha dues direccions generals que desenvolupen funcions relacionades amb la Unió Europea: la Direcció General de la Representació del Govern a l'Exterior i de la Unió Europea i la Direcció General de l'Acció Exterior.

La Direcció General de la Representació del Govern a l'Exterior i de la Unió Europea va ser creada pel Decret 250/2021, de 22 de juny, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert amb la denominació de Direcció General de la Representació Institucional del Govern a l'Exterior i de la Unió Europea, amb unes funcions que van ser revisades pel Decret 99/2022. Les seves funcions es poden agrupar en tres grans àrees relacionades amb els afers de la Unió Europea. En primer lloc, dirigeix el seguiment de les iniciatives, les accions o els programes de la Unió Europea que afectin les competències o interessos de la Generalitat de Catalunya, així com les actuacions de representació, defensa i promoció d'aquests interessos davant les institucions i òrgans de la Unió Europea. En segon lloc, desenvolupa diverses funcions jurídiques i institucionals relacionades amb la pertinença a la UE. Finalment, exerceix diverses funcions relacionades amb els fons provinents de la Unió Europea.

La direcció general compta amb el Servei d'Afers de la Unió Europea per al desenvolupament de totes aquestes funcions en els tres àmbits ressenyats.

Per a la concreció del primer àmbit, aquest servei s'encarrega del disseny i el seguiment de les iniciatives, les accions o els programes de la Unió Europea que afectin les competències o interessos de la Generalitat de Catalunya, així com les actuacions de representació, defensa i promoció d'aquests interessos davant les institucions i òrgans de la Unió Europea.

Les funcions jurídiques i institucionals derivades de la pertinença a la Unió Europea es concreten en el seguiment del sistema jurídic i institucional de la Unió Europea i de la seva evolució per tal de facilitar, quan escaigui, la presa de posició de la Generalitat de Catalunya; en l'impuls, el suport i el seguiment dels sistemes de representació i de participació de la Generalitat de Catalunya en el sistema de presa de decisions de la Unió Europea; en l'impuls, suport i seguiment de l'aplicació i la transposició del dret de la Unió Europea en els àmbits de competència de la Generalitat de Catalunya; en el seguiment del règim i del marc lingüístic de la Unió Europea i de les seves implicacions envers la llengua catalana i occitana aranesa, i en fer propostes per tal de millorar-ne l'estatus en el si de la Unió, en coordinació amb el departament competent

en matèria de política lingüística; en la gestió, el suport i el seguiment dels expedients d'infracció relatius a l'aplicació del dret de la Unió Europea provinents d'institucions de la Unió Europea, sens perjudici de les competències del Gabinet Jurídic; i en la participació en els mecanismes de cooperació administrativa relatius al dret de la Unió i al mercat interior europeu.

Finalment, les activitats que desenvolupa relacionades amb el finançament europeu es concreten en la promoció i gestió de mecanismes d'informació, anàlisi, assessorament i suport a la participació de les administracions i entitats catalanes en les convocatòries i els programes de finançament promoguts per la Unió Europea; en el suport a la coordinació departamental i interdepartamental en matèria de fons de la Unió Europea, proposant actuacions i fent-ne el seguiment; en la promoció de l'anàlisi de les dades de participació catalana en els fons i els programes de finançament de la Unió Europea, proposant actuacions per optimitzar-ne els resultats i difonent les experiències i les bones pràctiques de les administracions i les entitats catalanes; i en la realització de propostes i la identificació de projectes i nous àmbits de col·laboració en el marc de les prioritats de la UE que permetin millorar la captació de fons europeus per part de les entitats públiques i privades del país.

Per altra part, de la secretaria també depèn la Direcció General de l'Acció Exterior, que d'acord amb el que estableix el Decret 99/2022, s'encarrega, entre d'altres funcions, d'impulsar i coordinar la participació del govern en les associacions i xarxes de cooperació territorial dins de l'àmbit de les seves funcions.

D'aquesta direcció general en depèn el Servei de Mediterrània i Xarxes Europees, que amb la revisió de funcions que fa el Decret 99/2022 s'encarrega de dues funcions relacionades directament o indirectament amb les activitats de la Unió Europea. Per una banda, elabora propostes i promou la participació del Govern en les associacions i xarxes europees, en coordinació amb la Direcció General de la Representació del Govern a l'Exterior i de la Unió Europea, quan aquestes s'emmarquin en polítiques de la Unió Europea o tinguin per objectiu incidir-hi. Per altra part, gestiona i fa el seguiment dels projectes, iniciatives i activitats de les associacions i xarxes europees i mediterrànies de cooperació territorial, transfrontereres i interregionals.

Finalment, cal destacar les funcions que desenvolupa la Delegació del Govern davant la Unió Europea, que són les que es van establir a l'article 8.1 del Decret 61/2017, de 13 de juny, de les unitats de representació institucional del Govern a l'exterior, i que consisteixen en: donar suport a la persona representant del Govern davant la Unió Europea en l'exercici de les seves funcions de representació, defensa i promoció dels interessos generals de Catalunya i de suport a les entitats i empreses catalanes davant les institucions i òrgans de la Unió Europea; donar suport a la participació de representants del Govern i de la Generalitat en les institucions i òrgans de la Unió Europea; realitzar les actuacions amb les institucions de la Unió Europea que siguin necessàries quan una proposta, iniciativa o decisió de la Unió Europea incideixi, directament o indirectament, en l'àmbit competencial de la Generalitat o

n'afecti els interessos, i vetllar per la defensa de l'interès general de la Generalitat de Catalunya; fer el seguiment, influir i participar en el procés de presa de decisions, així com recaptar informació en relació amb iniciatives, accions o programes de la Unió Europea que afectin les competències o interessos dels departaments de la Generalitat de Catalunya; coordinar les oficines sectorials adscrites als departaments o organismes de la Generalitat establertes a Brussel·les; promoure la projecció internacional de Catalunya en l'àmbit de la Unió Europea; donar suport als òrgans de la Generalitat competents en matèria d'acció exterior per facilitar la participació del Govern en les associacions i xarxes de cooperació territorial transfronterera i interregionals, en particular en l'àmbit europeu quan aquests són a Brussel·les; donar suport al desplegament de la relació amb els actors institucionals, socials o econòmics que actuïn en l'àmbit de la Unió Europea; facilitar que els catalans i catalanes establerts a l'àrea territorial i funcional de la delegació puguin fer efectius els drets que la normativa vigent els reconeix; i exercir funcions de registre, si el departament competent en matèria d'acció exterior considera que l'àrea territorial i funcional ho requereix. Tota aquesta detallada relació de funcions que assumeix històricament la delegació ens permet afirmar que hi ha un risc de solapament amb algunes de les funcions que també té atribuïdes la Direcció General de la Representació del Govern a l'Exterior i de la Unió Europea.

L'organització administrativa del Govern de la Generalitat de Catalunya relacionada amb la Unió Europea es completa amb diverses unitats que s'han creat a la resta de departaments del Govern i que desenvolupen activitats relacionades amb els àmbits sectorials que tenen assignats. Destaquen les funcions que es desenvolupen des de la Secretaria d'Afers Econòmics i Fons Europeus del Departament d'Economia i Hisenda, que consisteixen en dirigir, planificar i coordinar les actuacions de la Generalitat de Catalunya en matèria de fons europeus regionals i del Mecanisme de Recuperació i Resiliència. En el marc d'aquesta secretaria s'ha creat la Direcció General de Fons Europeus i Ajuts d'Estat, que desenvolupa una gran varietat de funcions relacionades amb els fons europeus, tot i que algunes podrien solapar-se parcialment amb les que exerceix la Direcció General de la Representació del Govern a l'Exterior i de la Unió Europea, com per exemple les de promoure, impulsar i liderar estratègies i iniciatives per facilitar l'accés del teixit econòmic català a finançament, i facilitar el desenvolupament de projectes estratègics a Catalunya; de coordinar les relacions amb institucions i entitats locals amb l'objectiu de maximitzar l'obtenció de fons destinats a projectes orientats a la promoció econòmica i la competitivitat de l'economia productiva; de desenvolupar les línies d'actuació i instruccions necessàries per orientar l'execució dels fons estructurals i d'inversió europeus per garantir-ne una absorció correcta per part del teixit productiu; o de promoure, en coordinació amb els òrgans de l'Administració de la Generalitat competents en matèria de millora de la regulació normativa i, en general, amb altres òrgans amb competències concurrents, la creació d'entorns de regulació dels mercats favorables al creixement econòmic i a la competitivitat.

Finalment, convé esmentar les eines de coordinació governamental previstes específicament per a temes relacionats amb la Unió Europea i que es concreten essencialment en la Comissió Interdepartamental d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea, que no es va reunir durant el 2022, i la Comissió de Coordinació dels Fons Europeus del Marc Estratègic Comú i la Comissió Interdepartamental de Programes de la Unió Europea, adscrites a la Comissió Interdepartamental d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea. Aquestes dues darreres comissions, que desenvolupen funcions en l'àmbit de programes de finançament europeus, s'han vist completades des del 2021 per la Comissió Interdepartamental de Govern per a la Recuperació Econòmica i la Governança dels Fons Next Generation EU i la Comissió Tècnica per a la Recuperació Econòmica i la Governança dels Fons Next Generation EU, que depenen del Departament de Presidència, la primera, i del Departament d'Economia i Hisenda, la segona.

Amb aquesta estructura organitzativa, el Govern pretén exercir les competències reconegudes als articles 184 a 192 de l'EAC i desplegar el Pla de Govern de la XIV legislatura. Aquest Pla de Govern estableix els eixos d'actuació i els objectius i prioritats del període 2021-2024. Una d'aquestes prioritats era l'aprovació del nou Pla estratègic de l'acció exterior i de la UE del Govern 2023-2026, que finalment no es va adoptar el 2022. També preveu l'increment de la participació i el lideratge de programes en el marc de les xarxes europees. D'entre les mesures previstes amb l'objectiu de construir un futur compartit amb la Unió Europea, en destaquen l'increment de la incidència catalana en el procés de construcció de la Unió Europea i la participació de la societat civil en la reflexió del futur d'Europa, la participació en el sistema institucional de la Unió Europea per defensar la posició de la Generalitat de Catalunya, la presentació de posicionaments, dictàmens o respostes a consultes obertes per les institucions de la UE; la maximització de la captació de fons europeus a disposició de les institucions, les entitats, les empreses i la ciutadania de Catalunya i la promoció del reconeixement oficial del català com a llengua oficial de la Unió Europea.

Per altra part, el Parlament de Catalunya ha creat l'Oficina d'Acció Exterior, de Cooperació Interparlamentària i de Relacions amb la Unió Europea. L'article 13 dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya li atribueix diverses funcions relacionades amb la Unió Europea: assessorar jurídicament els òrgans del Parlament i elaborar informes a petició d'aquests en matèria de dret de la Unió Europea; elaborar estudis relacionats amb el dret de la Unió Europea; donar suport a les relacions dels òrgans del Parlament amb les institucions de la Unió Europea; assessorar jurídicament el Parlament en la funció de control del principi de subsidiarietat dels actes legislatius de la Unió Europea; i analitzar i elaborar informes sobre documents i iniciatives legislatives de la Unió Europea que afectin les competències o els interessos de la Generalitat.

3. L'actuació de la Generalitat de Catalunya en la fase ascendent

La capacitat de la Generalitat de Catalunya per incidir en el contingut de les normes de la Unió Europea es vehicula a través dels mecanismes formals previstos per la legislació espanyola i de la Unió Europea, així com de les vies informals que permeten les institucions i òrgans de la Unió Europea.

3.1. La participació en òrgans que configuren el posicionament del Govern espanyol en temes relacionats amb la Unió Europea

Actualment, el Govern de la Generalitat de Catalunya té al seu abast dos òrgans que permetrien fer arribar el seu parer al Govern espanyol: la Conferència per a Afers Relacionats amb la Unió Europea i la Subcomissió d'Assumptes Europeus i d'Acció Exterior de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat.

- La Conferència per a Afers Relacionats amb la Unió Europea

  Creada el 1989, es constitueix, com estableix la Llei 2/1997, de 13 de març, per la qual es regula la «Conferència per a afers relacionats amb les comunitats europees», en un òrgan de cooperació, consulta i deliberació entre l'Estat i les comunitats autònomes amb el propòsit de garantir la participació efectiva d'aquestes en la fase de formació de la voluntat de l'Estat davant de les institucions de la Unió Europea i en l'execució del dret de la Unió Europea.

  D'acord amb el seu reglament intern, la CARUE s'estructura en tres nivells: la Conferència en Ple, la Comissió de Coordinadors d'Afers amb la Unió Europea i els grups de treball. Durant el 2022, la CARUE no ha estat gaire activa, només es va celebrar una reunió de la Conferència en Ple el 29 de juliol a Leioa (Biscaia), que va tenir caràcter merament informatiu per abordar la preparació de la presidència espanyola del Consell de la Unió Europea durant el segon semestre del 2023. Per la seva part, durant el 2022 no es va celebrar cap reunió de la Comissió de Coordinadors d'Afers amb la Unió Europea.

- La Subcomissió d'Assumptes Europeus i d'Acció Exterior de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat

  Aquest òrgan s'encarrega de deliberar, fer propostes i, si s'escau, adoptar acords en relació amb, entre d'altres, el seguiment de la política europea per garantir l'efectivitat de la participació de la Generalitat en els assumptes de la Unió Europea. Per a l'exercici d'aquesta funció es va crear el Grup de treball d'assumptes de la Unió Europea. Ara bé, malgrat la importància que podria tenir aquest òrgan per facilitar una relació bilateral complementària a les relacions multilaterals que es desenvolupen en el marc de la CARUE, aquest òrgan només s'ha reunit un cop, el dia de la seva constitució el quinze de juliol del 2009.

3.2. La participació directa a les institucions i òrgans de la Unió Europea

El Govern de la Generalitat de Catalunya pot participar directament en diverses institucions i òrgans de la Unió Europea: el Comitè de les Regions, el Consell de la Unió Europea i els comitès de control dels poders d'execució de la Comissió Europea.

- El Comitè de les Regions

Aquest òrgan consultiu de la Unió Europea representa el parer dels ens locals i de les regions dels estats membres en els procediments d'adopció de normes de la Unió i de definició de les seves polítiques. Fins al deu d'octubre de l'any 2022, la representació del Govern de Catalunya al Ple del Comitè de les Regions la va ostentar l'Hble. consellera Victòria Alsina, i el membre suplent va ser el Sr. Gerard Figueras, secretari d'Acció Exterior i d'Unió Europea del Govern de Catalunya. L'onze d'octubre es van iniciar els tràmits per a la seva substitució com a conseqüència de la remodelació del Govern de la Generalitat, que no s'havien pogut finalitzar durant el 2022.

Durant el període en què Catalunya va tenir activa la representació, l'Hble. consellera Victòria Alsina va assistir a una de les dues sessions plenàries que es van celebrar, i el Sr. Gerard Figueras va assistir a una reunió de la Comissió de Ciutadania, Governança i Afers Institucionals i Exteriors del Comitè de les Regions en substitució de la consellera. L'Hble. consellera Victòria Alsina va ser l'autora de vint-i-tres esmenes i va copresentar trenta-sis esmenes més en sis dictàmens del Comitè de les Regions: el de cohesió digital, el nou marc de mobilitat urbana, la Llei europea de xips per a l'enfortiment de l'ecosistema europeu de semiconductors, l'estratègia macroregional a la Mediterrània, el paper del Comitè de les Regions en l'impuls de la diplomàcia climàtica subestatal i la transició justa i sostenible en les regions carboníferes i productores d'energia intensiva. També va presentar una esmena i en va consignar cinc més en la Resolució del Comitè de les Regions sobre el resultat i el seguiment de la Conferència sobre el Futur d'Europa.

Quant a les activitats que s'han desenvolupat durant aquest any, destaca la participació de la Generalitat de Catalunya en la Xarxa Reghub, creada el 2019 pel Comitè de les Regions, amb la participació actual de 46 membres, dels quals 6 són de l'Estat espanyol. Amb aquesta xarxa es pretén desenvolupar la capacitat d'influència dels ens subestatals en l'elaboració de les polítiques i normes de la Unió Europea, analitzant l'aplicació del dret de la UE a escala local i regional. El seu treball es concreta en l'elaboració d'informes sobre la base de les dades que li han transmès els membres de la xarxa a partir de qüestionaris, i que faciliten l'avaluació que fa la Comissió Europea de les seves polítiques. Durant l'any 2022, la Generalitat de Catalunya va respondre dos qüestionaris: un sobre l'avaluació de la Directiva 2000/53/CE sobre el final de la vida útil dels vehicles i l'altra sobre l'avaluació del Marc europeu d'interoperabilitat.

- La participació en el Consell de la Unió Europea

La CARUE va adoptar, el 9 de desembre del 2004, l'acord sobre el sistema de representació autonòmica en les formacions del Consell de la Unió Europea, el qual ha sigut modificat el 2009, el 2011 i el 2018. Aquest acord estableix la representació autonòmica directa en cinc formacions del Consell de la Unió Europea, de manera rotativa entre totes les comunitats autònomes, per defensar els seus interessos en matèries que són de la seva competència, participant en la delegació del Govern espanyol amb la funció d'assessorament i la possibilitat de sol·licitar l'ús de la paraula al cap de la delegació,

que li cedirà, excepte causa suficientment motivada. Ara bé, com està succeint els darrers anys, el Govern de la Generalitat ha renunciat a assumir la representació de les comunitats autònomes al si del Consell, en aquest cas en la formació del Consell de la Unió Europea d'Educació, Joventut, Cultura i Esport —àmbit joventut—, que estava prevista per al segon semestre del 2022.

- La participació en els comitès de control per part dels estats membres de l'exercici de les competències d'execució per la Comissió Europea

Quan la Comissió Europea exerceix competències d'execució de la normativa europea, està assistida per comitès compostos per representants de tots els estats membres, que tenen la funció d'emetre dictàmens sobre les mesures proposades per la Comissió. En aquest context s'ha previst que els representats espanyols en determinats comitès estiguin designats directament per les comunitats autònomes.

Per al període 2022-2023, la Generalitat de Catalunya ha assumit la representació en els onze comitès d'execució següents:

— El Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural participa en els comitès següents: C41600 - Comitè de Qualitat dels Productes Agrícoles; C43500 - Comitè dels Fons Agrícoles; C35500 - Comitè de Qualitat de l'Aire; C11600 - Comitè d'Adaptació al Progrés Científic i Tècnic i d'Aplicació de la Directiva sobre el Tractament de les Aigües Residuals Urbanes; C20403 - Comitè Permanent de Vegetals, Animals, Aliments i Pinsos (CPVAPP), secció «Alimentació animal»; C20409 - Comitè Permanent de Vegetals, Animals, Aliments i Pinsos (CPVAPP), secció «Aliments i pinsos modificats genèticament i riscos mediambientals».
— El Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori participa en el C07400 - Comitè d'Interoperabilitat dels Sistemes de Telepeatge.
— El Departament de Salut participa en el C20406 - Comitè Permanent de Vegetals, Animals, Aliments i Pinsos (CPVAPP), secció «Legislació alimentària general».
— El Departament de Cultura participa en el C76400 - Comitè «Europa Creativa».
— El Departament d'Empresa i Treball participa en el C50500 - Comitè de Cooperació en Matèria de Protecció dels Consumidors.
— El Departament d'Acció Exterior i govern Obert participa en el C41300 - Comitè del Sistema d'Informació del Mercat Interior (IMI).

Durant el 2022, la Generalitat de Catalunya també ha participat, a través del Departament d'Universitats i Recerca, en el Comitè Salut, creat en el marc del Programa Horitzó Europa de la Unió Europea.

3.3. Les accions de lobbisme de la Generalitat de Catalunya

La Generalitat de Catalunya realitza regularment accions d'incidència davant dels membres dels òrgans i institucions de la Unió Europea, així com dels funcionaris de l'organització. Aquesta activitat es desenvolupa de manera directa o indirecta, mitjançant les accions que desenvolupen diverses iniciatives o xarxes de les quals és membre la Generalitat de Catalunya.

Una d'aquestes iniciatives informals és l'anomenada Regions for European Union Recovery (R4EUR), en què participen més de trenta regions de deu estats membres, amb l'objectiu de reforçar el paper de les regions en l'adopció de decisions de la UE relacionades amb la recuperació post COVID-19. L'abril del 2022 es va elaborar un qüestionari i es va enviar als membres de la iniciativa R4EUR per conèixer el seu grau d'implicació en la implementació dels fons NGUE, especialment els relatius al Mecanisme de Recuperació i Resiliència (MRR). El van complimentar disset regions de nou estats diferents i va donar lloc a un informe que s'ha presentat a les institucions i òrgans de la UE. El maig del 2022 es va trametre una carta signada per vint-i-dues regions als copresidents del grup d'escrutini del MRR al Parlament Europeu amb les conclusions del *benchmark*. El 6 de setembre del 2022 es va celebrar una reunió entre la consellera d'Acció Exterior i Govern Obert, Victòria Alsina, amb l'eurodiputat francès Younous Omarjee, president de la Comissió de Desenvolupament Regional del Parlament Europeu. El 15 de setembre, la consellera Alsina va intervenir en la sessió de la Comissió REGI del Parlament Europeu per presentar els resultats de l'informe. Durant aquesta sessió es va produir una breu trobada amb la comissària Ferreira, que va servir per informar-la de la iniciativa. Cal dir que durant el 2022 s'ha portat a terme una comunicació regular de la iniciativa amb Thomas Wobeen i Nick Brookes, assessors del president del Comitè de les Regions.

Per altra part, la Generalitat de Catalunya participa en diverses xarxes europees, que també desenvolupen funcions d'incidència davant les institucions i òrgans de la Unió. Durant l'any 2022 destaquen les declaracions i posicionaments dirigits als estats membres i a les institucions europees, adoptats per la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP) i per la Conferència de Regions Perifèriques i Marítimes (CRPM), que han comptat en la seva elaboració amb la contribució activa del Govern de la Generalitat. En aquest context, també cal assenyalar la trobada de la consellera Victòria Alsina, en companyia de les conselleres regionals d'Occitània i de les Illes Balears, amb el president del Comitè de les Regions, que es va celebrar el 27 de gener del 2022 per parlar sobre l'Euroregió Pirineus Mediterrània.

3.4. El control per part del Parlament de Catalunya de l'aplicació del principi de subsidiarietat

Per garantir el compliment del principi de subsidiarietat per part de les institucions de la Unió Europea quan adopten actes en exercici de competències no exclusives, s'ha establert un procediment d'alerta ràpida que permet a les cambres legislatives dels estats membres, en el cas espanyol incloent-hi les Corts Generals i els parlaments autonòmics, oposar-se a l'adopció d'un acte legislatiu de la UE si al seu parer afecta les seves competències amb vulneració del principi de subsidiarietat.

La Comissió d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència del Parlament de Catalunya ha creat un Grup de Treball de Control del Principi de Subsidiarietat i de Seguiment del Dret de la Unió Europea que, des d'una perspectiva

política, jurídica i tècnica, analitza les propostes d'actes legislatius de la UE que rep el Parlament de Catalunya i, *ex ante,* altres iniciatives legislatives de la Unió, perquè en el termini de quatre setmanes la Comissió del Parlament pugui pronunciar-se.

Durant el 2022, la Comissió d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència ha adoptat cinc dictàmens en exercici dels seus poders de control. Quatre d'aquests dictàmens afirmen que la proposta respecta el principi de subsidiarietat, tot i que sol·licita que es tinguin presents les autoritats regionals amb competències legislatives en les respectives matèries per a la definició d'algunes de les accions i polítiques que es deriven d'aquestes normes. En canvi, el «Dictamen sobre l'adequació al principi de subsidiarietat amb relació a la proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell sobre la lluita contra la violència contra les dones i la violència domèstica» afirma que aquesta proposta només s'ajustaria al principi de subsidiarietat si es modifiqués el projecte en un determinat sentit.

4. L'actuació de la Generalitat de Catalunya en la fase descendent

La normativa adoptada per la Unió Europea ha de ser aplicada de manera uniforme als estats membres i també afecta les competències de les regions amb competències legislatives. En el cas espanyol, les comunitats autònomes són les encarregades d'adoptar totes les mesures necessàries per garantir el respecte del dret de la Unió Europea en aquells àmbits materials que són de la seva competència d'acord amb la Constitució espanyola i els seus respectius estatuts d'autonomia.

Des d'aquesta perspectiva, la Generalitat de Catalunya està obligada a adaptar la normativa catalana a la nova normativa de la UE i a contribuir amb la seva activitat a l'assoliment dels objectius previstos als tractats constitutius, tal com s'estableix al deure de col·laboració previst a l'article 4.3 del Tractat de la Unió Europea. També juga un paper rellevant per garantir el bon funcionament, per una part, dels sistemes de cooperació administrativa que la Unió Europea ha creat per garantir el compliment del dret de la UE i, per l'altra, del sistema de notificació a la Comissió Europea de mesures adoptades per la Generalitat en determinats àmbits materials. Finalment, la Generalitat de Catalunya també participa en el marc dels procediments de control de l'aplicació del dret de la Unió Europea que es desenvolupen en el marc de la Comissió Europea i del Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Tota aquesta activitat es recull a l'informe anual sobre l'aplicació del dret de la Unió Europea a l'Administració de la Generalitat de Catalunya: expedients d'infracció, sistemes de cooperació administrativa i altres mecanismes d'aplicació del dret de la UE, que elabora la Secretaria de l'Acció Exterior de la Generalitat.

4.1. L'adaptació de la normativa catalana al dret de la Unió Europea durant el 2022

Cal fer esment de l'acord de Govern de la Generalitat de Catalunya, de 29 de setembre de 2015, sobre mesures de coordinació per a la transposició de les directives de la Unió

Europea en l'àmbit de la Generalitat. Aquest procediment estableix que la Secretaria d'Acció Exterior del Govern haurà de comunicar mensualment als departaments de l'Administració de la Generalitat les directives adoptades i la data límit de transposició de cadascuna i, en el termini d'un mes, els departaments concernits hauran d'acceptar l'assignació de responsabilitat de transposició de la directiva o comunicar que la transposició li correspon totalment o parcialment a un altre departament o que la directiva no requereix transposició. Fruit d'aquesta activitat, la Secretaria d'Acció Exterior del Govern elabora durant el primer trimestre de cada any un informe sobre l'aplicació d'aquest procediment durant l'any anterior.

Durant l'any 2022, la Secretaria d'Acció Exterior del Govern va identificar quaranta directives, cinc amb contingut nou i trenta-cinc directives que modificaven, refonien o codificaven directives anteriors. Vint d'aquestes directives tenen caràcter legislatiu, mentre que setze són directives delegades i dues més són directives d'execució. Des del punt de vista dels àmbits materials d'afectació, d'acord amb la base jurídica dels tractats, tretze directives es refereixen a l'aproximació de legislacions en l'àmbit del medi ambient (art. 114 TFUE), cinc són en matèria de transports (art. 91, 95 i 100.2 TFUUE), tres en matèria d'agricultura i pesca (art. 43 TFUE), quatre més sobre aproximació de legislacions en matèria de mercat interior (art. 114 i 115 TFUE), tres en matèria de fiscalitat (art. 113 TFUE), tres en matèria de política social (art. 153 i 157 TFUE), dues sobre aproximació de legislacions en l'àmbit de la salut i la sanitat (art. 114 TFUE), dues en matèria de protecció de dades personals (art. 16 TFUE), dues més en matèria de dret d'establiment i prestació de serveis (art. 50 i 53 del TFUE), una sobre cooperació judicial en matèria penal (art. 82 TFUE) i una directiva sobre medi ambient (art. 191 TFUE).

La resposta a les assignacions i les consultes realitzades als departaments afectats per raó de matèria va ser que cap d'aquestes directives implicava la necessitat o l'obligació de transposició per part de la Generalitat de Catalunya.

Per la seva part, el Parlament de Catalunya ha aprovat dues lleis durant l'any 2022 i ha validat tres decrets llei amb continguts que fan referència a normativa de la Unió Europea.

El Decret llei 10/2022, de 5 de juliol, de modificació del Decret llei 4/2018, de 17 de juliol, pel qual s'assumeix la gestió directa del servei d'abastament d'aigua a poblacions per mitjà de les instal·lacions de la xarxa d'abastament Ter-Llobregat de titularitat de la Generalitat i es crea l'Ens d'Abastament d'Aigua Ter-Llobregat, s'ha elaborat tenint present la Directiva 2001/23JCE del Consell, de 12 de març, sobre l'aproximació de les legislacions dels estats membres relatives al manteniment dels drets dels treballadors en cas de traspassos d'empreses, de centres d'activitat o de parts d'empreses o de centres d'activitat.

El Decret llei 11/2022, de 30 d'agost, d'autorització d'atribucions extraordinàries de recursos per fer front a l'increment de les despeses directes d'explotació dels sistemes públics de sanejament en alta durant els exercicis 2022 i 2023, ha tingut present diver-

ses normes de la Unió Europea: la Directiva 2000/60/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2000, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües i la Directiva 91/271 /CEE, del Consell, de 21 de maig, sobre el tractament de les aigües residuals urbanes.

El Decret llei 12/2022, de 27 de setembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat, de foment de la promoció interna i d'agilització de la cobertura de llocs de treballs amb persones funcionàries de carrera i el Decret llei 14/2022, de 8 de novembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat, de foment de la promoció interna i d'agilització de la cobertura de llocs de treball amb persones funcionàries de carrera i que deroga el Decret llei 12/2022, estan condicionats per la Directiva 1999/70 CE del Consell, de 28 de juny de 1999, relativa a l'Acord marc de la CES, la UNICE i el CEEP sobre el contracte de durada determinada i per la necessitat d'adaptar les seves estructures internes per gestionar els nous programes de finançament i ajuts europeus post COVID-19.

Per altra part, la Llei 9/2022, de 21 de desembre, de la ciència s'inspira, entre d'altres, en les propostes de la Unió Europea relatives al Programa marc de recerca i innovació Horitzó Europa, creat pel Reglament (UE) 2021/695, del Parlament Europeu i del Consell, de 28 d'abril, tal com es reconeix al preàmbul de la llei. En aquest context, a la llei hi ha múltiples referències a directives, recomanacions i bones pràctiques de la Unió Europea amb la voluntat d'alinear-se amb les tendències europees i aprofitar millor les oportunitats que ofereixen.

Finalment, la Llei 11/2022, de 29 de desembre, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i les viles, conté diverses referències a la normativa europea i a la possibilitat de comptar amb finançament provinent de fons europeus per dotar el fons previst a la llei. En aquest sentit, convé assenyalar que una d'aquestes referències està a la disposició addicional tercera, que afegeix un article, el 553-25 *bis*, a la Llei 5/2015, de 13 de maig, de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals en què es fa referència a les directives europees que puguin afectar les instal·lacions d'energies renovables en comunitats de propietaris.

Aquesta aparent escassa incidència del dret de la Unió Europea en l'activitat legislativa de Catalunya contrasta amb la notable actuació de transposició de directives i d'adaptació de normes estatals que les Corts Generals espanyoles han fet durant el 2022. L'informe anual elaborat per l'Oficina del Parlament Europeu a Madrid sobre la transposició de directives europees en lleis espanyoles durant el 2022 identifica vint-i-una iniciatives legislatives que responen a l'aplicació de reglaments europeus o a la transposició de directives, i vint-i-una de les lleis aprovades el 2022 deriven de recomanacions, orientacions, programes o iniciatives emanades del Consell, Comissió o Parlament Europeu o d'altres institucions comunitàries. Sumant-les totes, suposa un 57% del total de les lleis aprovades per les Corts Generals, dada que contrasta amb el 22% de les normes amb rang legal aprovades per la cambra legislativa catalana amb referències al dret de la Unió Europea.

Totes aquestes dades indiquen una aparent baixa incidència de la normativa de la Unió Europea en l'activitat legislativa de la Generalitat de Catalunya, que contrasta amb la incidència que sí que té en l'activitat legislativa del poder legislatiu central de l'Estat, un fet difícil d'explicar si considerem que la Unió Europea té atribuïdes competències en molts àmbits materials que són competència, fins i tot exclusiva en alguns àmbits materials, de la Generalitat de Catalunya.

4.2. Actuacions de la Generalitat de Catalunya en els sistemes de cooperació administrativa

La Unió Europea ha establert dos sistemes de cooperació amb les administracions dels estats membres que compten amb la participació de la Generalitat de Catalunya i que tenen com a objectiu facilitar el compliment del dret de la Unió Europea.

D'una banda, tenim la xarxa SOLVIT, que té com a finalitat la solució informal dels problemes d'aplicació del dret de la Unió Europea per part de les administracions públiques relacionats amb el mercat interior plantejats per les empreses o els ciutadans, per intentar evitar l'ús de recursos administratius o judicials per a la seva solució, que en qualsevol cas també es poden utilitzar si la persona afectada ho creu oportú. Aquest sistema ofereix l'oportunitat a l'Administració concernida de trobar una solució al problema que se li hagi comunicat en el termini de deu setmanes des del moment en què accepta fer-se'n càrrec.

La xarxa SOLVIT es gestiona a l'Estat espanyol pel Ministeri d'Afers Exteriors, Unió Europea i Cooperació, que té la Secretaria d'Acció Exterior del Govern com a punt de contacte de la Generalitat de Catalunya.

Durant l'any 2022, la Generalitat va gestionar cinc casos SOLVIT, quatre dels quals es van acceptar el mateix 2022 i un ja s'havia acceptat l'any anterior. Quatre d'aquests casos estaven relacionats amb l'àmbit de la salut, per la qual cosa es van remetre al Departament de Salut, i un amb el mercat interior, que es va adreçar al Departament d'Empresa i Treball. Aquests cinc casos van ser resolts pels departaments, bé justificant les seves actuacions o efectuant les actuacions necessàries per solucionar el problema plantejat.

El segon sistema de cooperació administrativa és el Sistema d'Informació del Mercat Interior, conegut com a Sistema IMI. Aquesta eina en línia permet a les administracions dels estats membres intercanviar consultes relacionades amb les diverses normatives internes que afecten el mercat interior. La coordinació del sistema en el si de la Generalitat de Catalunya l'assumeix la Secretaria d'Acció Exterior del Govern. Durant el 2022, des d'aquesta secretaria s'han gestionat un total de vint-i-nou consultes. Sis d'aquestes consultes han estat resoltes des de la mateixa Secretaria amb la col·laboració dels departaments i les vint-i-tres restants van ser ateses directament pels departaments competents per raó de matèria. Des del punt de vista dels temes que van ser objecte de consulta, cal assenyalar que totes estaven relacionades amb el reconeixement de qualificacions professionals. Per altra part, durant el període 2022-

2023, a la Generalitat de Catalunya li està corresponent la representació autonòmica al Comitè IMI de la Comissió Europea, en compliment dels acords de la CARUE sobre la participació en els comitès d'execució. En aquest context, durant el 2022 ha participat en cinc reunions d'aquest comitè.

4.3. Actuacions de la Generalitat de Catalunya en el sistema de notificació de mesures a la Comissió Europea

La Generalitat de Catalunya participa en dos dels mecanismes de comunicació a la Comissió Europea de situacions i mesures que podrien suposar una vulneració del dret de la Unió Europea.

La Directiva (UE) 2015/1535 del Parlament Europeu i del Consell, de 9 de setembre de 2015, per la qual s'estableix un procediment d'informació en matèria de reglamentacions tècniques i de normes relatives als serveis de la societat de la informació, estableix l'obligació per als estats membres de comunicar a la Comissió i a la resta d'estats membres tots els projectes de reglaments tècnics relacionats amb els productes i amb la societat de la informació, amb anterioritat a la seva adopció definitiva, amb l'objectiu de prevenir l'establiment d'obstacles tècnics al comerç interior de la Unió Europea. En aquest context, el punt de contacte de l'Estat espanyol de cara a la Directiva és el MAEC, i la Secretaria d'Acció Exterior del Govern es constitueix com a punt de la Generalitat de Catalunya envers el punt de contacte espanyol.

En aplicació d'aquest sistema, durant l'any 2022 la Generalitat de Catalunya ha comunicat a la Comissió Europea un projecte de reglament tècnic, i ho ha fet mitjançant el Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural. I per la seva part, la Secretaria d'Acció Exterior del Govern ha comunicat regularment a tots els departaments de la Generalitat el llistat mensual de projectes de reglaments notificats a la Comissió Europea pels altres estats membres de la UE.

Al seu torn, el Reglament (CE) núm. 2679/98 del Consell, de 7 de desembre de 1998, sobre el funcionament del mercat interior en relació amb la lliure circulació de mercaderies entre els estats membres, ha establert l'obligació dels estats membres de comunicar a la Comissió qualsevol obstacle o risc d'obstacle que es pugui produir a la lliure circulació de mercaderies, així com les mesures adoptades o que es prevegi adoptar per remoure aquest obstacle i garantir així la lliure circulació en el seu territori. La Secretaria d'Acció Exterior del Govern és el punt de contacte de la Generalitat de Catalunya envers el MAEC per a l'aplicació del Reglament 2679/98. Durant l'any 2022, des de l'Administració de la Generalitat de Catalunya no s'ha constatat cap tipus de situació que hagi requerit realitzar les comunicacions previstes al reglament.

4.4. Actuacions de la Generalitat en els procediments d'incompliment del dret de la UE que afecten l'actuació de la Generalitat

La Unió Europea ha establert diversos sistemes de control de l'aplicació del dret de la Unió Europea per part dels estats membres, tant de tipus administratiu com judicial.

El control administratiu en l'àmbit de la UE el realitza la Comissió Europea mitjançant l'UE Pilot i els procediments d'infracció, mentre que el control judicial es materialitza a través del recurs d'incompliment davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

L'UE Pilot constitueix un procediment preinfracció que permet a la Comissió Europea cooperar amb les administracions dels estats membres quan considera que es podria estar produint una vulneració del dret de la Unió Europea en un estat membre. D'aquesta manera, la Comissió Europea pot, de manera ràpida, sol·licitar informació, trobar conjuntament solucions als problemes o demanar que se solucionin les infraccions, i en el cas que consideri que la situació no s'ha resolt amb èxit, la Comissió podrà iniciar un procediment formal d'infracció.

El poder de la Comissió Europea per incoar un procediment d'infracció està previst als articles 258 i 259 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea. L'actuació de la Comissió Europea s'articula al voltant de dos moments diferents: quan tramet a l'estat membre una carta d'emplaçament sol·licitant més informació sobre una situació que podria ser considerada una vulneració del dret de la Unió Europea i donant un termini de temps, normalment dos mesos, perquè doni una resposta detallada, i quan la Comissió emet un dictamen motivat, si arriba a la conclusió que s'ha produït un incompliment, en el qual detalla els motius que la porten a declarar la infracció, formula una petició formal a l'Estat perquè compleixi amb el dret i l'insta a que l'informi, normalment en el termini de dos mesos, de les mesures que ha adoptat per solucionar l'incompliment.

Si la Comissió Europea o un estat membre que hagi utilitzat la via de l'article 259 del TFUE considera que l'estat segueix sense complir el dret de la Unió Europea, podrà interposar el recurs d'incompliment davant del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, previst a l'article 260 del TFUE i, si finalment la sentència confirma l'incompliment i l'estat no ha adoptat les mesures necessàries per a l'execució de la sentència, la Comissió Europea podrà iniciar un procediment en què haurà d'escoltar prèviament les consideracions de l'estat, perquè el TJUE li imposi el pagament d'una suma a tant alçat o d'una multa coercitiva.

Correspon a la Secretaria d'Acció Exterior del Govern la coordinació i la tramitació interna dels expedients iniciats per la Comissió Europea sobre eventuals incompliments del dret de la Unió Europea per part de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, a través d'una interlocució permanent amb la Secretaria d'Estat per a la Unió Europea del Ministeri d'Afers Exteriors, Unió Europea i Cooperació. En l'àmbit intern de l'Administració catalana, la Secretaria d'Acció Exterior del Govern s'encarrega del seguiment i la gestió dels expedients conjuntament amb els departaments concernits, mentre que el Gabinet Jurídic de la Generalitat assumeix la coordinació jurídica de les respostes de la Generalitat en les diferents fases relacionades amb les actuacions de la Unió Europea sobre eventuals incompliments per part de la Generalitat de Catalunya.

En aquest context normatiu i procedimental, durant l'any 2022 es van tramitar un total de vint-i-quatre expedients sobre possibles incompliments del dret de la UE per

part de la Generalitat de Catalunya, dels quals dos es van obrir el mateix any 2022, mentre que els altres vint-i-dos s'havien iniciat en anys anteriors.

A data 31 de desembre de 2022, d'aquests vint-i-quatre expedients, onze es trobaven en fase d'UE Pilot i tretze en fase formal del procediment d'infracció: tres en carta d'emplaçament, vuit en dictamen motivat, un en situació de recurs d'incompliment davant el TJUE i un en situació d'execució de sentència. Cap d'aquests vint-i-quatre expedients es va tancar durant aquest any. Si s'analitzen aquests expedients des del punt de vista dels àmbits materials, catorze són en matèria de medi ambient, tres afecten el mercat interior, tres són en matèria de transports, dos afecten afers socials i dos són en matèria de pesca.

4.5. La difusió dels programes de finançament amb fons europeus i l'aprofitament per part de la Generalitat de Catalunya

El repartiment de funcions entre la Secretaria d'Acció Exterior del Govern i la Secretaria d'Afers Econòmics i Fons Europeus no ha evitat alguns solapaments en matèria de difusió pública d'oportunitats de finançament europeu. En aquest sentit, l'existència de dues grans webs de la Generalitat amb informació general sobre fons europeus, gestionades per cadascuna d'aquestes secretaries i que se sumen a diverses webs sectorials que gestionen diferents departaments de la Generalitat, poden dificultar una comunicació clara i eficaç amb la ciutadania, les empreses i les entitats sense ànim de lucre sobre les oportunitats de finançament. Aquesta situació, que s'arrossega des de fa uns quants anys, no s'ha corregit tampoc durant el 2022. Tot i això, convé destacar la tasca de difusió general que es fa des de la Direcció General de la Representació del Govern a l'Exterior i de la Unió Europea a través de l'edició mensual «#FonsUECat, el butlletí dels fons europeus a Catalunya», de la informació actualitzada a través del perfil de Twitter «@FonsUECat» i de la web «Fons europeus a Catalunya», la resolució de dubtes i l'organització i participació en conferències, jornades, seminaris i cursos relacionats amb la difusió d'oportunitats de finançament. A tot això s'han d'afegir els estudis que fa sobre la participació catalana en els fons europeus competitius, elaborats des del 2014, i que l'any 2022 es van actualitzar amb les dades del 2020.

Per altra part, convé destacar la gestió directa de diversos fons europeus que realitzen diferents departaments de la Generalitat, com els FEDER, FSE+, FEADER, FEMPA i RIS3CAT, i d'una part dels fons Next Generation EU. Les xifres de les convocatòries de subvencions finançades amb fons Next Generation a través del Mecanisme de Recuperació i Resiliència i dels fons REACT-EU, que s'han publicat des dels diferents organismes gestors durant l'any 2022, demostren que una bona part de la gestió està en mans dels ministeris del Govern espanyol. Així, cinquanta-cinc convocatòries han sigut llançades pels departaments de la Generalitat de Catalunya, cent disset pels ministeris del Govern d'Espanya i deu pel Consorci de l'Habitatge de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

5. Conclusions

L'anàlisi de les activitats desenvolupades pel Govern de la Generalitat durant el 2022 permet arribar a diverses conclusions sobre l'abast de la seva acció, l'aprofitament de tota la seva capacitat d'acció i l'eficàcia i l'eficiència de l'organització interna que s'ha establert per desplegar les funcions relacionades amb la Unió Europea.

L'existència del Departament d'Acció Exterior i Unió Europea posiciona el Govern de la Generalitat en una situació privilegiada per defensar els seus interessos i desplegar tota la seva capacitat d'acció relacionada amb la pertinença a la Unió Europea. En aquest sentit, la detallada definició de funcions que desenvolupen els òrgans del departament i la gran quantitat d'actuacions realitzades durant el 2022 posa de manifest l'alt grau de desplegament de la seva capacitat d'acció, tant en la fase ascendent com en la descendent, en la línia establerta en el Pla de Govern. Ara bé, es constaten algunes deficiències i situacions que podrien comprometre la consecució d'alguns dels objectius que es pretenen assolir en l'acció del Govern relacionada amb la Unió Europea.

En primer lloc, s'ha pogut constatar que el Govern de Catalunya no utilitza tota la seva capacitat d'interacció institucionalitzada amb el Govern de l'Estat per incidir en els posicionaments que aquest defensa a la Unió Europea, ni ha accedit a formar part de la representació del Govern de l'Estat que li correspon en les reunions del Consell de la Unió Europea. A tot això, s'ha de sumar també el fet que el Govern de l'Estat només va convocar una reunió de la CARUE en sessió plenària i cap de la Comissió de Coordinadors d'Afers amb la Unió Europea de la CARUE. Aquesta situació, que és conseqüència d'una determinada voluntat política, denota la ineficàcia dels mecanismes institucionalitzats existents per canalitzar la relació bilateral i multilateral en temes europeus, especialment en la fase ascendent, on es posa de manifest que amb el sistema actual no és possible garantir adequadament que Catalunya i la resta de comunitats autònomes participin de manera satisfactòria en la configuració dels posicionaments que es defensen en les institucions intergovernamentals de la Unió Europea.

Sorprèn també la resposta dels departaments del Govern implicats en la transposició de les directives de la Unió Europea en el sentit que cap de les quaranta directives comunicades des de la Secretaria d'Acció Exterior del Govern requereixen de l'actuació de la Generalitat en l'exercici de les seves funcions, i també l'escassa incidència que ha tingut la normativa de la Unió Europea en les lleis aprovades i els decrets llei validats pel Parlament de Catalunya durant el 2022, tenint present que l'article 189.3 de l'EAC estableix que «en el cas que la Unió Europea estableixi una legislació que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat, la Generalitat pot adoptar la legislació de desenvolupament a partir de les normes europees.» Tot i que aquesta atribució podria generar dubtes sobre el seu abast en relació amb la capacitat dels poders centrals de l'Estat per adoptar normativa bàsica i els possibles conflictes que això podria suposar en el seu exercici, l'acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i So-

lució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Decret llei de Catalunya 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, va reforçar aquesta competència de la Generalitat quan assenyalà que «ambdues parts entenen que, tal com va quedar exposat en el preàmbul del Decret llei 3/2016, "L'article 189.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya disposa que, en cas que la Unió Europea estableixi una legislació que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat, la Generalitat pot adoptar la legislació de desenvolupament a partir de les normes europees". Tot això, sense perjudici de la competència de l'Estat per adoptar la legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives, en els termes que va establir la STC 31/2010 (FJ.123).» Aquesta situació contrasta amb l'eficiència i rigor amb què el Parlament de Catalunya ha exercit les seves funcions relacionades amb el control del principi de subsidiarietat.

Finalment, es constata l'existència d'algunes solucions organitzatives adoptades en el marc del Govern de la Generalitat que podrien afectar l'eficàcia i l'eficiència de l'acció del Govern en aquest àmbit, tenint present el seu caràcter transversal, el qual dificulta encara més la coherència del conjunt de les activitats realitzades. Per una part, el fet que durant el 2022 no se celebrés cap reunió de la Comissió Interdepartamental d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea i, per l'altra, l'existència d'òrgans en altres departaments que exerceixen funcions relacionades directament amb la Unió Europea, com les que desenvolupa la Direcció General de Fons Europeus i Ajuts d'Estat del Departament d'Economia i Hisenda, que se solapen parcialment amb les que desplega la Direcció General de la Representació del Govern a l'Exterior i de la Unió Europea, així com l'existència d'un solapament parcial en les funcions que tenen atribuïdes formalment la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea i la Direcció General de la Representació del Govern a l'Exterior i de la Unió Europea, permeten concloure que durant aquest any podria no haver-se desplegat tota la seva capacitat de coordinació i de direcció de la política i les actuacions del Govern derivades de la pertinença de Catalunya a la Unió Europea, i que caldria fer una anàlisi en profunditat per conèixer fins a quin punt no hi ha problemes de solapaments, buits o contradiccions en l'acció del Govern relacionada amb la Unió Europea. A aquestes circumstàncies s'ha de sumar el fet que durant el 2022 no es va elaborar el nou Pla estratègic d'acció exterior i de la UE del Govern 2023-2026, una eina de gran utilitat per facilitar la coherència del conjunt de l'acció relacionada amb la Unió Europea.

Hisenda pública

Núria Bosch Roca

Catedràtica d'Economia Pública de la Universitat de Barcelona i investigadora de l'Institut d'Economia de Barcelona

1. Introducció

Aquest capítol té per objectiu analitzar la hisenda del sector públic català per a l'any 2022. S'analitzaran només, per raons d'espai, els fets que es creuen més rellevants i, principalment, els que afecten l'autogovern de la Generalitat de Catalunya. Consta de set apartats, essent el primer aquesta introducció.

El segon apartat fa una breu referència al volum que representa, dins de l'economia catalana, el sector públic de Catalunya, les entitats locals i el sector públic de la Generalitat. També s'analitzen els seus resultats financers.

El tercer apartat es dedica als fons Next Generation que, gestionats per l'Estat o per les administracions subcentrals, poden tenir un impacte important sobre l'economia catalana, donant-li un impuls.

Els canvis normatius en els tributs de la Generalitat constitueixen el quart apartat, examinant-se tant dels impostos que té cedits per part de l'Estat com dels propis.

El cinquè apartat es dedica a la liquidació del sistema de finançament autonòmic, la qual cosa ens dona informació dels recursos que proporciona a la Generalitat, essent aquest un aspecte essencial per al bon funcionament de l'autogovern.

Un altre punt d'anàlisi, el sisè apartat, és el de la inversió que fa l'Estat a Catalunya, ja que si bé no és pròpiament una qüestió de la hisenda del sector públic català, sí que el volum de la inversió té un efecte econòmic important per al desenvolupament i competitivitat de l'economia catalana.

Finalment, el capítol acaba amb la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central de l'any 2019 (setè apartat), que la Generalitat va calcular i presentar durant l'any 2022.

2. El sector públic català

2.1. El sector públic local

El quadre 1 mostra el volum de recursos dels pressupostos de les entitats locals de Catalunya. L'any 2022, el seu pressupost total consolidat era de 14.273.638 milers d'euros i representava el 5,9% del PIB català.

QUADRE 1
Pressupost de les entitats locals de Catalunya per a l'any 2022

Entitats locals	Milers d'euros*	% s/ total
Ajuntaments	11.597.470	76,4
Diputacions	1.786.832	11,8
Comarques	690.542	4,5
Àrea Metropolitana de Barcelona	993.079	6,5
Mancomunitats	93.072	0,6
EMD (Entitat Municipal Descentralitzada)	23.644	0,2
Total	**15.184.639**	100,0
Operacions consolidables	911.002	
Total consolidat	**14.273.638**	

(*) Ingressos = Despeses.

Font: Ministeri d'Hisenda i Funció Pública.

El sector públic local català està format per 947 ajuntaments, amb un pes pressupostari del 76,4% sobre el total del sector públic local; 4 diputacions (11,8%); 43 consells comarcals (4,5%); l'Àrea Metropolitana de Barcelona (6,5%); 57 mancomunitats (0,6%) i 65 Entitats Municipals Descentralitzades (EMD) (0,2%).

L'any 2022 també s'han conegut les liquidacions pressupostàries de les entitats locals a l'any 2021. Segons dades de la Generalitat de Catalunya, els ingressos no financers del conjunt d'entitats locals de Catalunya van ser de 12.605.814 milers d'euros i les despeses no financeres d'11.928.634 milers d'euros, la qual cosa va suposar un superàvit no financer de 677.180 milers d'euros. Per tant, com va sent la tònica dels últims anys, les entitats locals, en el seu conjunt, no presenten dèficit. Aquesta tendència ha permès disminuir el deute viu de les entitats locals catalanes, que a 31 de desembre del 2021 s'elevava a 3.141,93 milions d'euros i representava l'1,29% del PIB català. Cal recordar que el 2014 el deute viu de les entitats locals catalanes era de 5.588,35 milions d'euros (el 2,86% del PIB). Per tant, la millora financera de les entitats locals és evident.

2.2. El sector públic de la Generalitat

El 23 de desembre del 2021 el Parlament de Catalunya va aprovar els pressupostos de la Generalitat per al 2022. El quadre 2 mostra el volum de recursos que gestiona tot el sector públic de la Generalitat i els seus diferents subsectors. El pressupost consolidat del sector públic de la Generalitat era de 53.554.219,3 milers d'euros l'any 2022, la qual cosa representa el 21,9% del PIB de Catalunya.

QUADRE 2
Pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2022

Subsectors	Milers d'euros*	% s/ total
Generalitat	48.863.272,5	62,8
EA administratives i CatSalut	11.128.411,3	14,3
EA comercials i financeres	6.714,0	0,0
Entitats dret públic	10.227.408,6	13,1
Societats mercantils	1.774.877,8	2,3
Consorcis	4.878.789,0	6,3
Fundacions	911.268,3	1,2
Total	**77.790.741,5**	100,0
Operacions consolidables	24.236.522,2	
Total consolidat	**53.554.219,3**	

(*) Ingressos = Despeses.

Font: Departament d'Economia i Hisenda (Generalitat de Catalunya).

Així mateix, el quadre 3 posa de manifest el pressupost del subsector de la Generalitat l'any 2022, amb els seus diferents capítols d'ingressos i despeses. Els impostos representaven el 73,1% dels ingressos no financers, i les transferències corrents i de capital només el 25,5%. Això demostra que la Generalitat té una alta capacitat fiscal. Els tributs amb més recaptació tributària són els següents: l'IRPF (11.394 milions d'euros), l'IVA (7.366 milions), els impostos especials (2.671 milions) i l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats (2.504 milions).

Pel que fa a les despeses, la partida més rellevant són les transferències corrents, el 61,1% del total de les despeses no financeres. D'aquestes, quasi la meitat (10.442 milions) van destinades a entitats autònomes de la Generalitat i al Servei Català de la Salut, 5.099 milions a corporacions locals i 3.081 milions a famílies, institucions sense fi de lucre i altres ens. Per a polítiques de despesa, un 49,0% de les despeses no financeres del subsector Generalitat (37.195 milions d'euros) va destinat a les polítiques de salut (10.573 milions) i educació (7.669 milions).

QUADRE 3
Pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2022
Subsector Generalitat

Capítols d'ingressos	Milers d'euros	% s/ total	% s/ total
1. Impostos directes	13.163.126,4	26,9	38,6
2. Impostos indirectes	11.738.227,4	24,0	34,5
3. Taxes, venda de béns i serveis i altres ingressos	443.083,6	0,9	1,3
4. Transferències corrents	7.621.198,5	15,6	22,4
5. Ingressos patrimonials	17.230,9	0,0	0,1
Operacions Corrents	32.982.866,8	67,5	96,8
6. Alienació d'inversions reals	16.421,7	0,0	0,0
7. Transferències de capital	1.067.785,3	2,2	3,1
Operacions de capital	1.084.207,0	2,2	3,2
Operacions no financeres	34.067.073,8	69,7	100,0
8. Variació d'actius financers	1.127.297,0	2,3	
9. Variació de passius financers	13.668.901,7	28,0	
Operacions financeres	14.796.198,7	30,3	
Total ingressos	**48.863.272,5**	**100,0**	
Capítols de despeses			
1. Remuneracions de personal	7.099.388,3	14,5	19,1
2. Despeses corrents de béns i serveis	3.713.514,6	7,6	10,0
3. Despeses financeres	639.289,7	1,3	1,7
4. Transferències corrents	22.715.814,4	46,5	61,1
5. Fons de contingència	300.000,0	0,6	0,8
Operacions corrents	34.468.006,9	70,5	92,7
6. Inversions reals	979.725,8	2,0	2,6
7. Transferències de capital	1.747.574,5	3,6	4,7
Operacions de capital	2.727.300,3	5,6	7,3
Operacions no financeres	37.195.307,3	76,1	100,0
8. Variació d'actius financers	944.073,0	1,9	
9. Variació de passius financers	10.723.892,3	21,9	
Operacions financeres	11.667.965,3	23,9	
Total despeses	**48.863.272,5**	**100,0**	

Font: Departament d'Economia i Hisenda (Generalitat de Catalunya).

A l'hora d'elaborar aquest informe, només es disposen de les dades d'execució del pressupost fins al novembre del 2022.[1] Es constata que, pel que fa al sector públic administratiu consolidat (l'Administració de la Generalitat, CatSalut, les entitats autònomes administratives i l'ICS), en termes acumulats i de gener a novembre, els ingressos havien disminuït un 8,4%. La causa es troba en el fet que l'any anterior s'havien ingressat unes transferències extraordinàries amb motiu de la COVID-19, que el 2022 no es van rebre i, a més, perquè la liquidació del model de finançament de l'any 2021 va ser positiva i el 2022 ha estat zero.

Les despeses no financeres fins el desembre del 2022 van ser un 2,5% superiors a les del 2021. Les causes són diverses: a) augment de les despeses de personal, b) augment de les despeses de capital, especialment les finançades amb fons MRR (Mecanisme de Recuperació i Resiliència), i c) consolidació de l'augment de despesa de farmàcia observat en els mesos anteriors.

A 30 de novembre del 2022, el dèficit no financer s'elevava a 1.554 milions d'euros (el 0,64% del PIB), que si s'exclouen els interessos del deute, proporciona un dèficit primari no financer de 992,3 milions. En aquest punt cal tenir en compte que la Comissió Europea va aplicar el 2020 la clàusula de salvaguarda del Pacte d'Estabilitat i Creixement, que es manté fins al 2022. Per aquesta raó, l'Estat espanyol ha suspès les regles fiscals en el marc del Programa d'Estabilitat 2021-2024. En el seu lloc, l'Estat ha fixat unes taxes de referència de dèficit per a cada nivell d'administració pública, que en el cas de les comunitats autònomes és del 0,6% del PIB el 2022.

Finalment, cal destacar que, segons dades del Banc d'Espanya, el deute acumulat de la Generalitat al tercer trimestre del 2022 era de 85.193 milions d'euros, la qual cosa representa el 34,4% del PIB català.

3. Fons Next Generation[2]

Un aspecte rellevant per a l'economia catalana és l'anàlisi dels fons Next Generation, els quals poden servir-li d'impuls.

A finals de juny del 2022 la Comissió Europea va confirmar l'assignació a Espanya de 77.234 milions d'euros del fons MRR en forma de transferències no reemborsables i 84.000 milions en forma de préstecs, les quantitats disposades dels quals haurien de ser tornades el 31 de desembre del 2058. Es complementa el fons MRR amb 12.436 milions d'euros del fons REACT-EU per a la inversió en l'àmbit de la salut i l'educació, dels quals 10.000 milions corresponen a les comunitats autònomes (8.000 l'any 2021 i 2.000 l'any 2022) i 2.436 milions al Ministeri de Sanitat per a l'adquisició de vacunes.

1 Vegeu Generalitat de Catalunya, «Anàlisi de l'execució del pressupost del sector públic administratiu».

2 Vegeu IvieLAB, *Evaluación de la ejecución de los fondos NGEU en la Comunitat Valenciana*.

Per tant, el finançament total a Espanya a setembre del 2022 era de 173.670 milions d'euros.

28.285 milions d'euros dels fons MRR i REACT-EU corresponien a les comunitats autònomes. Es van repartir tenint en compte l'impacte que la pandèmia havia tingut a cada territori (caiguda del PIB, atur i atur juvenil). D'aquests, a Catalunya li corresponien 4.317 milions d'euros (el 15,26% del total): 2.611 del fons MRR i 1.706 del fons REACT-EU.

Als recursos anteriors gestionats pel sector públic autonòmic s'han d'afegir 1.020 milions d'euros més, els quals ha de gestionar l'Estat. Així, a setembre del 2022, Catalunya tenia assignats 5.337 milions d'euros, la qual cosa representa 697 euros per habitant i el 2,51% del PIB. Aquestes xifres ens situen per sota la mitjana nacional, que es concretava en 764 euros per habitant i el 3,22% del PIB.

Pel que fa a l'execució d'aquests recursos,[3] a juny del 2022, si es té en compte la totalitat dels recursos convocats a través de licitacions per tots els nivells de govern (estatal, autonòmic i local) i mitjançant subvencions autonòmiques, a Catalunya s'havien executat 1.671 milions (el 14,7% del total). Això suposa el 0,79% del PIB (per sota la mitjana nacional: 1,10%) i 218 euros per habitant (també per sota de la mitjana nacional: 257 euros).

4. Canvis normatius en els impostos de la Generalitat

4.1. IRPF

El 2022 la Generalitat va fer canvis en la tarifa de l'IRPF autonòmica. Al primer tram de la tarifa (fins a 12.450 euros) se li va abaixar el tipus del 12% al 10,5%, ja que Catalunya era la comunitat autònoma amb el tipus més elevat al primer tram de la tarifa. Les altres autonomies es movien entre el 9 i 10%.

Ara bé, per neutralitzar el cost pressupostari de la mesura, es van incrementar els trams intermedis. En concret, es crea un nou tram de 17.700 a 21.000 euros al qual se li incrementa un punt el tipus impositiu (passa del 14% al 15%) i al tram de 21.000 a 33.000 euros se li augmenta mig punt (del 18,5% al 19%) (quadre 4).

QUADRE 4
Tarifa autonòmica de l'IRPF per a Catalunya l'any 2022

Base liquidable Fins a (euros)	Quota íntegra (euros)	Resta base liquidable Fins a (euros)	Tipus aplicable Percentatge (%)
0,00	0,00	12.450,00	10,50%
12.450,00	1.307,25	5.257,20	12,00%
17.707,20	1.938,11	3.292,80	14,00%

3 S'entén per executat l'import corresponent a les subvencions que s'han convocat o el pressupost base de les licitacions que s'han publicat o adjudicat al juny del 2022.

Base liquidable Fins a (euros)	Quota íntegra (euros)	Resta base liquidable Fins a (euros)	Tipus aplicable Percentatge (%)
21.000,00	2.399,10	12.007,20	15,00%
33.007,20	4.200,18	20.400,00	19,00%
53.407,20	8.076,18	36.592,80	21,50%
90.000,00	15.943,63	30.000,00	23,50%
120.000,00	22.993,63	55.000,00	24,50%
175.000,00	36.468,63	en endavant	25,50%

Per tant, l'objectiu de la mesura era beneficiar els contribuents de rendes més baixes amb un mínim impacte pressupostari. L'impacte de la mesura en termes recaptatoris només suposa una pèrdua de 2,5 milions d'euros en relació amb una quota autonòmica de l'IRPF estimada en 11.394 milions d'euros el 2022.

4.2. Impost sobre el patrimoni

A finals de l'any 2022, al mes de setembre, l'Estat va crear l'impost temporal (en principi és només aplicable durant dos anys) de solidaritat de les grans fortunes, que afecta els patrimonis superiors als 3 milions d'euros i que va entrar en vigor el 31 de desembre del 2022. Aquest impost, a més de tenir una finalitat recaptatòria, pretén harmonitzar les diferències que es donen entre les comunitats autònomes en l'impost sobre el patrimoni, que és un dels impostos que l'Estat té cedit a les autonomies.

La normativa d'aquest impost estableix que la quota de l'impost de patrimoni serà deduïble de la de l'impost de solidaritat de les grans fortunes. Per tant, aquest nou impost només tindrà efecte real probablement en les comunitats en les quals l'impost de patrimoni no estigui bonificat (actualment, al 100% a Madrid i Andalusia, i en un 25% a Galícia).

Si bé Catalunya no ha tingut bonificat l'impost de patrimoni, amb el Decret llei 16/2022, de 20 de desembre, de mesures urgents en l'àmbit de l'impost sobre el patrimoni, es va crear un darrer tram a la tarifa de l'impost de patrimoni de Catalunya per tal d'aconseguir que els ingressos derivats del nou impost es quedin a Catalunya (quadre 5).

QUADRE 5
Tarifa de l'impost sobre el patrimoni de Catalunya per al 2022

Base liquidable Fins a (euros)	Quota (euros)	Resta base liquidable Fins a (euros)	Tipus aplicable Percentatge (%)
0,00	0,00	167.129,45	0,210
167.129,45	350,97	167.123,43	0,315
334.252,88	877,41	334.246,87	0.525
668.499,75	2.632,21	668.500,00	0,945
1.336.999,75	8.949,54	1.336.999,26	1,365
2.673.999,01	27.199,58	2.673.999,02	1,785
5.347.998,03	74.930,46	5.347.998,03	2,205
10.695.996,06	192.853,82	9.304.003,94	2,750
20.000.000,00	448.713,93	en endavant	3,480

4.3. Impost sobre el dipòsit de residus

Catalunya disposava d'un impost propi sobre residus (cànon de residus) des del 2004, però aquest impost va haver d'eliminar-se perquè l'Estat va crear, per la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular, un impost sobre el dipòsit de residus. I com estableix la LOFCA, les comunitats autònomes no poden gravar fets imposables ja gravats per l'Estat.

L'Estat va justificar la creació d'aquest impost per tal de complir amb els objectius de reciclatge establerts per la Unió Europea, ja que hi havia comunitats autònomes que no havien fet ús d'aquestes figures tributàries.

El nou impost es va cedir a les comunitats autònomes amb la única capacitat normativa de modificar el tipus impositiu a l'alça. No obstant això, Catalunya el podrà seguir gestionant.

4.4. Impostos propis

El Decret llei 4/2022, de 5 d'abril, de mesures urgents en l'àmbit tributari i financer, va modificar la regulació de dos impostos propis de la Generalitat: l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica i l'impost de les instal·lacions que incideixen en el medi ambient. En el primer cas, es manté la tarifa del 2020 amb caràcter indefinit i no s'aplica la que estava prevista, que era més alta. La justificació és que encara perduren les conseqüències de la COVID-19 sobre l'economia i s'està patint una elevada inflació.

En el cas de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, s'incrementa el gravamen que recau en l'activitat de producció, emmagatzematge o transformació d'energia elèctrica.

5. Liquidació del sistema de finançament autonòmic

El juliol del 2022 el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública va publicar les dades de la liquidació definitiva del sistema de finançament autonòmic per al 2020.

El quadre 6 mostra el total de recursos que va aportar el model de finançament per a les comunitats autònomes de règim comú l'any 2020. Ho mostra per al conjunt de comunitats i per a Catalunya. El total de recursos aportats per al conjunt de les autonomies va ser de 118.777 milions d'euros, i per a Catalunya de 21.783 milions, és a dir, a Catalunya li va correspondre un 18,3% del total.

La major part dels recursos provenen de la cistella tributària, un 88,8% per al conjunt d'autonomies i un 90,4% per a Catalunya. La resta de recursos provenen dels fons. Cal posar en relleu que Catalunya té un fons d'anivellament negatiu, el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals (FGSPF), de 1.424 milions d'euros el 2020. Dels altres tres fons d'ajustos (Fons de Suficiència, Fons de Competitivitat i Fons de Cooperació), només rep recursos dels dos primers.

QUADRE 6
Liquidació del model de finançament autonòmic, 2020

	Total de comunitats autònomes		Catalunya	
	Milions €	%	Milions €	%
Ingressos Tributaris	105.420	88,8%	21.624	90,4%
Fons de Garantia Serveis Públics Fonamentals	7.388	6,2%	-1.424	-6,0%
Fons Suficiència	796	0,7%	636	2,7%
Fons Competitivitat	3.296	2,8%	947	4,0%
Fons Cooperació	1.877	1,6%	0	0,0%
Total ingressos del model	118.777	100,0%	21.783	100,0%

Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda.

El quadre 7 ens proporciona informació sobre la diferència que hi ha entre els recursos tributaris que corresponen a cada comunitat autònoma per la seva capacitat fiscal i els recursos finals que acaba tenint una vegada han actuat els fons. Així doncs, Catalunya, amb una capacitat fiscal d'un 19,9% per sobre la mitjana segons la població ajustada[4] o d'un 17,0% segons la població, acaba disposant d'uns recursos que entren dins la mitjana segons població ajustada o que estan un 1,5% per sota segons població. Els resultats són completament erràtics i arbitraris. En primer lloc, comunitats que

4 La població ajustada es compon de 30% població; 38% població protegida per trams d'edat; 8,5% població major de 65 anys; 20,5% població entre 0 i 16 anys; 1,8% superfície; 0,6% dispersió; i 0,6% insularitat.

per la seva capacitat fiscal estaven per sobre la mitjana en recursos ara estan per sota (Madrid, Balears i Catalunya). En segon lloc, comunitats que estaven per sota passen a estar per sobre (Extremadura, Galícia, Astúries, La Rioja, Castella-la Manxa i Castella i Lleó). En tercer lloc, comunitats que ja estaven per sobre la mitjana en recursos per la seva capacitat fiscal encara guanyen posicions (Cantàbria i Aragó). Finalment, comunitats com la Comunitat Valenciana, que ja estava per sota la mitjana per la seva capacitat fiscal, perden encara més posicions. Per tant, s'incompleix totalment el principi d'ordinalitat.

QUADRE 7
Ingressos tributaris i total de recursos del model de finançament per comunitats autònomes, 2020

	Ingressos tributaris normatius (Milions €)	Índex capacitat fiscal (PA)	Índex capacitat fiscal (P)	Total recursos homogeni (1) (Milions €)	Índex total recursos (PA)	Índex total recursos (P)
Catalunya	21.624	119,9	117,0	19.602	100,9	98,5
Galícia	5.829	84,3	90,9	7.663	102,9	110,9
Andalusia	15.924	80,9	79,2	20.234	95,4	93,5
Astúries	2.394	93,0	99,0	2.917	105,2	111,9
Cantàbria	1.490	106,0	107,6	1.877	124,0	125,9
La Rioja	746	95,5	98,2	946	112,5	115,6
Múrcia	3.017	85,7	84,1	3.621	95,4	93,7
València	11.399	97,5	94,9	12.016	95,4	92,9
Aragó	3.456	102,9	109,5	3.808	105,2	112,0
Castella-la Manxa	4.045	80,0	83,3	5.303	97,4	101,4
Canàries	2.134	40,6	41,3	5.399	95,4	97,0
Extremadura	1.833	69,1	72,6	3.130	109,5	115,0
Illes Balears	3.233	117,4	116,2	2.987	100,7	99,7
Madrid	22.691	145,8	141,0	16.956	101,2	97,8
Castella i Lleó	5.606	90,6	98,6	7.102	106,5	115,9
Total	**105.420**	**100,0**	**100,0**	**113.564**	**100,0**	**100,0**

(1) El total de recursos no coincideix amb els del quadre 5 perquè en aquesta columna són recursos homogenis, una vegada tretes les competències específiques de cada comunitat.

(PA) Índex calculat segons la població ajustada. Aquesta la componen: 30% població; 38% població protegida per trams d'edat; 8,5% població major de 65 anys; 20,5% població entre 0 i 16 anys; 1,8% superfície; 0,6% dispersió; 0,6% insularitat.

(P) Índex calculat segons població.

Font: Departament d'Economia i Hisenda (Generalitat de Catalunya).

Els quadres 8 i 9 mostren clarament el no compliment del principi d'ordinalitat, tant en índex segons la població ajustada com segons la població. Per exemple, Catalunya ocupa la segona posició pels recursos que li proporciona la seva capacitat fiscal. Se situa un 19,9% per sobre la mitjana segons la població ajustada i un 17% per sobre si l'índex es calcula segons la població. En canvi, després d'aplicar els diferents fons, ocupa la novena posició. Als quadres 8 i 9 es pot veure com l'ordre inicial que proporciona la capacitat fiscal queda totalment alterat. El principi d'ordinalitat exigiria que l'ordre inicial proporcionat per la capacitat fiscal de cada comunitat no es veiés alterat una vegada s'han aplicat els diferents fons.

QUADRE 8
Compliment del principi d'ordinalitat, 2020
Índex sobre la mitjana segons la població ajustada

	Capacitat fiscal	Ordre	Total recursos	Ordre
Madrid	145,8	1	101,2	8
Catalunya	119,9	2	100,9	9
Illes Balears	117,4	3	100,7	10
Cantàbria	106,0	4	124,0	1
Aragó	102,9	5	105,2	6
València	97,5	6	95,4	13
La Rioja	95,5	7	112,5	2
Astúries	93,0	8	105,2	5
Castella i Lleó	90,6	9	106,5	4
Múrcia	85,7	10	95,4	12
Galícia	84,3	11	102,9	7
Andalusia	80,9	12	95,4	14
Castella-la Manxa	80,0	13	97,4	11
Extremadura	69,1	14	109,5	3
Canàries	40,6	15	95,4	15
Total	100,0		100,0	

El càlcul s'ha fet amb competències homogènies.

Font: Departament d'Economia i Hisenda (Generalitat de Catalunya).

QUADRE 9
Compliment del principi d'ordinalitat, 2020
Índex sobre la mitjana segons la població

	Capacitat fiscal	Ordre	Total recursos	Ordre
Madrid	141,0	1	97,8	11
Catalunya	117,0	2	98,5	10
Illes Balears	116,2	3	99,7	9
Aragó	109,5	4	112,0	5
Cantàbria	107,6	5	125,9	1
Astúries	99,0	6	111,9	6
Castella i Lleó	98,6	7	115,9	2
La Rioja	98,2	8	115,6	3
València	94,9	9	92,9	15
Galícia	90,9	10	110,9	7
Múrcia	84,1	11	93,7	13
Castella-la Manxa	83,3	12	101,4	8
Andalusia	79,2	13	93,5	14
Extremadura	72,6	14	115,0	4
Canàries	41,3	15	97,0	12
Total	100,0		100,0	

El càlcul s'ha fet amb competències homogènies.

Font: Departament d'Economia i Hisenda (Generalitat de Catalunya).

La causa d'aquest no compliment del principi d'ordinalitat i dels resultats arbitraris es troba en el funcionament dels fons d'ajust. El quadre 10 ens ho demostra. La segona columna posa en relleu que, una vegada ha actuat el fons d'anivellament, és a dir, el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals (FGSPF), l'ordre respecte a la primera columna (els recursos proporcionats per la capacitat fiscal) no canvia. Totes les comunitats autònomes s'aproximen més a la mitjana. S'han reduït les diferències sense alterar l'ordre. La desviació estàndard ha passat del 24,1% al 5,6%. Les que estan per sobre perden posicions i les que estan per sota les guanyen. En canvi, la tercera columna, que mostra la posició de cada comunitat una vegada han actuat els fons d'ajust, ja no compleix amb l'ordre inicial. Aquest és el principal problema del model actual de finançament de les comunitats autònomes.

QUADRE 10
Efecte dels fons d'ajust en el model de finançament autonòmic, 2020*
Índex sobre la mitjana segons la població ajustada

	Capacitat fiscal (abans anivellament)	Recursos després FGSPF (després anivellament)	Recursos totals (després dels fons d'ajust)
Madrid	145,8	110,7	101,2
Catalunya	119,9	104,6	100,9
Illes Balears	117,4	104,1	100,7
Cantàbria	106,0	101,4	124,0
Aragó	102,9	100,7	105,2
València	97,5	99,4	95,4
La Rioja	95,5	99,0	112,5
Astúries	93,0	98,4	105,2
Castella i Lleó	90,6	97,8	106,5
Múrcia	85,7	96,7	95,4
Galícia	84,3	96,3	102,9
Andalusia	80,9	95,5	95,4
Castella-la Manxa	80,0	95,3	97,4
Extremadura	69,1	92,8	109,5
Canàries	40,6	86,1	95,4
Total	100,0	100,0	100,0
Desviació estàndard	**24,1**	**5,6**	**7,9**

FGSPF= Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals.

(*) El càlcul s'ha fet amb competències homogènies.

Font: Departament d'Economia i Hisenda (Generalitat de Catalunya).

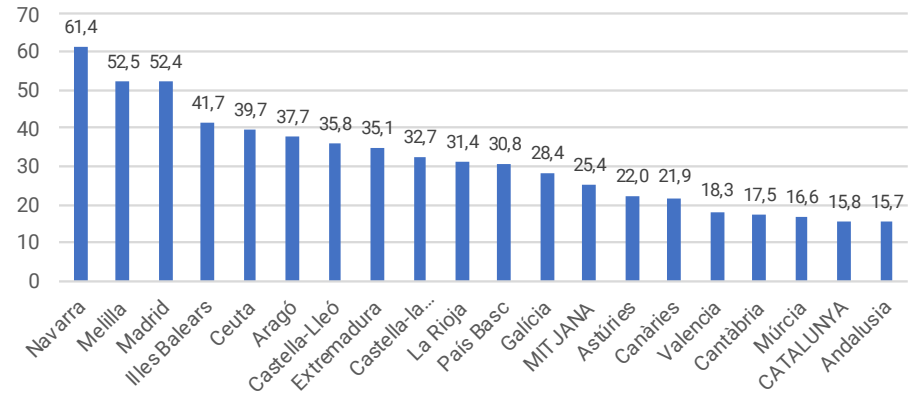
6. La inversió de l'Estat a Catalunya

La inversió de l'Estat a Catalunya sempre ha estat objecte de polèmica pel seu baix nivell, la qual cosa suposa una pèrdua de competitivitat per a l'economia catalana i afecta òbviament l'autogovern de Catalunya.

L'any 2022 la inversió pressupostada regionalitzable de l'Estat a Catalunya va ser de 2.227 milions d'euros. Segons la Cambra de Comerç de Barcelona, al primer semestre del 2022 s'han executat 1.417 milions d'euros, però d'aquests, 1.069 milions corresponen el pagament a Abertis per la finalització de la concessió de l'AP-7. Per tant, l'execució real ha estat de 348 milions d'euros.[5]

5 Vegeu Cambra de Comerç de Barcelona, nota de premsa, 11-10-2022.

GRÀFIC 1
% d'execució de la inversió de l'Estat. Primer semestre del 2022



Font: Cambra de Comerç de Barcelona.

El gràfic 1 mostra el grau d'execució per comunitats autònomes de la inversió regionalitzable de l'Estat al primer semestre del 2022. Es constata que Catalunya és la penúltima pel grau execució, amb un 15,8% d'execució, molt per sota de la mitjana del 25,4%.

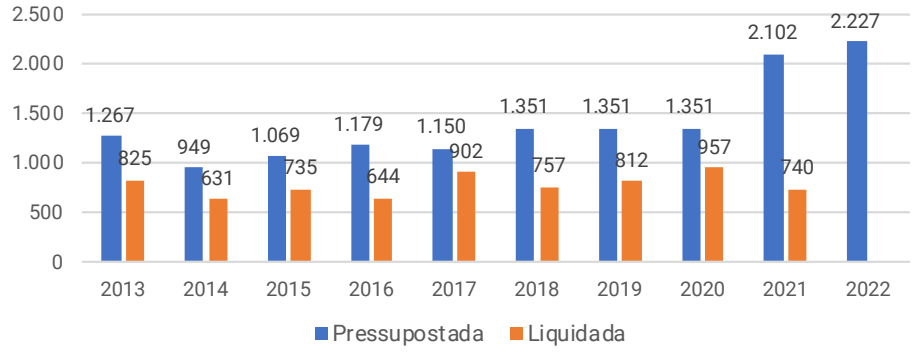
La baixa execució de la inversió estatal a Catalunya és una constant que perdura en el temps. El quadre 11 i el gràfic 2 mostren, per a una sèrie d'anys (2013-2022), la inversió estatal pressupostada a Catalunya, la liquidada i, per tant, el seu grau d'execució. La mitjana per al període mencionat és només d'un 61,7%.

QUADRE 11
Inversió regionalitzable de l'Estat a Catalunya i grau d'execució
Milions d'euros

	Pressupostada	Liquidada	% Execució
2013	1.267	825	65,12
2014	949	631	66,46
2015	1.069	735	68,75
2016	1.179	644	54,62
2017	1.150	902	78,45
2018	1.351	757	55,99
2019	1.351	812	60,07
2020	1.351	957	70,84
2021	2.102	740	35,20
2022	2.227		

Font: Departament d'Economia i Hisenda (Generalitat de Catalunya).

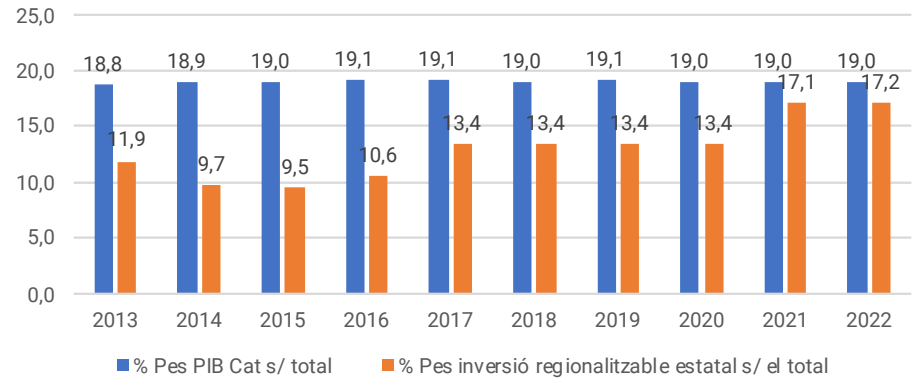
GRÀFIC 2
Inversió regionalitzable de l'Estat a Catalunya
Milions d'euros



Font: Departament d'Economia i Hisenda (Generalitat de Catalunya).

Aquest fet també suposa que el percentatge d'inversió estatal pressupostada per a Catalunya sobre el total sigui significativament més baix que el pes del PIB de Catalunya (gràfic 3). En el període 2013-2022 el percentatge d'inversió pressupostada de l'Estat a Catalunya va ser d'un 12,9%, en comparació a un pes del PIB de Catalunya sobre el total estatal del 19%. Amb tot, aquest diferencial s'ha anat reduint des del 2016.

GRÀFIC 3
% Pes de la inversió regionalitzable estatal s/el total i s/el PIB



Font: Departament d'Economia i Hisenda (Generalitat de Catalunya) i elaboració pròpia.

A més, cal tenir en compte el baix percentatge d'execució de la inversió estatal a Catalunya, com s'ha esmentat. La Cambra de Comerç de Barcelona fa una estimació del dèficit d'inversió de Catalunya a partir de calcular el forat anual entre el pes del PIB de Catalunya i el percentatge anual d'inversió executada al conjunt de l'Estat.[6] El resultat d'aquest càlcul és que Catalunya, en termes acumulats, hauria d'haver rebut 4.397 milions d'euros addicionals entre el 2015 i el 2021. Per tant, existeix un dèficit d'inversió persistent de l'Estat a Catalunya, fet que dificulta el desenvolupament econòmic del territori i suposa un greuge comparatiu amb la resta de comunitats autònomes.

7. La balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central

El setembre del 2022 el Departament d'Economia i Hisenda de la Generalitat va presentar la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central per a l'any 2019. Actualment, es disposa d'una llarga sèrie històrica de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central. Aquesta sèrie va des del 1986 fins el 2019, i és fruit dels càlculs que la Generalitat de Catalunya ha anat fent periòdicament.

Les balances fiscals mesuren l'efecte redistributiu entre territoris de la política fiscal que fa el Govern central. La diferència entre els beneficis que els ciutadans d'un territori reben del sector públic central mitjançant la despesa i les seves aportacions a través dels impostos determina la magnitud i el signe del saldo de la seva balança fiscal. Així doncs, la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central s'obté per la diferència entre les despeses que el sector públic central destina a Catalunya i els impostos i altres ingressos aportats des de Catalunya al sector públic central. El signe d'aquesta balança sempre ha sigut negatiu per a Catalunya, és a dir, els recursos detrets de Catalunya superen les despeses que aflueixen als seus ciutadans. Això vol dir que hi ha una sortida neta de recursos fiscals (dèficit fiscal). Com a territori ric dins de l'Estat espanyol, és normal que Catalunya tingui dèficit fiscal, en tot cas, el que es pot discutir és la seva magnitud.

Òbviament, factors com ara un model de finançament autonòmic que proporciona pocs recursos a la Generalitat i la baixa inversió de l'Estat a Catalunya, que s'ha comentat anteriorment, contribueixen a engrandir el dèficit fiscal que pateix Catalunya amb el sector públic central.

La diferència de la balança fiscal del 2019 amb les dels altres anys és que per a l'any 2019 no es va poder disposar de totes les dades de territorialització de la despesa de l'Estat i dels organismes autònoms, ja que l'administració estatal no publica ni facilita aquesta informació. Per tant, es van haver de realitzar determinades estimacions en els àmbits per als quals mancava informació sobre la territorialització de la despesa. Amb tot, el pes d'aquestes dades és relativament baix, d'un 26,3%.

6 Vegeu Cambra de Comerç de Barcelona, nota de premsa, 6-10-2022.

7.1. Metodologia

Per interpretar millor els resultats de la balança fiscal, s'ofereix una breu referència a la metodologia de càlcul. Acadèmicament, hi ha avalades dues grans metodologies: l'enfocament del flux del benefici i l'enfocament del flux monetari.[7] El primer mètode imputa els ingressos al territori on resideixen les persones que finalment suporten la càrrega. Per exemple, increments d'impostos sobre les empreses, com ara l'IVA, es poden traduir en increments dels preus dels seus productes, la qual cosa suposa que la incidència efectiva de l'impost recauria sobre els consumidors finals dels dits productes. Aquest efecte és rellevant quan els consumidors i les empreses resideixen en autonomies diferents.

En canvi, l'enfocament del flux monetari imputa els ingressos al territori on es localitza la capacitat econòmica sotmesa a gravamen, és a dir, on es localitza l'objecte imposable, independentment d'on resideixen les persones que finalment suporten la càrrega impositiva. Per exemple, l'impost de societats pagat per una empresa que té el seu domicili fiscal a Madrid i, per tant, l'impost es recapta a Madrid, però la factoria on produeix se situa a Catalunya, segons aquest sistema s'imputa a Catalunya, que és on es localitza l'objecte imposable.

Pel que fa a la despesa, l'enfocament del flux del benefici assigna la despesa al territori on resideix el beneficiari, independentment d'on es produeix el servei públic o es fa la inversió. Per la seva part, l'enfocament del flux monetari atribueix la despesa al territori en què aquesta es materialitza, independentment del lloc geogràfic on s'ubiquin els beneficiaris finals d'aquesta decisió. Per tant, la despesa s'imputa on es localitza el personal, la utilització de béns corrents i serveis, la percepció de les transferències i la realització de les inversions.

En l'enfocament del flux del benefici és necessari establir hipòtesis sobre l'àmbit dels beneficiaris i sobre la quantificació dels beneficis que els béns i serveis els proporcionen, la qual cosa el fa complex i molt sensible a petits canvis en les hipòtesis establertes. El flux monetari esdevé relativament senzill de calcular si es disposa d'una comptabilitat pública territorialitzada.

També cal dir que l'enfocament del flux del benefici és més correcte per analitzar l'acció del sector públic en termes redistributius i d'equitat. En canvi, l'enfocament del flux monetari és més adequat per analitzar la influència que té el sector públic sobre el creixement econòmic d'un territori.

Finalment, una darrera qüestió metodològica: els saldos fiscals s'han de presentar neutralitzats per l'efecte que el cicle econòmic té sobre el pressupost del sector públic central, és a dir, s'ha de tenir en compte si el pressupost central presenta dèficit o superàvit. La neutralització suposa que el sector públic actua en una situació de pressupost equilibrat.

7 Per a una anàlisi metodològica del càlcul de les balances fiscals, vegeu Bosch, *et al*., *The political economy of inter-regional fiscal flows*.

Hem de neutralitzar els saldos fiscals per tres raons. La primera és perquè el dèficit públic suposa que el sector públic s'endeuta i que aquest deute, més tard o més d'hora, s'ha de tornar. Com es torna?, doncs mitjançant els impostos que paguen els contribuents. Per tant, el dèficit d'avui suposa més impostos per a demà. És el que es coneix en la teoria econòmica com el teorema de l'equivalència ricardiana. Així doncs, aquest efecte del dèficit l'hem de tenir en compte quan es calcula el saldo de la balança fiscal, s'ha de computar la càrrega impositiva que suposarà per als contribuents el dèficit del pressupost del sector públic central. Això es coneix com *neutralitzar el dèficit*. El que es fa a la pràctica és incrementar els ingressos de cada territori en la quantia resultant de distribuir el dèficit en funció de la pauta de la distribució territorial dels ingressos. Altrament, en cas que el pressupost del sector públic central presenti superàvit, s'actuarà de manera contrària, és a dir, disminuint els ingressos, ja que un superàvit suposa menys impostos en el futur.

En lloc d'ajustar via ingressos, també es pot fer via despeses. Això vol dir rebaixar-les en cas de dèficit i incrementar-les en cas de superàvit. Ara bé, ajustar via ingressos té un avantatge respecte a ajustar via despeses, i és que millora la balança fiscal estructural teòrica. Això és perquè els ingressos són més volàtils que les despeses amb el cicle econòmic.[8]

La segona raó per neutralitzar és que la suma dels saldos fiscals de tots els territoris ha de ser zero. En cas contrari, no es podrà veure la redistribució territorial resultant de la política fiscal de l'Estat. Si no es neutralitza, una situació de dèficit (superàvit) en el pressupost central provoca una millora (un empitjorament) generalitzada del saldo fiscal de tots els territoris.

La tercera raó és que la neutralització és necessària per comparar l'evolució dels saldos al llarg del temps, ja que el cicle econòmic farà que la situació financera del sector públic central sigui diferent d'any en any i, com a conseqüència, els saldos estaran influïts pel cicle econòmic. Per conèixer quins són els saldos fiscals estructurals, s'ha de neutralitzar.

7.2. Resultats

El quadre 12 mostra els saldos de la balança fiscal en milions d'euros i en percentatge del PIB català per al període 1986-2019 i per a les dues metodologies de càlcul utilitzades. La sèrie de dades de l'enfocament del flux monetari va del 1986 al 2019, mentre que la de l'enfocament del flux del benefici comprèn del 2002 al 2019. Segons el mètode del flux monetari, es constata com el dèficit fiscal de Catalunya amb el sector públic central ha arribat a representar el 10% del PIB en els anys 1993 i 2002. Els valors més baixos corresponen als anys 1986 i 1998, amb un dèficit fiscal del 6,8% del PIB. La mitjana del període 1986-2009 és del 8,0% del PIB, amb una desviació estàndard força

8 Vegeu Generalitat de Catalunya, *Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2006-2009*, 13.

baixa, del 0,8. Això vol dir que Catalunya pateix un dèficit fiscal estructural constant i elevat amb el sector públic central (gràfic 4).

Pel que fa al mètode del flux del benefici, els valors del dèficit fiscal oscil·len entre el 7,5% del PIB del 2002, valor màxim, al 4,6% el 2012, valor mínim. La mitjana és del 5,9% i la desviació estàndard del 0,6.

QUADRE 12
Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central

	Aproximació del flux monetari*		Aproximació del flux de benefici*	
	Milions €	% PIB	Milions €	% PIB
1986	-2.465	-6,8		
1987	-2.868	-7,0		
1988	-3.466	-7,5		
1989	-4.056	-7,7		
1990	-4.867	-8,3		
1991	-5.174	-8,0		
1992	-5.988	-8,6		
1993	-7.263	-10,1		
1994	-6.732	-8,8		
1995	-6.416	-7,7		
1996	-7.088	-7,9		
1997	-7.018	-7,4		
1998	-6.813	-6,8		
1999	-8.124	-7,5		
2000	-8.532	-7,2		
2001	-8.565	-6,7		
2002	-13.696	-10,1	-10.225	-7,5
2003	-13.036	-8,9	-9.576	-6,5
2004	-13.595	-8,7	-10.101	-6,4
2005	-14.186	-8,4	-10.119	-6,0
2006	-14.493	-7,9	-10.320	-5,7
2007	-15.913	-8,1	-11.136	-5,7
2008	-17.200	-8,6	-11.860	-5,9
2009	-16.409	-8,5	-11.261	-5,8
2010	-15.409	-7,9	-11.162	-5,7
2011	-15.006	-7,7	-11.087	-5,7
2012	-12.929	-6,6	-8.928	-4,6
2013	-15.602	-8,1	-11.477	-5,9
2014	-16.570	-8,4	-11.590	-5,9

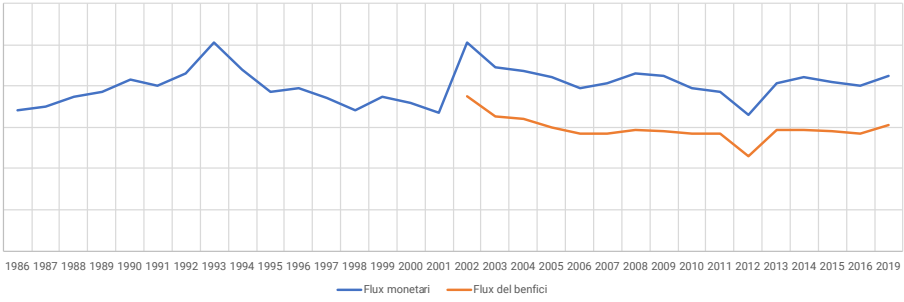
	Aproximació del flux monetari*		Aproximació del flux de benefici*	
	Milions €	% PIB	Milions €	% PIB
2015	-16.924	-8,2	-11.818	-5,8
2016	-17.049	-8,0	-12.243	-5,7
2019	-20.196	-8,5	-14.556	-6,1
Mitjana		-8,0		-5,9
Desviació estàndard		0,8		0,6

(*) Saldo de la balança fiscal neutralitzat via ingressos.

Font: Generalitat de Catalunya: Departament d'Economia i Hisenda (2020), *Els resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central els anys 2015 i 2016*, i Generalitat de Catalunya: Departament d'Economia i Hisenda (2022), *Aproximació al càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central per al 2019*.

GRÀFIC 4

Evolució del dèficit fiscal de Catalunya amb el sector públic central*
En % sobre el PIB de Catalunya



(*) Saldo de la balança fiscal neutralitzat via ingressos.

Font: Generalitat de Catalunya: Departament d'Economia i Hisenda (2020), *Els resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central els anys 2015 i 2016*, i Generalitat de Catalunya: Departament d'Economia i Hisenda (2022), *Aproximació al càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central per al 2019*.

En la primera i segona columna del quadre 13 es posa de manifest el pes relatiu dels ingressos aportats des de Catalunya al sector públic espanyol i el pes relatiu de les despeses que el sector públic central realitza a Catalunya. En el període 1986-2019, l'aportació de Catalunya va representar una mitjana del 19,4% del total d'ingressos del sector públic espanyol i la despesa rebuda per Catalunya va significar una mitjana del 13,9% de la despesa pública total.

La tercera i quarta columna del quadre 13 exclouen els ingressos i les despeses del Sistema de la Seguretat Social. És interessant excloure la seguretat social, perquè

aquest exercici permet veure millor les decisions discrecionals que fa l'Estat sobre la destinació territorial de la seva despesa. El que gasta l'Estat a Catalunya en pensions o en prestacions d'atur no respon a una decisió discrecional, sinó que ve motivat pel nombre de pensionistes o aturats al nostre país.

QUADRE 13
Participació de Catalunya en els ingressos i despeses del sector públic central
Flux monetari

	Amb Adm. Seguretat Social		Sense Adm. Seguretat Social	
	% Ingressos	% Despeses	% Ingressos	% Despeses
1986	18,9	14,2	19,1	10,3
1987	19,0	14,2	19,1	10,6
1988	19,0	14,0	19,1	10,6
1989	19,1	13,9	19,3	10,8
1990	19,2	13,8	19,4	10,6
1991	19,3	14,0	19,6	10,4
1992	19,4	14,1	19,8	10,8
1993	19,3	13,7	19,8	10,4
1994	19,3	14,0	19,8	10,2
1995	19,8	14,8	20,1	13,0
1996	19,9	14,7	20,4	12,9
1997	20,0	15,0	20,8	13,4
1998	19,6	15,0	19,9	13,6
1999	19,7	14,3	19,9	12,5
2000	19,7	14,4	19,9	12,6
2001	19,7	14,6	19,8	13,0
2002	19,8	13,0	20,0	9,7
2003	19,7	13,4	19,9	10,3
2004	19,6	13,3	19,7	9,8
2005	19,7	13,4	19,9	9,8
2006	19,6	13,7	19,8	10,5
2007	19,5	13,5	19,7	10,3
2008	19,3	13,5	19,4	10,5
2009	19,3	14,1	19,3	11,4
2010	19,4	14,5	19,6	12,1
2011	19,2	14,0	19,5	9,4
2012	18,4	14,0	17,8	9,8
2013	19,0	13,7	19,0	9,2

	Amb Adm. Seguretat Social		Sense Adm. Seguretat Social	
	% Ingressos	% Despeses	% Ingressos	% Despeses
2014	18,9	13,3	19,0	8,3
2015	18,9	13,2	19,0	8,1
2016	19,2	13,5	19,3	8,5
2019	19,6	13,4	19,8	8,1
Mitjana	19,4	13,9	19,6	10,7
Desviació estàndard	0,4	0,5	0,5	1,5

Font: Generalitat de Catalunya: Departament d'Economia i Hisenda (2020), *Els resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central els anys 2015 i 2016*, i Generalitat de Catalunya: Departament d'Economia i Hisenda (2022), *Aproximació al càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central per al 2019*.

Pel que fa al pes relatiu dels ingressos aportats per Catalunya a l'administració de l'Estat i als ens que en depenen, en el període 1986-2019 la seva mitjana va representar un 19,6% del conjunt dels ingressos totals de l'Estat. En canvi, la mitjana del pes relatiu de les despeses estatals realitzades a Catalunya va ser del 10,7%. Així doncs, per cada euro que Catalunya aporta a l'Estat, 0,45 cèntims no retornen en forma de despesa pública. Per tant, es pot comprovar com les decisions discrecionals estatals d'on dirigir la seva despesa són clarament perjudicials per a Catalunya.

8. Un apunt final

L'economia catalana és un motor important per a l'economia espanyola: en termes de PIB té un pes del 19%. Però, històricament ha patit d'una manca de l'acció de l'Estat pel que fa a polítiques econòmiques que la beneficiïn. Aquest fet es torna a constatar l'any 2022. Es poden destacar quatre qüestions.

La primera és el baix nivell d'inversió de l'Estat a Catalunya. En el període 2013-2022, la inversió mitjana pressupostada de l'Estat a Catalunya va ser d'un 12,9% del total, quan el pes del PIB de Catalunya ja s'ha dit que és del 19%. Així mateix, durant aquest període només es va executar un 61,7% de la inversió pressupostada. No cal dir que aquesta política inversora de l'Estat a Catalunya va en detriment de la competitivitat i el desenvolupament de l'economia catalana.

La segona qüestió que cal destacar és l'existència d'un model de finançament autonòmic que perjudica Catalunya. L'última liquidació del model disponible, la de l'any 2020 i que es va fer pública el juliol del 2022, torna a posar en evidència que fa una redistribució territorial dels recursos arbitrària i perjudicial per a l'economia catalana. Aquesta se situa en la segona posició per la seva capacitat fiscal. En canvi, pels recursos que la Generalitat acaba disposant, se situa en la novena posició i no es compleix el principi d'ordinalitat.

Els recursos provinents dels fons Next Generation constitueixen la tercera qüestió a posar en relleu. A setembre del 2022, els recursos assignats a Catalunya provinents d'aquests fons estaven per sota la mitjana estatal, que era del 3,22% del PIB: 697 euros per habitant enfront una mitjana de 764 euros, que representava el 2,51% del PIB. Així doncs, en aquest cas Catalunya tampoc és dels territoris més beneficiats per aquests recursos.

Les qüestions anteriors es reflecteixen en el resultat de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central, que és la quarta qüestió a destacar. La política econòmica de l'Estat fa que Catalunya tingui un alt dèficit fiscal. Si obviem l'Administració de la Seguretat Social, en el període 1986-2019 es constata que, de mitjana, per cada euro que Catalunya aporta a l'Estat, 0,45 cèntims no retornen en forma de despesa pública. És a dir, aquesta política és clarament perjudicial per a l'economia de Catalunya i el benestar dels seus ciutadans.

Bibliografia

Bosch, N., M. Espasa, i A. Solé-Ollé, ed. *The political economy of inter-regional fiscal flows*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2010.

Cambra de Comerç de Barcelona. Nota de Premsa, 6 d'octubre del 2022.

———. Nota de Premsa, 11 d'octubre del 2022.

Generalitat de Catalunya. *Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2006-2009*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances, 2012.

———. «Anàlisi de l'execució del pressupost del sector públic administratiu. Situació a 30 de novembre del 2022». *Informe Mensual d'Execució* 95. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Hisenda, desembre de 2022.

IvieLAB. *Evaluación de la ejecución de los fondos Next Generation European Union (NGEU) en la Comunitat Valenciana*. València: IVIE, Generalitat Valenciana, 2022.

Activitat econòmica, treball i benestar

Oriol Amat Salas
Catedràtic d'Economia Financera de la Universitat Pompeu Fabra

1. Presentació

Aquest capítol té per objecte analitzar l'evolució recent i les perspectives econòmiques de Catalunya en el marc de l'Estat autonòmic. Per això s'estudia, en primer lloc, l'activitat econòmica. A continuació, es tracten diversos aspectes que incideixen en l'activitat, com són la internacionalització i l'evolució del teixit empresarial, la innovació i les càrregues burocràtiques. Tot seguit, s'analitza la inflació i els tipus d'interès. Després s'estudia el mercat de treball i l'atur. Els apartats següents estan destinats al benestar i els seus inductors, com el dèficit fiscal, que és una conseqüència de l'actual marc autonòmic. El capítol es completa exposant diverses previsions econòmiques per al 2023 i les conclusions. Donat que aquest capítol s'ha redactat durant el mes de gener de 2023, en alguns casos no s'ha disposat de les dades de 2022 i, per això, ens hem referit a les dades del darrer any disponible.

2. Activitat econòmica

Podríem dir que l'any 2022 no ha estat un any dolent per a l'economia catalana i espanyola ni per a l'europea, en general, ja que totes han seguit creixent. Per aproximar-nos a l'activitat econòmica, és d'utilitat analitzar el PIB (producte interior brut), que és la suma del que fem entre totes les persones d'un territori. El 2022 el PIB a Catalunya ha crescut un 5,5% i ha arribat als 257.601 milions d'euros (segons les estimacions de l'IDESCAT realitzades el gener de 2023). Aquest creixement ha estat similar al de l'Estat espanyol, però superior al de la zona euro que ha crescut un 3% el 2022.

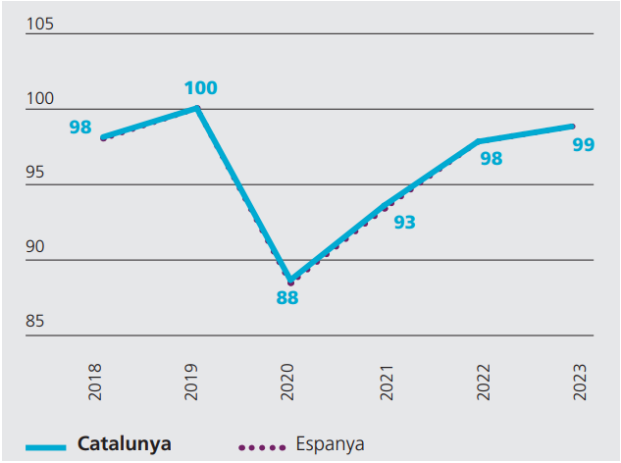
A la figura 1 es comprova que en els darrers vint anys l'activitat econòmica ha tingut dos períodes especialment difícils, coincidint amb la crisi financera global (2008-2012) i el 2020 amb la irrupció de la pandèmia. En els dos darrers anys, 2021 i 2022, l'activitat ha tornat a créixer i quasi s'han recuperat els nivells previs a la pandèmia, arribant al 98% de l'activitat de 2019 (vegeu figura 2). En aquest punt podem afegir que molts països europeus sí que han recuperat els nivells d'activitat prepandèmics el 2022. Les previsions de la Cambra de Comerç de Barcelona apunten que la recuperació dels nivells d'activitat prepandèmia haurà d'esperar fins l'any 2024.

FIGURA 1
Evolució percentual del PIB de Catalunya de 2001 a 2022



Font: INE (de 2001 a 2021) i IDESCAT (estimació final de 2022).

FIGURA 2
Evolució del PIB de Catalunya i Espanya de 2018 a 2022 i previsions per al 2023 (Índex 100 = 2019)

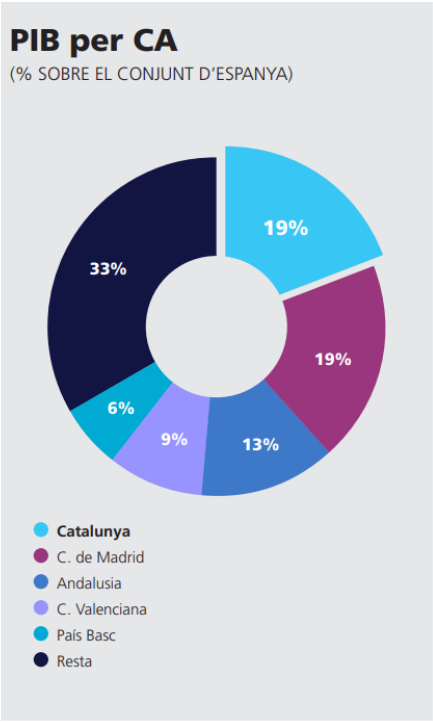


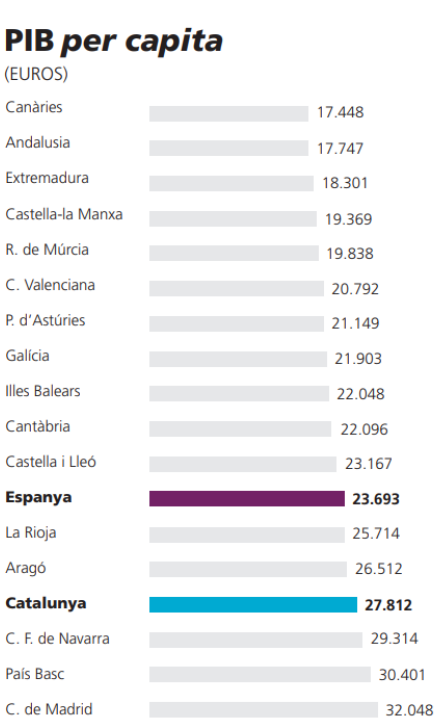
Font: Caixabank Research (2023).

També és interessant analitzar la participació de les diferents comunitats autònomes en el PIB d'Espanya. Com es comprova a la figura 3 (esquerra), el pes de Catalunya en el conjunt de l'estat és del 19%, similar al de Madrid i per davant d'Andalusia,

el País Valencià i el País Basc. En termes de PIB (o renda) per càpita, a la figura 13 (dreta) es comprova que Catalunya se situa en quarta posició, per darrere de Madrid, el País Basc i Navarra.

FIGURA 3
Participació en el PIB espanyol i PIB per càpita de les comunitats autònomes (dades de 2021)





Font: Caixabank Research (2022).

De tota manera, cal recordar que el PIB té limitacions. En primer lloc, no compta tot el que hauria de comptar, ja que no considera activitats com la feina a la llar, les activitats de voluntariat, l'ajuda a la dependència o l'economia submergida, entre d'altres. Una altra limitació és que no informa de com es distribueix la riquesa generada i, per tant, de com afecta el benestar de la població. Sobre aquest tema en tornarem a parlar al final del capítol. Tot i les limitacions esmentades, el PIB és, encara avui, l'indicador de referència per avaluar la marxa del conjunt de l'economia d'un territori.

Com a resum d'aquest apartat, podem constatar que el 2022 ha estat un bon any en termes d'activitat econòmica, tot i que encara no hem arribat als nivells de 2019, l'any anterior a la pandèmia.

3. Internacionalització de l'economia catalana

L'economia catalana té un nivell d'internacionalització molt important. En termes d'exportacions, el 2021 les exportacions catalanes varen representar el 25,4% del total d'Espanya. Les exportacions també tenen un pes molt important en el conjunt de l'activitat econòmica de Catalunya, ja que amb 80.538 milions d'euros el 2021 representen el 31,2% del PIB total. Per sectors, la indústria aglutina la part més rellevant de totes les exportacions, sobretot l'automoció, productes farmacèutics, química, tèxtil, maquinària industrial i agroalimentari.

Pel que fa a la inversió estrangera, Catalunya és una de les regions més atractives per a la captació d'inversió estrangera, especialment per a la indústria. Podem esmentar, per exemple, que en els darrers anys, el *Financial Times* l'ha considerat la regió europea que té la millor estratègia per a la captació d'inversió estrangera (vegeu figura 4).

FIGURA 4
Rànquing 2022/2023 de les regions europees que tenen la millor estratègia de captació d'inversió internacional

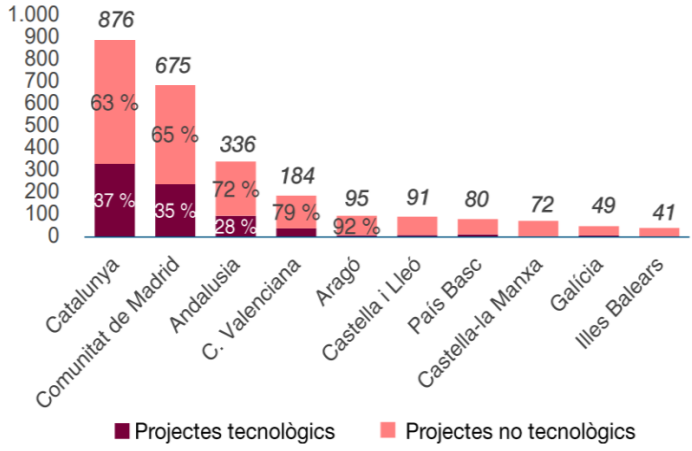
	Regió	Estat
1	Catalunya	Espanya
2	El Rin del Nord-Westfàlia	Alemanya
3	Flandes	Bèlgica
4	Madrid	Espanya
5	París	França
6	Silèsia	Polònia
7	L'Emília-Romanya	Itàlia
8	La Llombardia	Itàlia
9	Frankfurt	Alemanya

Font: FDI *Financial Times* (2022).

La mateixa publicació considera que Barcelona és la ciutat (d'un total de 75 ciutats participants) amb la millor estratègia de promoció i captació d'inversió a Europa. Barcelona se situa per davant de Milà, Berlín o Múnic.

Tal com es comprova a la figura 5, Catalunya lidera la inversió estrangera a Espanya (per projectes). Si es considera el total de l'import invertit, Catalunya és la segona comunitat autònoma, per darrere de Madrid.

FIGURA 5
Nombre de projectes d'inversió estrangera directa en el període 2017-2021



Font: ACCIÓ (2022).

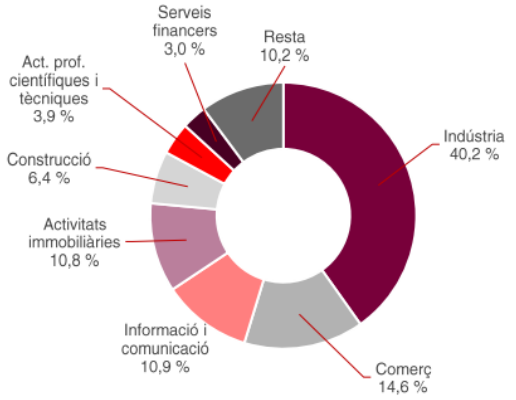
D'acord amb dades d'ACCIÓ (2022), els països que més inverteixen a Catalunya són els Estats Units, França, Alemanya, el Regne Unit, la Xina i el Japó.

El 2022 Catalunya té 9.155 filials estrangeres. Els països amb més filials a Catalunya són França (1.243), els Estats Units (1.194), Alemanya (1.119), el Regne Unit (959) i Itàlia (772). La majoria de les filials estan a la província de Barcelona, sobretot al Barcelonès (el 60% de totes les filials). De la resta de comarques, les més importants són el Vallès Occidental (11,2%) i el Baix Llobregat (10,6%).

Els sectors que atrauen més inversió són la indústria i les tecnologies de la informació i les comunicacions (vegeu figura 6).

Aquests bons resultats en matèria d'inversió internacional es deuen al fet que Catalunya té punts forts com els següents: accés als mercats (situació geogràfica, infraestructures, logística, proximitat dels clients...), talent (disponibilitat de treballadors qualificats, universitats i centres de recerca...), clima empresarial i de negocis i qualitat de vida.

FIGURA 6
Inversió estrangera a Catalunya per sectors 2017-2021 (percentatge sobre el total)



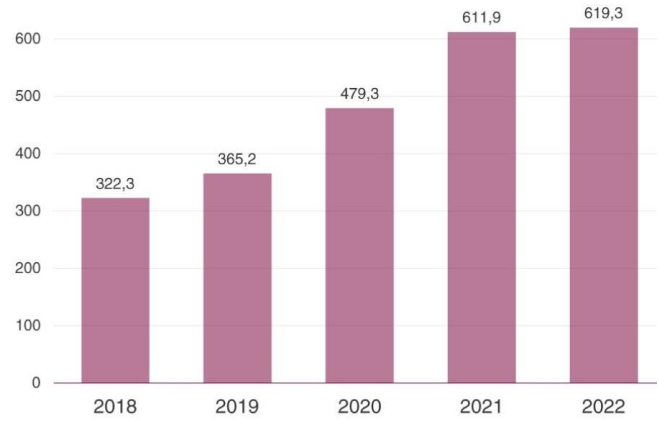
Font: ACCIÓ (2022).

Les 10 filials de multinacionals que generen més ingressos a Catalunya (Bella, 2023) són les següents:

1. SEAT: filial del grup Volkswagen del sector de l'automoció i amb seu a Martorell. Amb una facturació de 9.564 milions d'euros.
2. Cemex: companyia mexicana dedicada a la distribució de productes per a la construcció com ciment o formigó. Amb seu a Sant Just Desvern i una facturació de 9.033 milions.
3. Nestlé: grup alimentari més gran del món amb seu a Suïssa i filial espanyola a Esplugues. La facturació al territori és de 2.229 milions d'euros.
4. Bayer: farmacèutica alemanya amb la filial espanyola amb seu a Sant Joan Despí. Genera 1.616 milions d'euros.
5. BASF: amb la seu central a Barcelona, és una empresa química alemanya amb una forta presència a Tarragona i una facturació de 1.564 milions anuals.
6. Novartis: farmacèutica d'origen suís amb la filial situada a Barcelona. Amb una facturació de 1.442 milions d'euros.
7. HP: grup tecnològic nord-americà, té la seu espanyola a Sant Cugat, on també té la seu mundial de la impressió en 3D i de gran format. Factura 1.218 milions d'euros.
8. Lear Corporation: grup industrial nord-americà de fabricació de components per a l'automoció, amb una facturació de 1.105 milions.
9. Dow: empresa química nord-americana amb seu a Tarragona i una facturació de 1.013 milions d'euros.
10. Schneider: grup internacional francès enfocat a la transformació digital i tecnològica, amb una facturació de 1.002 milions d'euros.

Si ens centrem en l'any 2022, a la figura 7 comprovem que la inversió internacional a Catalunya va ser de 619 milions d'euros, la qual cosa representa un creixement de l'1,2% respecte a l'any anterior. Aquesta inversió ha suposat la creació de 3.464 nous llocs de treball (un 11% més que l'any anterior).

FIGURA 7
Volum d'inversió internacional de 2018 a 2022 (dades en milions d'euros)



Font: ACCIÓ (2023).

Seguint amb dades d'ACCIÓ (2023), el 85% de la inversió internacional de l'any 2022 ha estat de tipus industrial: tecnologies de la informació i les comunicacions (22% del total), química (14%), alimentació (10%), indústria farmacèutica (7%) i l'automoció (6%). I pel que fa als principals països inversors, aquests han estat Alemanya (16% del total), els Estats Units (11%) i França (10%).

Per completar la visió del nivell d'internacionalització de l'economia catalana podem afegir la part del turisme. El turisme té un pes molt important en l'economia catalana, ja que representa el 12% del PIB i de l'ocupació (Departament d'Empresa i Ocupació, 2022). D'acord amb dades de l'INE referides a 2022, Catalunya és la primera comunitat autònoma de l'Estat en nombre de turistes internacionals amb un 20,7% del total, per davant de les illes Balears (18,5%) i les illes Canàries (17,2%). I l'Estat és el segon país del món, per darrere de França, en nombre de turistes internacionals (vegeu figura 8) amb 83,7 milions, els quals representen el 6% de tot el turisme mundial.

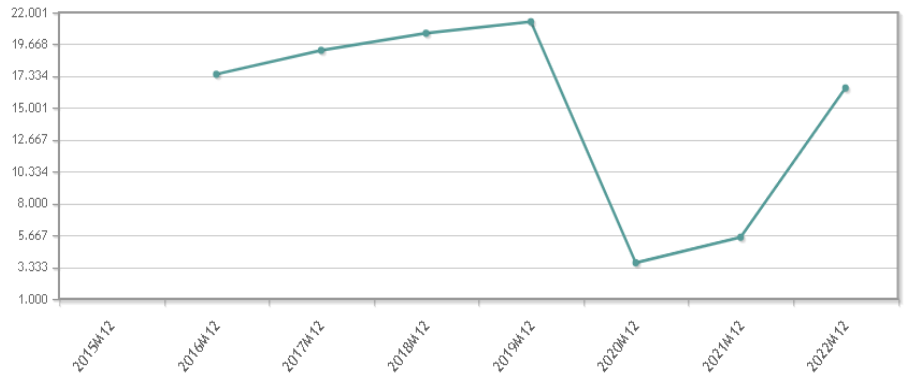
FIGURA 8
Rànquing mundial dels països amb més turistes internacionals (dades de 2022)

1	France	90,000,000
2	Spain	83,700,000
3	United States	79,300,000
4	China	65,700,000
5	Italy	64,500,000
6	Turkey	51,200,000
7	Mexico	45,000,000
8	Thailand	39,800,000
9	Germany	39,600,000
10	United Kingdom	39,400,000

Font: World Tourism Organisation (2023).

El 2022, el nombre de turistes internacionals que han vingut a Catalunya ha estat de 14,8 milions, que representa el 17,6% del total d'Espanya, i la despesa que han fet ha estat de 16.461 milions d'euros. Són dades bones, però cal tenir en compte que encara estan per sota de les de 2019, abans de la pandèmia, any en què les dades varen ser de 19,4 milions de turistes amb una despesa de 21.318 milions d'euros. A la figura 9 es pot veure l'evolució de la despesa turística: creixent fins el 2019 i que després de la forta caiguda per la pandèmia el 2020, durant el 2021 i el 2022 ja s'ha començat a recuperar.

FIGURA 9
Despesa total dels turistes internacionals a Catalunya del 2015 al 2022 (dades en milions d'euros)



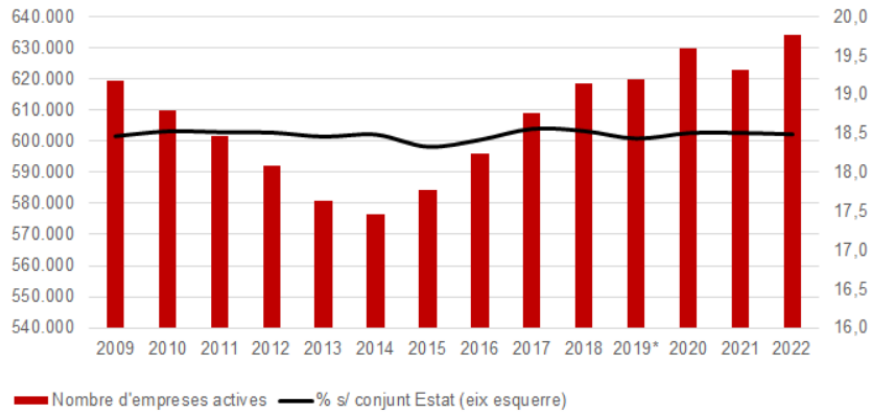
Font: Enquesta de Despesa Turística, INE (2023).

Les dades d'exportació, inversió estrangera i turisme configuren Catalunya com una de les regions més internacionalitzades d'Europa. Sens dubte, el dinamisme internacional és una de les grans fortaleses de l'economia catalana.

4. Teixit empresarial

Un altre tret distintiu de l'economia catalana és l'elevada diversificació del seu teixit empresarial. En comparació amb la resta de l'Estat, la indústria hi té un pes més gran: representa prop del 20% de tot el teixit empresarial. Això és molt positiu si tenim en compte que la indústria genera llocs de treball més estables i de més qualitat. Un altre tret positiu és que Barcelona és una de les ciutats europees amb més empreses emergents, és a dir, empreses innovadores i amb un gran potencial de creixement. En el conjunt del teixit empresarial destaca, en primer lloc, el sector serveis (turisme, comerç...), la indústria (agroalimentària, farmacèutica, química, automòbil, editorial...), i el sector immobiliari i de la construcció. A la figura 10 podem veure que des de l'any 2014 el nombre d'empreses amb domicili social a Catalunya ha augmentat molt, fins a arribar a 634.223 el 2022.

FIGURA 10
Evolució del nombre d'empreses amb seu social a Catalunya de 2009 a 2022 (percentatge sobre el conjunt de l'estat)

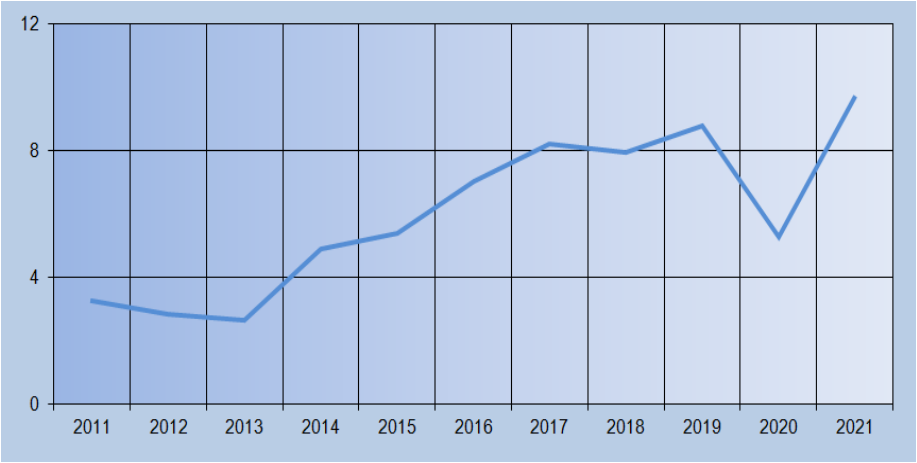


Font: INE (2022).

Però, a més de l'augment del nombre d'empreses, també és rellevant tenir en compte la dimensió i la rendibilitat. Pel que fa a la dimensió, d'acord amb dades d'IDESCAT de 2022, més del 99% de les empreses tenen menys de 50 empleats i, per tant, són pimes. Aquest tret és similar a la resta de l'Estat i als països més propers com França, Portugal i Itàlia. És important ressaltar aquest punt, ja que a Catalunya hi ha la creença generalitzada que és un país de pimes i que això no és igual als països del nostre entorn. La realitat és que compartim el fort pes de les pimes amb la resta d'Espanya i els països propers. En canvi, sí que hi ha un major pes de les empreses mitjanes i grans en altres països europeus com Alemanya, Àustria, Dinamarca, Finlàndia, Països Baixos, el Regne Unit i Suècia.

Pel que fa a la rendibilitat dels fons propis (figura 11), des del 2013 ha augmentat molt i ha arribat a dades properes al 10% el 2021, la qual cosa és molt positiva, ja que és superior al cost dels diners i, per tant, les empreses generen valor econòmic.

FIGURA 11
Evolució de la rendibilitat dels fons propis i de l'actiu de les empreses catalanes de 2011 a 2021 (dades en percentatge)



Font: Consell Superior de Cambres de Catalunya (2022).

De tota manera, la rendibilitat que mostra la figura 11 és una mitjana de totes les empreses analitzades. Si tenim en compte el conjunt de les 109.874 empreses catalanes que han dipositat els comptes de l'any 2021 al Registre Mercantil, el 76,4% han tingut beneficis, i un 53,8% les que varen generar una rendibilitat dels fons propis igual o superior al 5%.

Si analitzem més a fons aquestes 109.874 empreses, a la figura 12 podem comprovar que només el 26,2% de les empreses varen augmentar vendes i beneficis el 2021. D'aquestes dades es desprèn que, inclús en anys en què el conjunt de les empreses evoluciona de manera favorable, n'hi ha moltes que no incrementen vendes i que no tenen beneficis.

FIGURA 12
Percentatge d'empreses catalanes segons si varen augmentar o reduir vendes o beneficis el 2021

2021	Reducció de vendes	Increment de vendes	Total
Increment de beneficis	4,7%	26,2%	30,9%
Reducció de beneficis	25,8%	43,3%	69,1%
Total	30,5%	69,5%	100,0%

Font: Elaboració pròpia amb la base de dades SABI que inclou les 109.874 empreses amb seu a Catalunya que varen dipositar els comptes del darrer exercici econòmic (any 2021).

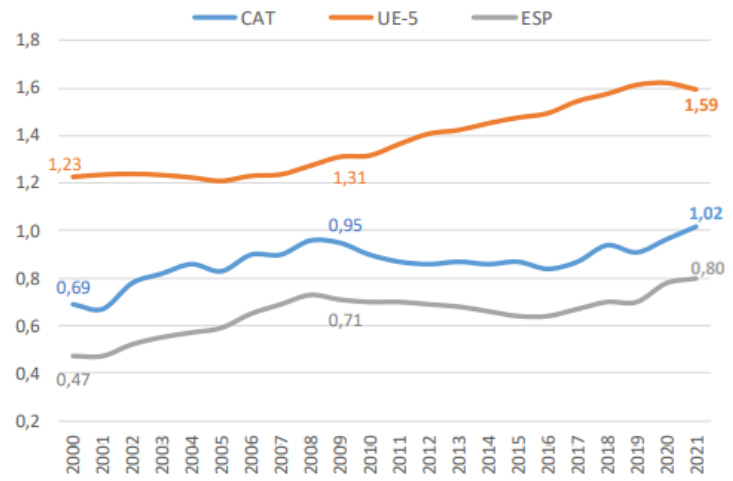
Amb les dades exposades, comprovem que en aquests darrers anys el teixit empresarial català ha anat millorant pel que fa a nombre d'empreses i rendibilitat. Però les dades mitjanes no ens han de fer perdre de vista que hi ha moltes empreses que no augmenten vendes i que no tenen beneficis.

5. Innovació

Un element que pot ser un impulsor rellevant de la generació de riquesa per part del teixit empresarial és l'aposta per la R+D i la innovació. S'ha demostrat que aquesta aposta és una de les millors receptes per millorar la creació de valor en les empreses. Malauradament, les dades en aquesta matèria no són bones, ja que des del 2008 Catalunya s'ha anat distanciant d'Europa, com es veu a la figura 13. A partir del 2008, amb l'esclat de la crisi financera global, ha anat augmentant el diferencial entre Catalunya i la Unió Europea, que era de 0,36% el 2008 i ha augmentat fins al 0,57% en 2021.

FIGURA 13

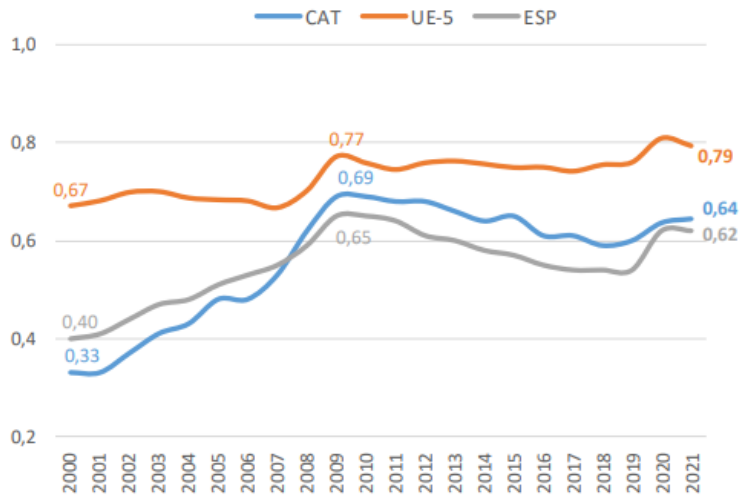
Evolució de la despesa en R+D de les empreses catalanes, espanyoles i de la Unió Europea 5 en percentatge del PIB



Font: Cambra de Comerç de Barcelona amb dades d'Eurostat i INE (2023).

I a la figura 14 es comprova que també ha anat augmentant la diferència amb la Unió Europea en matèria d'R+D de les administracions públiques i universitats, que era del 0,08% el 2008 i ha augmentat fins al 0,15% el 2021.

FIGURA 14
Evolució de la despesa en R+D de les administracions públiques i universitats catalanes, espanyoles i de la Unió Europea 5 en percentatge del PIB



Font: Cambra de Comerç de Barcelona amb dades d'Eurostat i INE (2023).

Aquesta evolució desfavorable posa el teixit empresarial i l'administració pública en una pitjor posició en el repte d'aprofitar les oportunitats que ofereix la Revolució 4.0 (internet, digitalització, robotització...) i constitueix una amenaça molt important per a la competitivitat.

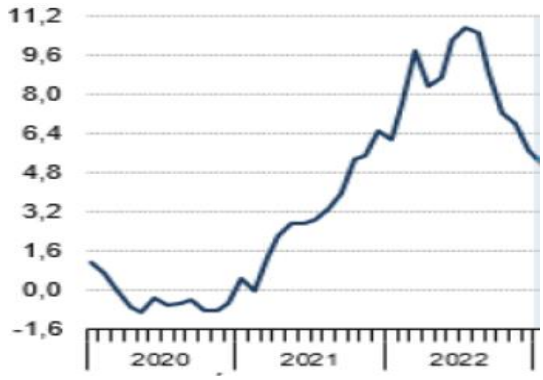
6. L'agilitat administrativa

Un altre factor impulsor de la generació de riquesa per part del teixit empresarial pot ser l'agilitat administrativa dels tràmits per crear i desenvolupar empreses. Des de fa molts anys, informes com els del Banc Mundial ens recorden que la burocràcia ens costa molts diners i temps. En el darrer informe (Banc Mundial, 2020), Espanya ocupa el lloc 97 d'un total de 190 països pel que fa a la dificultat per crear una empresa. Calen 7 procediments que duren 12 dies i suposen un cost que representa el 3,9% de la renda per càpita anual. Per contextualitzar, podem fer la comparació amb Nova Zelanda, el millor de la classificació, que només requereix un tràmit que es fa a cost zero i en unes hores. I si es tracta d'obtenir una llicència d'obres, Espanya ocupa el lloc 79 en el rànquing mundial, ja que calen 147 dies i costa un 4,7% del cost de l'obra. Si es vol millorar aquesta problemàtica, cal repensar com es fan les lleis, estudiar bé les regulacions dels millors països per fer bones lleis i, posteriorment, aplicar-les bé un cop aprovades.

7. Inflació

L'increment dels preus és un dels principals problemes que té en aquests moments l'economia catalana, fet que també succeeix a la resta d'Espanya i d'Europa. Després de molts anys amb taxes d'inflació molt baixes, i que en algun moment varen a arribar a ser negatives, durant l'any 2022 es va arribar a una taxa del 10%. Això no passava des de fa més de trenta anys. Com es veu a la figura 15, afortunadament, la inflació ja s'ha començat a reduir i el desembre de 2022 ja s'havia situat una mica per sobre del 5%. Però, de tota manera, la inflació segueix sent massa alta i per al 2023, si es compleixen les previsions, rondarà el 4%, un percentatge que encara és excessiu.

FIGURA 15
Índex de preus al consum (variació interanual en percentatge)



Font: INE i FUNCAS (2023).

La inflació és un problema perquè erosiona el poder adquisitiu dels salaris i dels estalvis, i també provoca inestabilitat i pessimisme, augmentant el risc de recessió. Per això els bancs centrals, com el Banc Central Europeu i la reserva Federal dels Estats Units, consideren que l'objectiu d'inflació hauria de ser del 2% anual.

En relació amb les causes d'aquesta inflació tan alta, podem apuntar-ne tres de principals. Per una banda, hi ha escassetat de determinats productes pels problemes logístics i les restriccions en la cadena de subministraments provocada per la COVID-19 i la guerra d'Ucraïna. Per una altra banda, arran de la reducció del consum durant els confinaments, s'ha produït un excés de demanda en molts productes. I un tercer factor és l'excés de diners per a les mesures preses pels bancs centrals per defensar l'economia durant els períodes més complicats de la pandèmia.

Com s'ha dit anteriorment, l'alta inflació és un dels principals problemes que té l'economia actual, tant a Catalunya com a la resta d'Europa. Una de les conseqüències que genera l'alta inflació és que anima els bancs centrals a apujar els tipus d'interès, com s'explica a l'apartat següent.

8. Tipus d'interès

L'elevada inflació ha provocat que els bancs centrals hagin posat en marxa mesures per posar-hi remei. La mesura fonamental està sent l'augment dels tipus d'interès. A la figura 16 es comprova que els principals tipus d'interès, que eren propers a zero o negatius el 2020 i 2021, han augmentat amb molta força. L'euríbor, per exemple, que era negatiu fa un any, ara ja supera el 3%. Això té un impacte molt negatiu en les hipoteques i l'endeutament de famílies, empreses i sector públic. Per tant, es tendeix a refredar les inversions i es redueix la capacitat d'empreses i famílies de disposar de riquesa.

FIGURA 16

Tipus d'interès de la Reserva Federal dels Estats Units, Banc Central Europeu, euríbor i deute públic d'Espanya (dades en percentatge)

	Mitjana 2008-2019	2020	2021	2022
Tipus d'interès de la Reserva Federal dels Estats Units (Fed Funds)	0,81	0,25	0,25	4,50
Banc Central Europeu (interès marginal de facilitats creditícies)	1,15	0,25	0,25	2,75
Euríbor 12 mesos (préstecs entre bancs)	0,96	-0,50	-0,50	3,02
Deute públic d'Espanya a 5 anys	2,19	-0,41	-0,25	2,73

Font: Caixabank Research i Banc Central Europeu (2023).

Com que la inflació segueix alta a principis de 2023, i estem lluny de solucionar-ho, tot fa pensar que l'entorn de tipus d'interès alt continuarà tot l'any 2023.

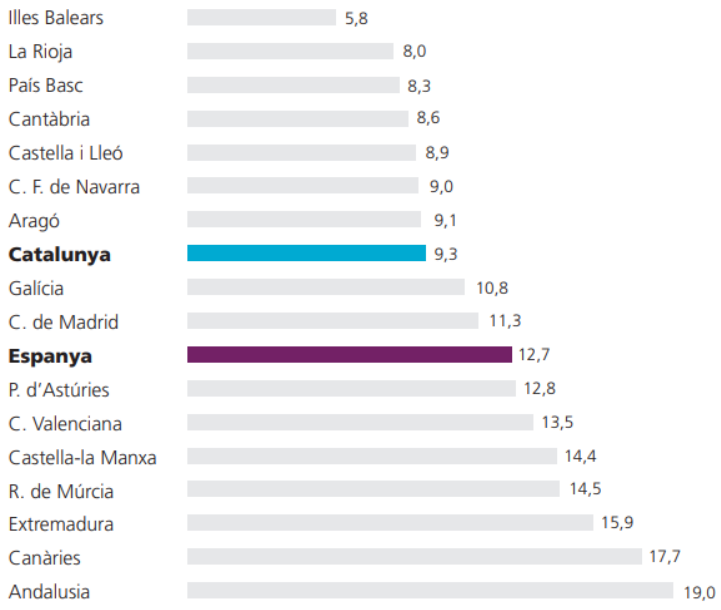
9. Mercat de treball i atur

El creixement de l'activitat econòmica ha tingut conseqüències i, entre elles, el fet que l'economia catalana ha continuat creant llocs de treball. D'acord amb les dades d'afiliació a la Seguretat Social de finals de 2022, i comparant-les amb les de l'any 2021, el nombre d'afiliats va créixer un 2,7% interanual. Per sectors, hi ha un increment del 2,9% al sector serveis, un 3,9% a la construcció, un 1,5% a la indústria, i un -1,3% al sector primari.

L'atur s'ha seguit reduint, passant del 10,2% de finals de 2021 al 9,9% de finals de 2022. En el quart trimestre de 2022 ha augmentat lleugerament, ja que en el tercer trimestre la taxa s'havia reduït fins al 9,3%. Així, l'any 2022 va finalitzar amb 387.200 persones en situació d'atur segons l'Enquesta de població activa publicada per l'IDESCAT. Del total de persones aturades, 20.990 són joves.

És un nivell d'atur que ja és més baix que el del 2019, darrer any abans de la pandèmia, el qual era del 10,5%, i també que el de l'any 2008, abans que comencés la crisi financera global. Aquest nivell d'atur segueix sent massa alt, tot i que és bastant menor al del conjunt de l'Estat (12,7%), com es pot comprovar a la figura 17. Sens dubte, l'atur a Catalunya no és una dada positiva, però si mirem una mica enrere podem recordar que el 2013 l'atur va arribar a ser del 24%.

FIGURA 17
Taxes d'atur a Espanya per comunitats autònomes (dades del tercer trimestre de 2022)



Font: Caixabank Research (2022).

Però a part de l'ocupació, el que també cal veure és com evolucionen els salaris i la qualitat de l'ocupació. Si ens fixem en el cost laboral per treballador, les dades del Ministeri de Treball i Economia Social indiquen que, a finals del tercer trimestre de 2022 era de 2.947 euros per treballador i mes, és a dir, un 5,3% més que l'any anterior. És un increment important, però menor a l'increment de la inflació de l'any i, per tant, els treballadors en general han perdut poder adquisitiu. Un altre problema és el de la bretxa de gènere que, tot i que ha millorat en els darrers anys, segueix sent alta. Com a exemple, podem esmentar que en els llocs de direcció de les empreses catalanes les dones guanyen un 23% menys que els homes (SOC, 2022). A més, en general, les dones fan més hores de treball no remunerat (tasques de la llar i cura dels nens) i els homes més hores de treball remunerat (SOC, 2022).

Pel que fa a la qualitat de l'ocupació, tal com es diagnostica al Servei d'Ocupació de Catalunya (2022), Catalunya té unes taxes de temporalitat involuntària altes i els contractes de molt curta durada i parcialitat involuntària tenen un pes excessiu, sobretot entre joves, dones i persones amb baixa qualificació. Per tant, la qualitat de l'ocupació és encara molt millorable.

10. Benestar de la població

Si tenim en compte que la política econòmica té com a principal missió la millora del benestar de la població, és interessant valorar aquest aspecte.

A la Unió Europea, des de 2016 es calcula l'anomenat índex de progrés social (IPS) per a cadascuna de les regions i es basa en una cinquantena d'indicadors (Comissió Europea, 2020). Aquests indicadors es divideixen en tres dimensions principals:

- Necessitats bàsiques humanes: mortalitat, nutrició, qualitat de l'aigua, habitatge, calefacció, seguretat, accidents de trànsit...
- Fonaments del benestar: educació, fracàs escolar, accés a banda ampla, internet, esperança de vida, morts prematures per càncer o atac de cor, qualitat de l'aire...
- Oportunitats: confiança en el sistema polític, legal, en el Govern i en la policia; llibertat personal, corrupció, tolerància, educació universitària...

A continuació, contrastarem les dades de PIB amb l'índex de progrés social. A la figura 18 es comprova que en el conjunt de l'estat espanyol es produeixen asimetries rellevants. Així, Catalunya, que és la quarta regió de l'estat en generació de riquesa per càpita, és la 12 en índex de progrés social. Per tant, es produeix un salt molt important entre la capacitat de generar riquesa (PIB) i el nivell de benestar de la població.

FIGURA 18
Posició de les comunitats autònomes espanyoles en termes de PIB per càpita i en índex de progrés social (dades de 2020)

	PIB per càpita	Índex de progrés social
Madrid	1	6
País Basc	2	1
Navarra	3	2
Catalunya	4	12
Aragó	5	4
La Rioja	6	3
Castella i Lleó	7	9
Cantàbria	8	5
Illes Balears	9	13
Galícia	10	7
Astúries	11	8

	PIB per càpita	Índex de progrés social
País Valencià	12	10
Múrcia	13	14
Castella-la Manxa	14	16
Extremadura	15	15
Andalusia	16	17
Canàries	17	11

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de PIB per càpita (INE) i Índex de Progrés Social (Comissió Europea).

De les dades de la figura 18 es desprèn que Catalunya té una gran capacitat per generar riquesa a partir de l'activitat econòmica, però aquesta realitat no es reflecteix en el benestar social. Podem recordar en aquest sentit que a Catalunya, segons l'IDESCAT, la taxa de risc de pobresa el 2021 és del 19,9%. Entre les causes de l'asimetria entre generació de riquesa i benestar de la població destaca el dèficit fiscal existent com a conseqüència del model de finançament. Com exposen els Economistes pel Benestar (2021): «Catalunya aporta al sistema de finançament comú dels serveis públics 3.224 euros per habitant, però només en rep 2.393. Això la situa en la penúltima posició, tenint en compte el nivell de preus, en disponibilitat de recursos per habitant. L'infrafinançament de la Generalitat i la manca d'inversions públiques ha frenat el creixement econòmic i el benestar dels ciutadans de Catalunya». Aquest tema s'analitza en el següent apartat.

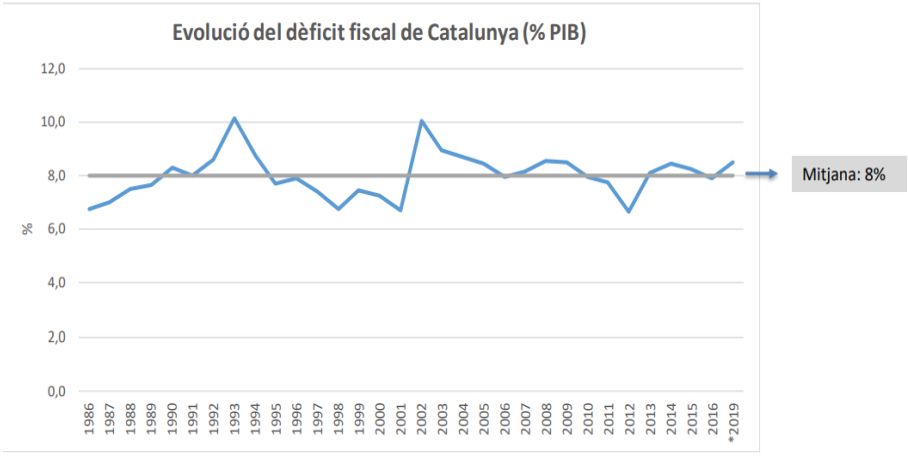
11. El dèficit fiscal

Per entendre l'economia de Catalunya, és rellevant conèixer la problemàtica del dèficit fiscal. Aquest és causat pel fet que la despesa que el Govern central realitza a Catalunya és inferior als ingressos fiscals que n'obté. Per tant, hi ha una aportació neta catalana. Si bé hi ha unanimitat en què el dèficit fiscal existeix, no n'hi ha pel que fa a la quantificació d'aquest dèficit.

Per al càlcul del dèficit hi ha dos mètodes principals, d'acord amb el grup d'experts nomenats pel Govern en compliment de la Llei 10/2012, de 25 de juliol, de publicació de les balances fiscals: flux monetari i càrrega-benefici. La diferència principal entre els dos mètodes és com es reparteixen les despeses de l'Estat central. Per exemple, a Madrid, el 2022 hi havia 150.355 funcionaris de l'Administració pública estatal (Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, 2022). D'acord amb la mateixa font, Catalunya comptava, el 2022, amb 25.667 funcionaris de l'Administració pública estatal. Amb el mètode del flux monetari, els salaris dels funcionaris que estan a Madrid s'assignen a Madrid perquè beneficien sobretot l'economia madrilenya. I els salaris dels funcionaris que estan a Catalunya s'assignen a Catalunya. En canvi, amb el mètode de la

càrrega-benefici aquests salaris es reparteixen entre totes les comunitats autònomes en funció de la seva població. D'acord amb els càlculs del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, el dèficit fiscal oscil·la entre uns 11.000 milions d'euros (segons el mètode de la càrrega-benefici) i uns 20.000 milions d'euros (segons el mètode del flux monetari). És a dir, entre un 5,7% i un 8,5% del PIB de Catalunya (Generalitat de Catalunya, 2022). A la figura 19 es pot veure l'evolució del dèficit fiscal de 1986 a 2019.

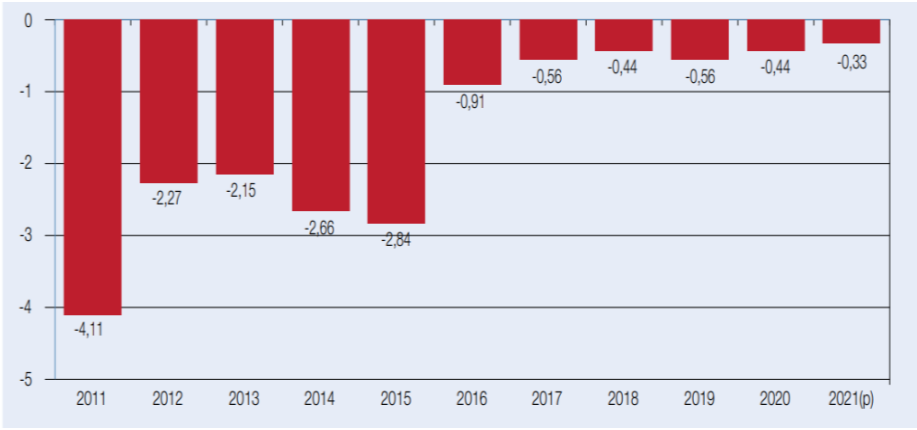
FIGURA 19
Evolució del dèficit fiscal de Catalunya (percentatge del PIB) amb el mètode del flux monetari



Font: Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya (2022).

Es tracta d'un import rellevant, ja que és més elevat que la despesa total en sanitat, salut i la resta de despesa social a Catalunya. També podem comparar-lo amb el dèficit dels comptes de la Generalitat que per al 2022 s'estima en un 0,8% del PIB. Com es comprova a la figura 20, des del 2011 fins al 2021 els comptes de la Generalitat de Catalunya sempre s'han tancat amb dèficit, sent els anys posteriors a la crisi financera global els que han presentat més dèficit, com l'any 2011, amb un dèficit de 4,11% sobre el PIB.

FIGURA 20
Dèficit de la Generalitat de Catalunya (en percentatge sobre el PIB)



Font: Ministeri d'Hisenda i Cambra de Barcelona (2022).

El dèficit fiscal és, possiblement, la causa més rellevant que explica per què Catalunya perd moltes posicions en la generació de benestar (Índex de Progrés Social) en relació amb la posició que té pel que fa al PIB per càpita. Això també es pot comprovar si analitzem què representa Catalunya en el conjunt de l'Estat en diversos aspectes:

- 16% de la població de l'Estat
- 19,4% dels impostos pagat
- 14% de la despesa estatal
- 11% de la despesa estatal (sense comptar Seguretat Social)

En el darrer element es treu la despesa de Seguretat Social, ja que és una partida en la qual l'Estat té menys discrecionalitat perquè depèn de regulacions que s'han d'aplicar de manera homogènia a tota la població, independentment de la comunitat autònoma on resideixin (pensions, subsidi d'atur...).

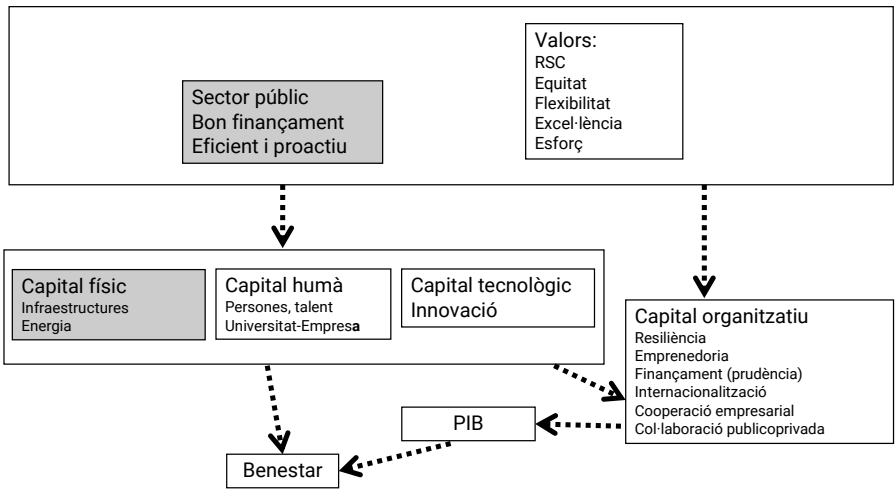
Aquests desequilibris provoquen que, sistemàticament, Catalunya tributi per habitant per sobre de la mitjana espanyola i, en canvi, rebi un finançament de l'Estat per habitant per sota de la mitjana. En general, s'accepta que les regions més riques han de contribuir a millorar la situació de les més pobres, el que ja és més discutible és que una regió més rica, després de les distribucions interregionals, acabi més pobre que d'altres que són receptores netes.

12. Els inductors del benestar

Sens dubte l'activitat econòmica és un dels principals inductors del benestar, però com hem comprovat en l'apartat anterior, hi ha altres components que també hi incideixen. Si prenem com a referència els informes que va publicar el Consell Assessor

per a la Reactivació Econòmica i el Creixement (CAREC) entre 2001 i 2015, podem extreure'n un diagrama que destaca els principals inductors que incideixen en el benestar d'un territori (vegeu figura 21). Els valors de la població i l'impacte de l'actuació del sector públic condicionen els principals capitals amb què comptem (físic, humà, tecnològic i organitzatiu). La interacció d'aquests capitals determina la capacitat de generar PIB i el benestar de la població. A la figura 21 tenim un diagrama que permet visualitzar els principals inductors del benestar de la població.

FIGURA 21
Principals inductors que incideixen en el PIB i el benestar de la població d'un territori



Font: Elaboració pròpia a partir dels informes del CAREC (2011 a 2015).

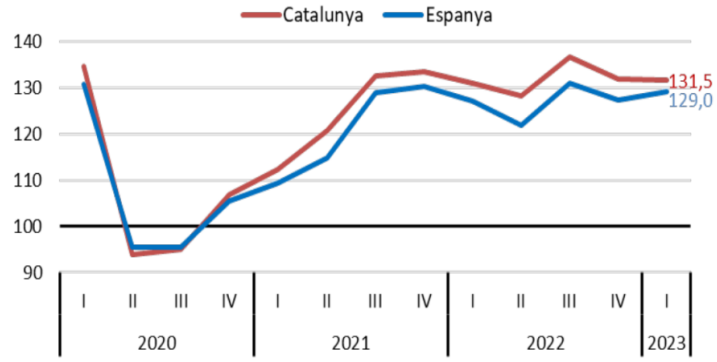
En molts dels inductors inclosos a la figura 21 hem de millorar. És el cas, per exemple, del finançament i l'eficiència del sector públic, dels valors, de les infraestructures, de la relació universitat-empresa, de la innovació o de la col·laboració publicoprivada.

13. Previsions per al 2023

De cara a 2023, tot apunta que l'activitat econòmica seguirà creixent, però amb una certa desacceleració fins mitjans d'any. A partir d'aleshores l'economia podria tornar a créixer amb més força. La Cambra de Comerç de Barcelona, per exemple, estima que el PIB a Catalunya pot créixer al voltant d'un 1,5% el 2023. Això és positiu, ja que pot ajudar a seguir reduint l'atur. També s'espera que la inflació continuï baixant i se situï al voltant del 4%. Com que és una taxa d'inflació superior al 2%, sembla molt probable que els bancs centrals segueixin amb la seva política de tipus d'interès elevats. Lògicament, tot això, depèn molt del que succeeixi amb temes clau com la guerra

d'Ucraïna, l'evolució de la pandèmia o la inflació. Són factors en què des de Catalunya hi podem fer poc. Ara bé, hi ha factors que sí depenen més de nosaltres. Per exemple, apostar més per polítiques que afavoreixin l'economia productiva, la innovació i la reducció de la burocràcia, per exemple. Sobre aquest darrer element podem recordar que informes de competitivitat internacional, com el de l'IMD (2022), deixen clar que a Espanya tenim un problema d'eficiència del sector públic i que en els darrers anys ha anat empitjorant. En canvi, un element que juga a favor és que la confiança empresarial ha anat augmentant molt des de 2020 (vegeu figura 22).

FIGURA 22
Índex de confiança empresarial de 2020 a 2023 (base 100 el 2013)



Font: INE (dades d'Espanya) i IDESCAT (dades de Catalunya), (2023).

I com que estem enmig de la Quarta Revolució Industrial que està provocant canvis disruptius en la majoria de sectors econòmics, en funció de l'esforç d'adaptació i innovació que fem ens podem trobar amb una font d'oportunitats o bé amb amenaces serioses per a la nostra economia. És veritat que el món d'internet, robots, drons i xarxes socials destrueix llocs de treball, però també està clar que els països que ho saben aprofitar creen molts més llocs de treball que no pas perden.

14. Conclusions i recomanacions

Podem concloure que el 2022, des del punt de vista econòmic, ha estat un any amb llums i ombres. Ha estat un bon any des del punt de l'activitat, la internacionalització, el teixit empresarial i l'atur, entre d'altres. En canvi, les coses no han evolucionat bé en temes com els tipus d'interès, el poder adquisitiu i el benestar de les persones. De cara a 2023, si no hi ha sorpreses negatives en aspectes cabdals com la guerra d'Ucraïna, la pandèmia o la inflació, les previsions ens fan pensar que pot ser un bon any.

Lògicament, en funció del que fem a partir d'ara la realitat pot anar millor o pitjor que les previsions. Per això, cal aprofitar les fortaleses que tenim (localització, clima, qualitat de vida, internacionalització, economia diversificada...) i millorar en les febleses que ens perjudiquen (dèficit d'infraestructures, baixa inversió en R+D i innovació, teranyina burocràtica, precarietat laboral, incertesa política...). També hem comprovat que un aspecte que perjudica l'economia catalana i el benestar de la població és el dèficit fiscal del marc autonòmic en què es mou Catalunya. És un problema que fa dècades que existeix i que amb els anys va empitjorant. Són febleses que fa molts anys que estan diagnosticades i ara el que cal és que es prenguin les mesures que permetin millorar-ho. Com a mostra del que passa quan les coses es fan bé, podem recordar que Finlàndia era una de les regions més pobres del món a principis del segle passat i ara és un dels països que genera més benestar. És un país conegut per les seves bones lleis, com les d'educació o innovació, per exemple, i també destaca, igual que els altres països nòrdics, per la bona aplicació de les lleis. Per tant, qualsevol territori pot millorar molt en funció de les polítiques que adopti.

Bibliografia

ACCIÓ. *La inversió estrangera a Catalunya 2021*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2022.

Banc Mundial. *Doing Business: Comparing business regulation in 190 countries.* Washington, 2020.

Bella, B. «Les 10 multinacionals instal·lades a Catalunya que més diners genere». *Via Empresa* (2023).

CAREC. Informes dels anys 2011 a 2015. Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya.

Comissió Europea. *Social Progress Index 2020*.

Consell Superior de Cambres de Catalunya. *Memòria Econòmica de Catalunya 2022*.

Economistes pel Benestar. *Com millorar la qualitat de vida dels ciutadans de Catalunya*? Barcelona, 2021.

IfDi Intelligencs. «European Cities and Regions of the Future 2022/2023 - Winner». *Foreign Direct Investment Intelligence* (2022).

Generalitat de Catalunya. *Dossier de presentació de les balances fiscal*. Departament d'Economia i Finances, 2022.

———. *Balanç turístic anual 2022*. Departament d'Empresa i Ocupació, 2022.

IMD. *IMD World Competitiveness Booklet 2022*. Lausana, 2022.

Ministerio de Hacienda y Función Pública. *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2014*.

———. *Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas*, 2017.

———. *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, 2022.

Servei d'Ocupació de Catalunya. *Diagnosi de l'evolució econòmica, social i laboral de Catalunya 2012-2020*. Generalitat de Catalunya, 2022.
World Inequality Lab. *World Inequality Report*. Paris, 2022.

Govern local

Cap a una nova regulació catalana dels governs locals

Alfredo Galán Galán

Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona

1. El panorama legislatiu durant el període examinat: pandèmia, crisi i fons de recuperació

L'any 2022 i els mesos que portem de 2023 continuen marcats per les conseqüències de la pandèmia, els efectes de la crisi econòmica i la gestió dels fons europeus per a la recuperació. La majoria de les mesures, de naturalesa tant normativa com administrativa, adoptades per l'Estat i per la Generalitat en relació amb els governs locals responen a aquest context i s'orienten a un objectiu triple, la consecució del qual es planifica de manera progressiva: de manera immediata, fer front a l'efecte de la crisi en totes les vessants —sanitària, però també econòmica i social—; a continuació, posar les bases que facin possible la recuperació, però no a qualsevol preu, sinó de manera coherent amb els objectius de desenvolupament sostenible de l'Agenda 2030 i els principis inspiradors dels plans de recuperació de la Unió Europea, molt similars i ordenats entorn de quatre objectius, denominats «eixos transversals» i que són la transició ecològica, la transformació digital, la cohesió social i territorial, i la igualtat de gènere; a mitjà termini, impulsar un procés de transformació estructural i portar a llarg termini un desenvolupament més sostenible i resilient des dels punts de vista economicofinancer, social, territorial i mediambiental.[1]

La participació dels governs locals en les polítiques europees, estatals i autonòmiques relatives als fons de recuperació ha estat valorada com a insuficient tant per la doctrina científica com, i això és el més rellevant, pel mateix món local. Malgrat la consecució d'avenços significatius, com la presència de les entitats locals en la Conferència Sectorial del Pla de recuperació, transformació i resiliència, la implicació dels governs locals en l'elaboració d'aquests plans ha estat molt escassa i, en tot cas, no proporcional al protagonisme real que han tingut en el moment de l'esclat de la crisi i de pal·liar-ne els primers efectes.[2] Passats aquests primers temps, després de l'aprovació dels plans corresponents, la dificultat per la gestió dels fons de recuperació

1 Durant aquest període, la doctrina científica ha centrat l'atenció sobre aquestes qüestions, de manera que la producció bibliogràfica és enorme. Serveixi d'exemple destacat el monogràfic «Fons europeus per la recuperació», dedicat per la revista *Quaderns de Dret Local* núm. 55.

2 Vegeu-ne una descripció i valoració crítica en Galán, «Els governs locals davant el repte dels fons europeus de recuperació», 101 a 117.

s'ha fet patent especialment en les entitats locals malgrat comptar amb el suport —desigual— dels governs locals intermedis[3] i de les respectives comunitats autònomes.[4]

La veritat és que, en l'actual context de crisi agreujat pel conflicte bèl·lic iniciat a Europa, els governs locals catalans estan exercint un paper crucial i segueixen cridats a complir-lo en el futur. Imprescindible per a això és que comptin amb un marc regulador adequat. Això planteja —encara més— la necessitat imperiosa d'actualitzar la regulació sobre els governs locals. En aquest sentit, en la nostra opinió, el més destacat, indubtablement, del període temporal de què es dona compte en aquest treball són les iniciatives normatives, tant estatals com catalanes, dirigides a aquest efecte.

2. El repte de l'actualització del marc normatiu dels governs locals a Catalunya

En el cas de l'Estat, se segueix sense aprovar una reforma, anunciada reiteradament, de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, amb l'objectiu d'addicionar un títol que reculli un nou règim municipal especial. Aquest règim especial es va pensar inicialment per als petits municipis i, posteriorment, es va estendre també als municipis en risc de despoblació incorporant, d'aquesta manera més clarament, la perspectiva de la lluita contra la despoblació del medi rural dins de l'estratègia del repte demogràfic. Les aportacions ulteriors de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies s'encaminen a ampliar encara més l'abast de la reforma, i es pretén incorporar nombroses mesures de modernització del règim local i de desmantellament del que encara queda, després de l'impacte de diverses sentències del Tribunal Constitucional, de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. Complementàriament, també es va fer pública la intenció governativa d'impulsar la reforma de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, per modificar la regulació d'aspectes relacionats amb la col·laboració interadministrativa, que havia resultat tan important en pandèmia. Fins on se sap, en el moment en què es redacten aquestes línies, totes dues iniciatives de reforma, de la Llei 7/1985 i de la Llei 40/2015, s'han fusionat en un text únic amb la voluntat de tirar-les endavant simultàniament.

A Catalunya també s'han posat en marxa diverses iniciatives importants, que constituiran l'objecte principal d'aquesta crònica. Mitjançant l'Acord de Govern de 19 d'octubre de 2021, es va aprovar el Pla normatiu del Govern de la Generalitat de Catalunya per als anys 2021-2023. Entre les iniciatives normatives que preveu impulsar el Departament de la Presidència, hi ha les dues següents: Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya i Avantprojecte de llei de l'Estatut dels municipis rurals.[5]

3 Un exemple destacat d'assistència municipal és el del programa NextDiba, posat en marxa per la Diputació de Barcelona.

4 Vegeu una descripció d'aquest panorama a Velasco, «Aplicació del règim administratiu especial dels fons Next Generation EU a les entitats locals», 33 a 52.

5 En el moment en què es redacta aquest text s'ha publicat la Memòria preliminar de tots dos avantprojectes i s'han sotmès a consulta pública prèvia les iniciatives.

3. Consideracions de forma respecte a la nova regulació catalana dels governs locals

El principal problema de tipus formal que planteja l'aprovació d'una nova llei de governs locals de Catalunya (LGLC) és la determinació del tipus normatiu que s'ha d'utilitzar, en concret, si cal escometre aquesta labor amb el tipus reforçat de llei autonòmica que és la llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut (LDBE).

3.1. Trets característics de la Llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut

L'LDBE és un tipus especial de llei autonòmica, previst expressament en l'article 62.2 de l'EAC. Es caracteritza per les especialitats següents, de tipus material o substantiva i també formals o procedimentals:

a) Una especialitat material o substantiva: l'existència de matèries reservades estatutàriament a aquesta mena de llei. «Són lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut les que regulin directament les matèries esmentades pels articles 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 i 94.1» (art. 62.2 de l'EAC).

   Dues observacions són pertinents en relació amb la forma de determinació estatutària de les matèries reservades.

   La primera és que l'article 62.2 de l'EAC no conté una enumeració de matèries sinó de preceptes estatutaris, de manera que són objecte de reserva estatutària les «matèries esmentades» en aquests preceptes. La identificació concreta de la matèria, com es veurà, no és sempre fàcil.

   La segona observació és que, segons la literalitat de l'article 62.2 de l'EAC, l'objecte reservat no és la totalitat del tractament normatiu de les matèries, sinó únicament la seva «regulació directa». No serà sempre fàcil, aquí tampoc, la identificació de la frontera entre el que és regulació directa i el que ja no ho és.

b) Una primera especialitat formal o procedimental: l'exigència estatutària d'un quòrum reforçat de votació. «L'aprovació, la modificació i la derogació d'aquestes lleis requereixen el vot favorable de la majoria absoluta del Ple del Parlament (...) llevat que l'Estatut n'estableixi una altra» (art. 62.2 de l'EAC; en el mateix sentit, art. 127 del Reglament del Parlament de Catalunya —RPC—). Es tracta, per tant, d'una llei autonòmica reforçada que escapa de la regla general, derivada del principi democràtic, segons la qual les decisions parlamentàries s'adopten per majoria simple.[6]

c) Una segona especialitat formal o procedimental: l'exigència estatutària que la decisió parlamentària s'adopti en una votació final sobre el conjunt del text. «L'aprovació, la modificació i la derogació d'aquestes lleis requereixen el vot

6 El mateix text estatutari pot establir un quòrum diferent. Així ho fa en l'article 56.2, en relació amb la Llei reguladora del règim electoral general, fixant una majoria de dos terços: «El règim electoral és regulat per una llei del Parlament aprovada en una votació final sobre el conjunt del text per majoria de dues terceres parts dels diputats».

favorable de la majoria absoluta del Ple del Parlament en una votació final sobre el conjunt del text, llevat que l'Estatut n'estableixi una altra» (art. 62.2 de l'EAC; en el mateix sentit, art. 127 de l'RPC).

d) I una tercera especialitat formal o procedimental: modalitat especial d'iniciativa legislativa, a saber, possibilitat que la iniciativa sigui exercitada conjuntament per tots els grups parlamentaris.

> Amb relació al desenvolupament bàsic del que estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la Mesa del Parlament, sens perjudici del règim general de la iniciativa legislativa establert per l'article 109, d'acord amb la Junta de Portaveus i amb la iniciativa prèvia de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part dels diputats, pot decidir que en aquestes matèries la iniciativa parlamentària sigui exercida pel conjunt dels grups parlamentaris. Amb aquesta finalitat, la comissió que designi la Mesa del Parlament ha de constituir una ponència, amb representació de tots els grups parlamentaris, perquè elabori el text de la proposició de llei en el termini de tres mesos, al terme del qual s'entén que decau l'encàrrec llevat d'una pròrroga atorgada expressament. Per publicar la proposició, se segueix el que disposa l'article 112 (art. 126.1 de l'RPC).

Amb la finalitat de garantir que serà el Ple del Parlament qui, en tot cas, s'ocupi de la deliberació i aprovació de les LDBE, s'estableixen les tres cauteles estatutàries següents:[7]

a) La prohibició de delegació, pel Parlament en el Govern, de l'aprovació de les LDBE, amb l'excepció que es delegui únicament l'establiment d'un text refós (art. 63.1 de l'EAC).

b) La prohibició que puguin ser objecte de decret llei les matèries reservades en l'LDBE (art. 64.1 de l'EAC). Les dues prohibicions indicades fins ara conformen una «reserva de Parlament». Les opcions del Govern queden limitades a la possibilitat de presentar un projecte de llei i, si escau, a l'aprovació del corresponent reglament de desenvolupament.

c) La prohibició de delegació, pel Ple en les comissions parlamentàries, de la tramitació i aprovació de les LDBE (art. 62.3 de l'EAC). S'estableix així, en la «reserva de Parlament», una mena de «reserva de ple».

7 La Llei 3/2019, de 22 de gener, de garantia de l'autonomia municipal d'Extremadura, estableix expressament una garantia triple: la modificació o derogació del contingut solament es pot fer expressament, per llei i, a més, amb exclusió de la llei anual de pressupostos generals de la comunitat autònoma:

> Atesa la connexió material del títol IV amb la garantia de l'autonomia municipal i de les seves pròpies competències, i amb les previsions de l'article 55 de l'Estatut d'autonomia, qualsevol modificació o derogació del seu contingut ha de ser feta de manera expressa per una llei de l'Assemblea, i s'exclou a aquest efecte que la llei anual de pressupostos generals de la comunitat autònoma pugui dur a terme aquesta modificació o derogació (disposició final primera, apartat quart, Llei 3/2019).

Cal destacar, finalment, que la relació entre l'LDBE, com a tipus especial de llei, i la llei autonòmica ordinària, seguint el model estatal propi de la relació entre la llei orgànica i la llei ordinària, amb les matisacions que es requereixin, no es regeix pel principi de jerarquia normativa sinó pel principi de competència.[8]

3.2. La problemàtica qualificació de la futura llei de governs locals de Catalunya com a llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut

La confrontació de la futura LGLC amb la categoria de l'LDBE planteja nombrosos interrogants, que no són senzills. Apuntem seguidament els que considerem principals.

La inclusió de la matèria local en les matèries reservades a la Llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut

La simple lectura de l'article 62.2 de l'EAC permet constatar que la matèria local no està inclosa expressament en el llistat de matèries reservades a l'LDBE. Dit de manera més rigorosa, no apareix en el llistat de preceptes estatutaris contingut allí cap dels articles del capítol VI del títol II de l'EAC, això és, els relatius al Govern local.

Malgrat aquesta omissió, en la nostra opinió existeixen arguments suficients per justificar que la futura LGLC ha de ser aprovada com a LDBE:

a) L'article 2.3 de l'EAC sí que està inclòs en l'enumeració de l'article 62.2 de l'EAC. Per tant, és objecte de reserva de l'LDBE la matèria esmentada en aquest precepte estatutari: «Els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de la seva autonomia».

   En conseqüència, els governs locals sí que apareixen recollits dins de les matèries reservades a l'LDBE, no per la via que ens sembla que hauria estat més lògica i raonable, això és, mitjançant la inclusió en el llistat de l'article 62.2 de l'EAC d'algun precepte situat en el capítol dedicat específicament al Govern local, però sí a través de la consideració com a matèria reservada a l'LDBE de la integració dels ens locals en el sistema institucional de la Generalitat. Ara bé, no podem desconèixer, com tindrem ocasió de comprovar més endavant, que no és fàcil, en aquest cas, identificar amb precisió com és la matèria «esmentada» en l'article 2.3 de l'EAC i, en concret, el contingut i abast de la regulació «directa» d'aquesta matèria en relació amb els governs locals.

b) La inclusió expressa, en les matèries reservades a l'LDBE, de la resta d'institucions estatutàries previstes en el títol II de l'EAC.

   Succeeix així amb totes les institucions d'àmbit autonòmic de rellevància estatutària, que integren el sistema institucional de la Generalitat: el Parlament

8 Vegeu un examen més detallat de tots aquests aspectes relatius a l'LDBE, com a tipus especial de llei autonòmica catalana, en Galán, «Les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut d'Autonomia», 281 a 336.

(règim electoral parlamentari, en l'art. 56.2, dins el capítol I de l'EAC); la Presidència de la Generalitat (art. 67.5, dins el capítol II de l'EAC); el Govern de la Generalitat (art. 68.3, dins el capítol III de l'EAC); el Consell de Garanties Estatutàries (art. 77.3, dins el capítol V de l'EAC); la Sindicatura de Greuges (art. 79.3, dins el capítol V de l'EAC); i la Sindicatura de Comptes (art. 81.2, dins el capítol V de l'EAC).

I així ocorre també amb l'Aran, entitat territorial singular que, encara que no sigui d'àmbit autonòmic, tampoc no té la consideració de govern local.[9] En concret, l'article 94.1 de l'EAC estableix que serà l'LDBE la llei que estableixi el règim especial de l'Aran. En l'actualitat, es tracta de la Llei 1/2015, de 5 de febrer, del règim especial de l'Aran. La seva disposició addicional quarta, sota l'expressiva rúbrica de «naturalesa de la llei», afirma el següent: «d'acord amb el que disposa l'article 62.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, aquesta llei té la naturalesa de llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut».

En definitiva, podem concloure que el legislador estatutari ha volgut incloure, amb l'abast indicat, les institucions públiques de rellevància estatutària en la reserva d'LDBE. Des d'aquesta perspectiva, no es veu la raó que siguin excloses les institucions de nivell local, això és, les entitats locals.

c) Altres estatuts d'autonomia, reformats amb posterioritat al català i que l'han pres clarament com a model, disposen de manera més clara que la llei de governs locals ha de ser una llei autonòmica reforçada. Doncs bé, tenint en compte aquesta dada, és raonable interpretar l'Estatut català a la llum d'aquests textos estatutaris posteriors que, també en el punt que ara ens ocupa, els va servir de guia i orientació.

Aquest és el cas del nou Estatut d'autonomia d'Andalusia. Segons el seu article 108, «les lleis que afecten l'organització territorial, el règim electoral o l'organització de les institucions bàsiques, requereixen el vot favorable de la majoria absoluta del Ple del Parlament en una votació final sobre el conjunt del text, excepte en aquells supòsits per als quals l'Estatut exigeixi majoria qualificada». A l'empara d'aquest precepte estatutari es va aprovar la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia. Sota la rúbrica de «caràcter de la llei», el seu article 1 la considera una de les lleis reforçades de l'article 108 de l'Estatut

9 La peculiaritat de l'Aran, també des de la perspectiva de la seva integració en l'organització territorial de Catalunya, es reconeix expressament en l'Estatut d'autonomia. En aquest punt, crida l'atenció, per exemple, que l'article 2 de l'EAC no inclogui expressament aquesta entitat en el sistema institucional de la Generalitat, definida com la forma en què s'organitza políticament l'autogovern a Catalunya (apartat primer). En efecte, l'apartat segon inclou les institucions de rellevància estatutària d'àmbit autonòmic. I, complementàriament, l'apartat tercer suma els governs locals, en concret, els municipis, les vegueries, les comarques i «els altres ens locals que les lleis determinin». En aquesta última expressió no té cabuda l'Aran, ja que, com ha quedat dit, no té consideració —des del mateix Estatut— d'entitat local.

andalús en dictar-se en desenvolupament de les previsions estatutàries sobre l'organització territorial d'Andalusia.[10]

Un altre cas particularment interessant és l'extremeny. L'article 55 de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura estableix el següent:

> Sense perjudici de la seva plena autonomia política i la suficiència financera per a la gestió dels assumptes d'interès i àmbit local dins del marc normatiu general, una llei de l'Assemblea aprovada per majoria absoluta ha d'establir les matèries i funcions de competència autonòmica susceptibles de ser gestionades pels municipis i, si s'escau, l'elenc mínim de facultats o atribucions que els ajuntaments han de tenir sobre elles i que les lleis i normes sectorials de la comunitat autònoma han de preveure i respectar.

Per tant, la norma estatutària reserva a una llei reforçada (per majoria absoluta) determinats aspectes essencials de la regulació municipal, relatius al seu àmbit competencial, establint expressament un doble límit: un dirigit a aquesta llei local (el respecte a l'autonomia política i la suficiència financera municipals), i un altre, en canvi, dirigit a la resta de lleis i normes sectorials autonòmiques extremenyes (l'obligació de «preveure i respectar» el que s'estableix en la llei local reforçada).

També aquí, amb vinculació a aquest precepte estatutari, es va aprovar la Llei 3/2019, de 22 de gener, de garantia de l'autonomia municipal d'Extremadura. L'apartat tercer de l'article 3 disposa, sota la rúbrica de «títol competencial»:

> (...) la present llei és, en concret, un desenvolupament directe de les previsions recollides en el títol IV de l'Estatut d'autonomia, particularment del que s'estableix en l'article 55 i altres connexos, especialment pel que afecta la determinació legal de l'elenc d'atribucions i facultats reconegudes com a part de les competències municipals pròpies, que han de ser respectades en tot cas per la legislació sectorial.

Complementàriament, la disposició final primera es titula «Contingut material reservat a llei de majoria absoluta». S'estructura en quatre apartats. El primer diu: «Les matèries regulades en els títols I, II i III d'aquesta llei, de conformitat amb el que s'estableix en l'article 55 de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura, han estat aprovades per majoria absoluta de l'Assemblea».[11] L'apartat segon diu: «La modificació o derogació del que s'estableix en aquests títols requereix així mateix una llei de l'Assemblea de majoria absoluta». El tercer diu: «El que s'estableix en el títol IV i disposicions addicionals de la present llei pot ser

10 El primer apartat de l'article 1 de la Llei 5/2010 andalusa, que s'ocupa de l'aprovació de la llei, afirma: «La present llei, que es dicta en desenvolupament de les previsions estatutàries sobre organització territorial d'Andalusia, s'aprova amb les prescripcions establertes en l'article 108 de l'Estatut d'autonomia per Andalusia». L'apartat segon preveu la reforma de la mateixa llei: «Les mateixes prescripcions estatutàries han de condicionar les modificacions que afectin el règim jurídic que s'estableix en aquesta llei».

11 Títol I: «Disposicions generals». Títol II: «Autonomia municipal». I títol III: «Competències municipals».

modificat o derogat per una llei de l'Assemblea d'Extremadura».[12] I, finalment, l'apartat quart diu:

> Atesa la connexió material del títol IV amb la garantia de l'autonomia municipal i de les seves competències pròpies, així com amb les previsions de l'article 55 de l'Estatut d'autonomia, qualsevol modificació o derogació del contingut ha de ser feta de manera expressa per una llei de l'Assemblea, i s'exclou a aquest efecte que la llei anual de pressupostos generals de la comunitat autònoma pugui dur a terme aquesta modificació o derogació.

d) El caràcter reforçat de la llei catalana reguladora de la matèria local ja existeix en l'ordenament català i és admès pacíficament.
La figura de la llei autonòmica reforçada, vinculada al desenvolupament bàsic de l'Estatut d'autonomia, ja existia amb anterioritat a l'aprovació de l'actual Estatut d'autonomia de Catalunya.[13] En efecte, l'article 33 de la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat ja preveia l'existència de les «lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut de Catalunya», amb notes característiques paral·leles a les actuals. Així, en l'apartat primer es definia aquest tipus especial de llei com aquelles

> que regulin el contingut essencial de les matèries de què tracten els articles 3, 5.3, 9.1, 9.8, 10.1.1, 10.2, 13.1, 15, 16, 28, 29.2, 31.1, 32.6, 35, 36.5, 37.1, 41 i 42 de l'Estatut». Per part seva, l'apartat segon establia les peculiaritats procedimentals: «Aquestes lleis han d'ésser aprovades en tots els casos en una votació final sobre el conjunt del text per majoria absoluta, i només poden ésser modificades o derogades pel mateix quòrum i procediment.[14]

Quant al que ara ens interessa destacar, l'esmentat article 33 de la Llei 3/1982 incloïa, en la reserva d'LDBE, la matèria tractada en l'article 5.3 de l'Estatut d'autonomia de 1979: «Una llei del Parlament ha de regular l'organització territorial de Catalunya d'acord amb el present Estatut tot garantint l'autonomia de les diferents entitats territorials». En aquest context normatiu, la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya es va aprovar amb el caràcter de norma de desenvolupament bàsic, com es reconeix expressament en el seu preàmbul:

> El caràcter de norma de desenvolupament bàsic que té aquesta llei servirà per reforçar la garantia institucional del municipi. Des de la perspectiva competencial, la legislació que en el futur aprovi el Parlament en els diferents camps de l'actuació pública ha de quedar subjecta necessàriament a aquesta llei.

12 Títol IV: «Sistema institucional i mecanismes de garantia de l'autonomia local».

13 L'LDBE és un tipus de llei autonòmica no previst en la Constitució i tampoc en l'anterior Estatut d'autonomia català del 1979. A Catalunya, va ser creat a través del Reglament del Parlament de Catalunya de 1980 i, posteriorment, recollit i regulat en la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat. Sobre els orígens d'aquesta figura, vegeu:. Galán, «Les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut d'Autonomia», 282 a 295.

14 Aquest article 33 va ser derogat per la disposició derogatòria primera de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern.

> Donat aquest antecedent i el seu caràcter pacífic, seria difícil d'assumir que el nou Estatut d'autonomia, que s'ha esforçat a introduir una regulació més densa de la matèria local, amb la clara finalitat de reforçar la garantia de l'autonomia local, hagués volgut «afeblir» en canvi la regulació legal del règim local despullant la llei de governs locals del caràcter de norma de desenvolupament bàsic que ja tenia. Per això, també per aquest motiu és raonable concloure que la futura LGLC ha de tenir el caràcter d'LDBE.

En conclusió, els arguments exposats justifiquen prou, al nostre judici, que la futura LGLC hagi de ser aprovada com a LDBE. Aquest és també el parer de l'impulsor de la nova llei. En efecte, en la Memòria preliminar de l'Avantprojecte d'LGLC[15] s'afirma, en relació amb la reforma normativa prevista, que «caldria fer-ho a través d'una norma amb rang legal, ja que té la condició de llei de desenvolupament de l'Estatut d'acord amb els articles 2.3 i 62.2 de l'Estatut». Més endavant, es reitera la idea, de manera més taxativa:

> En aquest cas no existeixen altres opcions alternatives, ja que, al tractar-se d'una matèria de desenvolupament bàsic de l'Estatut, el seu desenvolupament està reservat a la llei del Parlament, que requerirà el vot favorable de la majoria absoluta del Ple del Parlament en una votació final sobre el conjunt del text d'acord amb l'article 62.2 de l'EAC. Per tant, no existeixen altres opcions possibles.

Com es veu, la Memòria preliminar dona per fet el caràcter d'LDBE de la futura llei solament amb l'esment de la connexió entre els articles 2.3 i 62.2 de l'EAC. Donada la complexitat de la qüestió en els termes ja apuntats, es troba a faltar prestar més atenció en aquest punt i desplegar un esforç argumentatiu més gran.

El contingut de la futura llei de governs locals de Catalunya com a llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut

La necessària interpretació restrictiva del contingut de la futura llei de governs locals de Catalunya

Assumit que la futura LGLC ha de tenir el caràcter d'LDBE, ara procedeix determinar, amb la màxima precisió possible, quin hauria de ser el contingut d'aquesta llei. En altres paraules, es tracta de saber si el seu objecte pot abraçar la totalitat de la matèria local o bé, per contra, ha de limitar-se únicament als aspectes més essencials, i, en aquest cas, caldrà identificar quins són aquests aspectes.

El punt de partida el constitueix l'exemple de la legislació local vigent a Catalunya. Com ja hem indicat, la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya es va aprovar amb el caràcter de norma de desenvolupament bàsic, naturalesa que manté actualment en la versió de text refós, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril. L'objecte d'aquesta llei és molt ampli: no solament s'ocupa dels principis generals, la tipologia del conjunt d'entitats locals, les regles d'organització i funcionament i de les relacions interadministratives, sinó que, a més, conté normes sobre

15 Aprovat per Acord de Govern de 3 de maig de 2022.

informació i participació ciutadanes, hisenda, patrimoni, obres, activitats, serveis, contractació i personal al servei dels ens locals. Aquesta llei, d'altra banda, no distingeix un contingut bàsic d'un altre que no ho sigui, del que cal deduir, en principi, que tota la seva regulació té l'esmentat caràcter de desenvolupament bàsic de l'Estatut.

Malgrat aquest antecedent, en la nostra opinió és absolutament necessari fer una interpretació restrictiva del contingut possible de la futura LGLC com a LDBE, restricció que es projecta en un doble sentit:

a) D'entrada, respecte a l'extensió de l'àmbit material reservat a la regulació de l'LDBE. Segons el tenor literal de l'article 62.2 de l'EAC, el contingut regulador reservat a aquest tipus especial de llei són les «matèries esmentades pels articles» que s'hi enumeren. Ara bé, alguns dels articles citats no es refereixen clarament a una matèria. Això succeeix, pel que ara ens interessa destacar, amb la remissió feta a l'article 2.3 de l'EAC, fet que introdueix un notable grau de complexitat a la necessària labor interpretativa.
b) Complementàriament, a més, és també necessària una interpretació restrictiva de la intensitat de la regulació, això és, del grau o densitat amb la qual l'LDBE pot regular les matèries reservades. En altres paraules, no ha d'abastar tota la matèria local, sinó solament els seus aspectes essencials, i, a més, en relació amb aquests aspectes, no ha d'establir una regulació completa o de detall, sinó únicament aquella part que es consideri essencial en el sentit de bàsica o principal. El mateix article 62.2 de l'EAC s'encarrega de fixar la intensitat de regulació reservada a aquest tipus especial de llei. En efecte, no ha d'esgotar tota la regulació possible sobre les matèries enumerades, sinó que ha de limitar-se, per imperatiu exprés del legislador estatutari, a aquella normació que sigui un «desenvolupament bàsic» i una «regulació directa» de la matèria corresponent.[16]

La necessària interpretació restrictiva es justifica amb un conjunt d'arguments, alguns comuns a tota l'LDBE i altres específics de la futura LGLC.

El primer grup d'arguments justifiquen la necessitat d'interpretació restrictiva del contingut de qualsevol llei que vagi a aprovar-se amb el caràcter d'LDBE:

a) El caràcter excepcional de les majories qualificades i el risc de petrificació de l'ordenament jurídic. La raó de fons que justifica una interpretació restrictiva és que l'existència d'un quòrum reforçat tendeix a produir un efecte de petrificació de la regulació continguda en la llei, i la sostreu, d'aquesta manera, del joc ordinari de les majories simples. En democràcia, la regla general és la presa de decisions per majoria simple. Per consegüent, la imposició de majories refor-

16 Sobre aquesta doble manifestació de la necessària interpretació restrictiva de l'objecte de les LDBE, vegeu: Galán, «Les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut d'Autonomia», 316. En aquest mateix sentit, Jaume Vernet afirma que aquest tipus de llei ha de limitar-se a regular «les qüestions més essencials dins de les matèries» reservades, en tant que «la paraula bàsica fa referència únicament a l'essència de la regulació» (Vernet, «Les lleis de Catalunya», 209 i 210), idea que ja avança en la pàgina 205.

çades tindrà sempre un caràcter excepcional. I la naturalesa excepcional porta sempre i inexorablement unida la necessitat d'interpretació restrictiva. Igual que succeeix, per exemple, amb les matèries objecte de reserva de llei orgànica, el Tribunal Constitucional l'ha afirmat expressament:[17] «la nostra Constitució ha instaurat una democràcia basada en el joc de les majories, preveient tan sols per supòsits taxats i excepcionals una democràcia d'acord basada en majories qualificades o reforçades».[18]

b) La referència estatutària al «desenvolupament bàsic». La terminologia emprada per l'article 62.2 de l'EAC per denominar aquest tipus especial de llei —«llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut»— ja posa de manifest la voluntat del legislador estatutari de reservar-li únicament el que pugui ser qualificat com a «desenvolupament bàsic». És cert que aquesta expressió és susceptible d'interpretacions diverses, però la veritat és que totes conflueixen en la idea de la necessària interpretació restrictiva.[19]

c) La referència estatutària a la «regulació directa». L'article 62.2 de l'EAC defineix les LDBE com aquelles lleis que «regulen directament» les matèries reservades. De nou, l'expressió «regulació directa» és susceptible de diverses interpretacions. En la nostra opinió, però, del seu ús estatutari cal derivar-ne les tres conseqüències següents. En primer lloc, una llei autonòmica solament es podrà qualificar com a LDBE quan el seu contingut constitueixi una regulació directa d'alguna de les matèries reservades a aquest tipus especial de llei. Per tant, no n'hi ha prou que la llei incideixi d'alguna manera, encara que sigui col·lateralment, en aquestes matèries: l'exigència estatutària és que la seva regulació sigui objecte directe de la llei. En segon lloc, aquesta exigència comporta que aquí no càpiga el recurs a l'analogia ni a les interpretacions extensives. L'LDBE té un objecte específic constituït estrictament per les matèries reservades estatutàriament. I, en tercer lloc, l'LDBE no ha d'esgotar tota la regulació possible sobre les matèries reservades. Per imperatiu estatutari, en efecte, ha de limitar-se a aquella normació que sigui una «regulació directa» d'elles.

   Aquesta idea de limitació no és nova. Ja es contenia en l'article 33.1 de la Llei 3/1982. Encara que amb una redacció diferent a la de l'actual article 62.2 de l'EAC, el precepte legal indicat delimitava l'objecte de l'LDBE com el «contingut essencial» de les matèries reservades. Per consegüent, quedava clar que

17 Sentència del Tribunal Constitucional 5/1981, de 13 de febrer: fonament jurídic 21.

18 Sobre aquest argument, vegeu: Galán, «Les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut d'Autonomia», 317 i 318. També es pot consultar: Aguado, *L'Estatut d'Autonomia i la seva posició en l'ordenament jurídic*, 294 a 301; Porras, *Les reformes estatutàries i el nou sistema autonòmic de fonts del dret*, 100 a 101; Máiz, «La legislació autonòmica de naturalesa institucional», 193, i «Les lleis de desenvolupament bàsic dels Estatuts d'Autonomia», 93.

19 Vegeu una exposició de dues interpretacions possibles de l'expressió «desenvolupament bàsic», que en tot cas arriba a la mateixa conclusió de la necessària interpretació restrictiva, a Galán, "Les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut d'Autonomia", 318 a 320.

l'objecte de l'LDBE no pot ser la regulació de tot el contingut de la matèria, sinó únicament d'aquella part que pugui qualificar-se d'«essencial».[20]

El segon grup d'arguments, que se suma al primer, abunden en la justificació de la necessitat d'interpretació restrictiva específicament del contingut de la futura LGLC:

a) La falta d'una reserva material clara en l'Estatut d'autonomia de Catalunya i la necessitat de vincular els articles 62.2 i 2.3 de l'EAC. En els termes ja exposats, a diferència del que s'ha fet amb les institucions d'àmbit autonòmic i, fins i tot, amb el règim especial de l'Aran, l'Estatut d'autonomia de Catalunya no ha reservat a l'LDBE cap dels articles del capítol estatutari relatiu als governs locals. I és obvi que podia haver-ho fet. Encara més, aquesta omissió és tan sorprenent que difícilment pot pensar-se que es tracti d'un oblit del legislador estatutari. En conseqüència, la connexió entre l'LDBE i la matèria local hem de travar-la mitjançant la complicada operació que representa la remissió de l'article 62.2 a l'article 2.3 de l'EAC. En la nostra opinió, això demostra, més enllà de tot dubte raonable, que la voluntat del legislador estatutari no és reservar a aquest tipus especial de llei tot allò que és relatiu als governs locals, sinó únicament alguns dels seus aspectes, en concret, com veurem, aquells que puguin lligar-se a la condició dels ens locals com a elements integrants del sistema institucional de la Generalitat.[21]

b) La disminució estatutària de les referències a les matèries locals que són objecte d'LDBE. L'article 33 de la Llei 3/1982 reservava a les «lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut de Catalunya» la regulació de les matèries tractades en els articles continguts en una enumeració. Doncs bé, el que volem destacar ara és que diversos d'aquests articles feien referència al nivell local de govern. D'entrada, l'article 5.3 de l'anterior Estatut, relatiu a l'organització territorial de Catalunya i que, salvant les distàncies, podia tenir un paper equivalent a la remissió que actualment l'article 62.2 fa a l'article 2.3 del nou text estatutari. Però, a més, l'esmentat article 33 de la Llei 3/1982 també incloïa en l'enumeració de matèries reservades les previstes en els articles estatutaris 9.8 (competència de la Generalitat sobre la matèria règim local), 10.2 (competència de la Generalitat sobre la matèria consultes populars municipals) i 32.6 (iniciativa legislativa que es reconeix també a les demarcacions supramunicipals de l'organització territorial de Catalunya). Aquestes altres reserves no tenen l'equivalent exprés en l'actual article 62.2 de l'EAC. Així doncs, podem afirmar, en comparació, que la reserva efectuada per aquest article 62.2 de l'EAC no sols no ha ampliat, sinó que ha reduït, la reserva expressa existent en l'àmbit local, fet que també apunta a la necessitat d'interpretació restrictiva de la futura LGLC.[22]

20 Vegeu-ne una anàlisi més detallada a ibíd., 320 i 321.

21 Vegeu aquesta idea a ibíd., 339.

22 Ibíd.

c) La referència comparada d'altres estatuts d'autonomia, reformats amb posterioritat al català i que en ell han trobat la inspiració. És particularment interessant, en aquest punt, el nou Estatut d'autonomia d'Extremadura. Com ja hem indicat, el seu article 55 preveu que la llei local serà reforçada, però simultàniament en limita l'objecte únicament als aspectes competencials i, a més, només respecte als municipis: «ha d'establir les matèries i funcions de competència autonòmica susceptibles de ser gestionades pels municipis i, si s'escau, l'elenc mínim de facultats o atribucions que sobre aquestes han de tenir els ajuntaments». De manera coherent amb aquesta limitació estatutària de l'objecte reservat, la Llei 3/2019, de 22 de gener, de garantia de l'autonomia municipal d'Extremadura distingeix, en la disposició final primera, la part del contingut de la llei que s'ha aprovat per majoria absoluta i que, per tant, requerirà aquest mateix quòrum reforçat per ser modificada o derogada, i la resta del contingut, «que pot ser modificat o derogat per una llei de l'Assemblea d'Extremadura», això és, per una llei autonòmica ordinària.

La determinació concreta del contingut de la futura llei de governs locals de Catalunya

Una vegada acreditada la necessitat d'interpretar restrictivament la futura LGLC, en tant que tingui el caràcter d'LDBE, falten encara concretar les qüestions que han de ser objecte de la seva regulació; en altres paraules, els aspectes de la matèria local que hagin de ser tractats per ella.

De la remissió de l'article 62.2 a l'article 2.3 de l'EAC cal concloure, en una primera aproximació, que únicament ha de ser objecte de l'LGLC —com a LDBE— la regulació directa de la matèria de l'article 2.3 de l'EAC: «Els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia». Basta la lectura d'aquest precepte estatutari per adonar-se que no és clar quina és la matèria a la qual es refereix i, per tant, la matèria objecte de reserva a LDBE. En la nostra opinió, donada la literalitat del precepte, el que es reserva és únicament allò que faci referència als ens locals en la seva condició d'elements de l'organització territorial de Catalunya.[23] No obstant això, aquesta conclusió es pot flexibilitzar utilitzant com a fonament l'incís final del precepte estatutari transcrit («sense perjudici de la seva autonomia»), en el sentit que la regulació continguda en la futura LGLC es pot estendre també a tot allò que faci referència als mecanismes de garantia de l'autonomia local.[24] Aquí pot ser útil la visió

23 Complica aquesta labor interpretativa el fet que el nou Estatut d'autonomia de Catalunya hagi diferenciat, com a matèries competencials diferents, l'«organització territorial» (art. 151 de l'EAC) i el «règim local» (art. 160 de l'EAC).

24 Vegeu aquesta idea a Galán, «Les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut d'Autonomia», 340.

comparada i recordar que les recents lleis autonòmiques locals, aprovades com a lleis reforçades, ja en la seva denominació destaquen la idea de la protecció de l'autonomia local (Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia i Llei 3/2019, de 22 de gener, de garantia de l'autonomia municipal d'Extremadura).

Algunes consideracions d'estratègia reguladora en matèria local

La possible coexistència de diverses lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut en matèria local

En la nostra opinió, no hi ha obstacle estatutari perquè la matèria local reservada a LDBE pugui ser regulada, no en una única llei autonòmica, sinó en dues o més. Naturalment, qüestió diferent és la valoració d'aquesta decisió legislativa des de la perspectiva de la tècnica normativa. En tot cas, per evitar el risc d'improvisacions indesitjades, cal que l'activitat legislativa obeeixi a una planificació prèvia i clara.

Com ja hem avançat, entre les iniciatives normatives que preveu impulsar el Departament de la Presidència, hi ha les dues següents: Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya i Avantprojecte de llei de l'Estatut dels municipis rurals. Serà important tenir present si solament la primera, o si ambdues, tenen, totalment o parcialment, el caràcter de norma de desenvolupament bàsic de l'Estatut en els termes que exposarem després.

La possible coexistència de diverses lleis autonòmiques, la reforçada i les ordinàries, en matèria local

Un desenvolupament estatutari complet en matèria local pot traduir-se en l'aprovació de diverses lleis autonòmiques o, si escau, en l'actualització d'algunes de les existents. Una d'aquestes noves lleis serà reforçada (LDBE), i el seu objecte no podrà abastar tota la matèria local, sinó únicament la regulació directa dels aspectes essencials que s'hagin determinat prèviament. Però al costat d'ella se'n podrà aprovar una altra (o unes altres) d'ordinària, el contingut de la qual serà la resta de qüestions relatives als governs locals que es consideri oportú regular per llei.

La coexistència de diverses lleis autonòmiques, llei reforçada i llei ordinària, en un mateix àmbit material (el local) obligarà a plantejar-se els problemes derivats de les relacions entre elles. L'LGLC, en tant que LDBE, no gaudirà de superioritat jeràrquica respecte de les lleis autonòmiques ordinàries que incideixin sobre la matèria local, tant les sectorials com aquella que, hipotèticament, s'aprovi per regular els aspectes no reservats de la matèria local. De manera similar al que succeeix en la relació entre la llei orgànica i la llei ordinària, el principi rector no serà el de jerarquia normativa, sinó el de competència. En virtut d'això, l'LGLC —en tant que LDBE— ha de regular —sense extralimitar-se— aquelles matèries reservades a aquesta mena de llei reforçada. Per part seva, la llei autonòmica ordinària no pot regular la part de la matèria local reservada a l'LGLC —com a LDBE—, ja que això suposaria la vulneració de l'Estatut. En tot cas, en haver estat aprovada amb un quòrum reforçat, la futura LGLC tindrà força passiva respecte a les lleis autonòmiques posteriors:

no podrà ser modificada ni derogada per llei ordinària. Qualsevol reforma seva requerirà la mateixa majoria exigida per a la seva aprovació.[25]

Possibilitat d'una llei de desenvolupament bàsic, només parcialment, en matèria local

El legislador pot optar per incloure tota la nova regulació local en una única llei[26] amb l'advertiment, això sí, que es tracta d'un text legal de naturalesa mixta: en part reforçada —de desenvolupament bàsic de l'Estatut— i en part ordinària. Aquesta és una opció no vetada estatutàriament que pot ser aconsellada per raons de tipus divers, per exemple, sistemàtiques o de simple oportunitat política.[27] En la nostra opinió, l'única exigència en aquest cas és que necessàriament s'haurà d'indicar en una disposició final quina part de l'articulat té caràcter de desenvolupament bàsic i quins preceptes, en canvi, no en tenen, de manera semblant al que està succeint amb les lleis estatals —inclosos els seus problemes— que contenen simultàniament preceptes orgànics i ordinaris.[28]

L'existència de lleis autonòmiques catalanes de naturalesa mixta, en part LDBE i en la resta llei ordinària, és una realitat coneguda en el nostre ordenament. Aquest és el cas, per exemple, de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern. La disposició final primera, sota la rúbrica de «Disposicions que no tenen la consideració de desenvolupament bàsic de l'Estatut», estableix el següent: «Les disposicions addicionals, les disposicions modificatives i la disposició transitòria segona no regulen matèries de desenvolupament bàsic de l'Estatut».

D'altra banda, és una tècnica normativa emprada en alguna llei local reforçada d'altres comunitats autònomes. Així, com ja hem indicat, la Llei 3/2019, de 22 de gener, de garantia de l'autonomia municipal d'Extremadura, en la disposició final primera, distingeix la part del contingut de la llei que s'ha aprovat per majoria absoluta i que, per tant, requerirà aquest mateix quòrum reforçat per a la seva modificació o derogació, i la resta del contingut, «que podrà ser modificat o derogat per una llei de l'Assemblea d'Extremadura», això és, per una llei autonòmica ordinària.

La relació entre la futura llei de governs locals de Catalunya i la llei d'hisendes locals catalana

Una regulació completa dels governs locals inclou el tractament normatiu no solament del règim local substantiu, sinó també del financer. Tot això, és clar, en l'àmbit

25 Vegeu-ne una anàlisi més detallada a ibíd., 341-343.

26 S'haurien de deixar fora d'aquesta llei aquells casos en els quals l'Estatut sembla preferir que una qüestió local concreta sigui objecte d'una llei específica, com per exemple la crida que l'article 85 de l'EAC fa a una llei reguladora del Consell de Governs Locals o bé les lleis de creació de les corresponents àrees metropolitanes (art. 93 de l'EAC).

27 Per aquesta raó, al llarg del text hem anat advertint que determinades afirmacions es fan en relació amb la futura LGLC, però solament en la mesura que sigui LDBE.

28 Galán, «Les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut d'Autonomia», 341 i 342.

de competències de la Generalitat. En aquest context, es pot plantejar la hipòtesi que la futura LGLC inclogui també la part relativa a les hisendes locals.

L'article 220 de l'EAC es dedica a la «llei d'hisendes locals». En concret, l'apartat primer estableix el següent: «El Parlament ha d'aprovar la seva pròpia llei de finances locals per desplegar els principis i les disposicions que estableix aquest capítol». En conseqüència, hi ha una previsió estatutària expressa sobre l'existència d'una llei autonòmica catalana d'hisendes locals. Per part seva, l'article 219.2 de l'EAC, en relació amb «la llei de finances locals de Catalunya», assenyala: «l'aprovació de la qual requereix una majoria de tres cinquenes parts».

D'aquesta regulació estatutària es deriva clarament que es tracta d'una llei autonòmica reforçada. No és una llei autonòmica ordinària, d'aprovació per majoria simple. Els dubtes es plantegen, però, a l'hora de decidir si és una LDBE o no.

A favor d'aquesta qualificació es pot esgrimir que un dels trets característics d'aquest tipus especial de llei és la previsió d'un quòrum reforçat i que, segons preveu expressament l'article 62.2 de l'EAC, aquest quòrum és la majoria absoluta, «llevat que l'Estatut n'estableixi una altra». Doncs bé, en aquest cas, l'article 219.2 de l'EAC n'ha establert una altra: majoria de tres cinquenes parts.

En contra d'aquesta qualificació, en canvi, es pot destacar que cap dels articles estatutaris relatius a les hisendes dels governs locals (títol VI, capítol III, art. 217-221) no està inclòs en l'enumeració de l'article 62.2 de l'EAC. Per tant, en principi, no es tractaria d'una matèria reservada a LDBE.[29] A més, l'article 219.2 de l'EAC es limita a establir una majoria reforçada (tres cinquenes parts), sense afegir, a més, l'altra peculiaritat procedimental estatutària de les LDBE: que la decisió ha de prendre-la el Ple del Parlament en una votació final sobre el conjunt del text.

No han d'escapar-se les rellevants conseqüències pràctiques d'aquesta qualificació. En efecte, si la futura llei d'hisendes locals de Catalunya és una LDBE, a més del quòrum reforçat —en aquest cas, tres cinquenes parts i no majoria absoluta—, li seran aplicables les altres peculiaritats formals o procedimentals d'aquest tipus especial de llei: d'una banda, que l'aprovació ha de ser en votació final sobre el conjunt del text (art. 62.2 de l'EAC i 127 de l'RPC) i, de l'altra, que es pot seguir una modalitat especial d'iniciativa legislativa, a saber, la possibilitat que la iniciativa sigui exercitada conjuntament per tots els grups parlamentaris (art. 126.1 de l'RPC). A més, complementàriament, li seran aplicables les cauteles estatutàries ja examinades: la prohibició de delegació, pel Parlament en el Govern, de la seva aprovació (art. 63.1 de l'EAC), la prohibició que puguin ser objecte de decret llei les matèries reservades (art. 64.1

29 La matèria local, en la seva dimensió substantiva o de règim local, tampoc no apareix expressament en el llistat de matèries reservades a l'LDBE per l'article 62.2 de l'EAC. No obstant això, sobre la base de l'argumentació exposada més amunt, hem considerat que la futura LGLC ha de ser qualificada com a LDBE per connexió de l'article 62.2 amb l'article 2.3 de l'EAC. Doncs bé, es podria valorar la idoneïtat de seguir aquest mateix tipus de raonament per incloure aquesta mateixa matèria local, però ara en la seva perspectiva financera, en l'enumeració de matèries reservades, igualment per connexió amb l'article 2.3 de l'EAC.

de l'EAC), i la prohibició de delegació, pel Ple en les comissions parlamentàries, de la tramitació i aprovació de la llei (art. 62.3 de l'EAC). I, en els termes ja indicats, el contingut d'aquesta futura llei ha de ser determinat mitjançant una interpretació restrictiva, que és comuna a totes les LDBE.

Sigui LDBE o bé un altre tipus de llei reforçada, de la lectura dels articles 219.2 i 220.1 de l'EAC sembla deduir-se el desig del legislador estatutari que existeixi autònomament una llei específica relativa a les hisendes locals a Catalunya. Malgrat això, en la nostra opinió, això no és obstacle suficient per impedir que el Parlament prengui la decisió de regular, en una única llei, la matèria local en la seva doble faceta, substantiva i financera. En altres paraules, consideracions de tècnica normativa a part, la decisió legislativa de recollir també en la futura LGLC la regulació de les hisendes locals no vulneraria l'Estatut. Si se segueix aquesta opció, s'haurà de parar esment a les diferents majories exigides per a l'aprovació, modificació i derogació dels diferents continguts possibles de l'LGLC: majoria de tres cinquenes parts per a la part relativa a les hisendes locals, majoria absoluta per a la part en la qual l'LGLC és LDBE i, si s'escau, majoria simple per a la part en la qual l'LGLC és llei autonòmica ordinària.

La pretensió de configurar la futura llei de governs locals de Catalunya com un codi de dret local de Catalunya

La Memòria preliminar de l'Avantprojecte d'LGLC, en l'apartat dels objectius que es pretenen aconseguir, s'ocupa de la relació del futur text legal amb la legislació en matèria local avui vigent. En concret, afirma el següent:

> l'aprovació d'una norma amb rang legal no te la vocació de substituir íntegrament tota la legislació vigent en matèria local de Catalunya, però sí integrar i harmonitzar totes les disposicions legals vigents actuals en un únic text de manera que és configuri com un veritable codi de dret local de Catalunya.

Reunir tota la normativa local catalana en un únic text, això és, en un codi, és una idea temptadora pels avantatges evidents que aquest assoliment reportaria, entre els quals hi ha, per descomptat, facilitar el coneixement i el maneig d'aquest marc normatiu ampli i complex. Però temem que és un esforç no ajustat a la realitat normativa del nostre temps i, per tant, destinat al fracàs. En efecte, l'afany codificador, representat pels seus defensors en l'època napoleònica, casa malament amb una normativa cada vegada més abundant i mutable. A més, és un esforç d'una complexitat tècnica extraordinària des del punt de vista de les fonts del dret. N'hi ha prou de pensar que aquest codi hipotètic hauria de contenir regulacions legals de diversos tipus: unes pròpies de llei autonòmica ordinària, altres d'LDBE i, fins i tot, d'altres corresponents a altres tipus reforçats de llei, per exemple, en els termes exposats, en matèria d'hisendes locals. D'altra banda, si portem a l'extrem el desig compilador, haurà de reunir, al costat de la normativa de rang legal, també aquelles altres de nivell reglamentari. I sempre quedaria fora una part important del dret local integrat per la mateixa normativa local, això és, la procedent directament de les entitats locals.

4. Consideracions de fons respecte a la nova regulació catalana dels governs locals

Desborda els límits d'aquest treball examinar en profunditat les decisions que s'hagin de prendre com a contingut de la futura LGLC. Al fil de les afirmacions contingudes en la Memòria preliminar de l'Avantprojecte d'LGLC, ens centrarem únicament en algunes qüestions que ens semblen particularment rellevants.

4.1. La finalitat perseguida amb l'aprovació d'una nova llei de governs locals de Catalunya

La principal finalitat de la futura LGLC ha de ser dur a terme el desenvolupament estatutari en matèria local. El nou Estatut, en efecte, va introduir com a novetat una regulació més densa i garantista dels governs locals, el desenvolupament dels quals està encara pendent a través d'una llei autonòmica local general. Aquest nou model català de regulació estatutària local ha servit d'inspiració a altres reformes estatutàries que, en canvi, sí que han tingut el complement posterior amb l'aprovació de la corresponent llei autonòmica local. El fet que aquesta sigui la finalitat principal de la iniciativa normativa en marxa ho reconeix, de manera expressa i reiterada, la Memòria preliminar de l'Avantprojecte d'LGLC. Així, afirma que «la reforma del règim local a Catalunya és una qüestió pendent des de fa anys i ha esdevingut absolutament necessària després de l'aprovació de l'Estatut de 2006». I continua: «L'objectiu d'aquesta iniciativa és fer una reforma normativa que tingui en compte i reguli en un sistema integrat les bases del règim jurídic dels governs locals catalans com a desenvolupament del marc general del títol II, capítol IV i l'article 160 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya».

De manera complementària, la reforma en marxa haurà de tenir present els importants canvis sobrevinguts que ha experimentat la legislació bàsica estatal sobre règim local i la jurisprudència dictada pel Tribunal Constitucional, de manera que, dins dels marges competencials en la matèria, el legislador català adoptarà aquelles decisions que consideri més adequades per a l'actualització del marc regulador dels governs locals.

4.2 El nivell municipal: el necessari reconeixement de la diversitat

En relació amb el municipi, la Memòria provisional de l'Avantprojecte d'LGLC afirma que «es vol prioritzar el paper del municipi com a Administració més propera al ciutadà i com a institució local bàsica». Queda clar que la regulació del municipi ha de constituir un dels continguts més destacats de la futura LGLC.

En canvi, la Memòria preliminar presta poca atenció a la necessitat de reforçar la diferenciació en el nivell municipal, diferenciació que, recordi's, està recollida expressament i de manera autònoma en l'article 88 de l'EAC.

Una primera i principal manifestació de la diferenciació municipal ve constituïda pel règim especial del municipi de Barcelona (art. 89 de l'EAC). La Memòria preliminar sosté, en aquest punt, que «la iniciativa no té cap incidència en el règim

especial de Barcelona. La llei només serà d'aplicació supletòria en allò no previst a les disposicions de la Carta Municipal de Barcelona, aprovada per Llei 22/1998, de 30 de desembre». Convindria reconsiderar aquesta afirmació, contradictòria en els propis termes, ja que, si es reconeix que serà d'aplicació supletòria, no es pot afirmar simultàniament que no tindrà cap incidència en el règim especial. De totes maneres, és important que l'aprovació d'una nova LGLC tingui present la necessitat d'actualitzar el règim especial barceloní; en altres paraules, que totes dues iniciatives legislatives, en la mesura que procedeixin del Parlament català, estiguin coordinades i no siguin contradictòries. S'ha de tenir present l'elaboració, per part del mateix Ajuntament de Barcelona, d'unes bases per a l'impuls i l'actualització de l'esmentat règim especial comptant amb el concurs d'un nombrós grup d'experts.[30]

Aquesta mateixa necessitat de coordinació s'ha de predicar de la iniciativa normativa que està en marxa amb l'objecte de l'aprovació d'una llei específica per a l'establiment d'un estatut especial per als municipis rurals. La Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de l'Estatut dels municipis rurals[31] fixa els problemes per resoldre: la garantia de la igualtat d'oportunitats; el repte demogràfic, especialment en relació amb l'envelliment progressiu de la població i la despoblació territorial; la dificultat en l'accés i la prestació dels serveis bàsics a la ciutadania en l'àmbit rural; la dispersió territorial d'alguns municipis rurals, amb nuclis de població separats o amb habitatges disseminats; i el dèficit de personal, particularment en relació amb les funcions reservades. Aquesta mateixa Memòria preliminar, conscient que s'estan impulsant paral·lelament altres iniciatives normatives amb les quals pot col·lidir, adverteix:

> Aquest desenvolupament legislatiu també haurà de tenir en compte que el Govern té la intenció d'impulsar durant aquesta legislatura l'Avantprojecte de llei de territori, l'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya i l'Avantprojecte de llei de finances locals, tots ells amb un gran impacti al món local. En aquest sentit, caldrà harmonitzar els continguts de totes les iniciatives per tal d'evitar contradiccions.

4.3. El nivell supramunicipal: el paper que s'ha de reconèixer a la comarca

La Memòria preliminar de l'Avantprojecte de LGLC, malgrat la seva brevetat, dedica força atenció al nivell supramunicipal de govern local, mostra inequívoca que és un tema que preocupa l'impulsor de la reforma i que està en l'agenda política. En aquest àmbit, les principals afirmacions contingudes en l'esmentada Memòria preliminar són les següents:

a) Respecte a la funció de la vegueria,

> com a ens local, les vegueries han de complir en darrera instància una funció de garantia dels serveis municipals exercint les seves funcions de cooperació i assistència coordinadament amb les comarques, però també han de ser les administracions locals destinatàries de competències

30 Font, *La Carta Municipal de Barcelona i el dret a la ciutat*.

31 Aprovat per Acord de Govern de 3 de maig de 2022 i sotmès a consulta pública prèvia.

pròpies atribuïdes per les lleis sectorials quan es tracti d'atribucions que, per la seva naturalesa o característiques, sigui convenient atribuir a aquest nivell supramunicipal.

b) Respecte a la funció de la comarca,

> la singularitat de les comarques és una oportunitat per situar en aquest nivell local la solució a l'exercici comú dels serveis municipals que permeti garantir la seva sostenibilitat i prestació d'acord amb uns estàndards mínims de qualitat, on la comarca esdevindria el principal ens de gestió comuna de serveis municipals, de caire eminentment tècnic i comandat pels propis alcaldes, fet que implicaria alleugerir de forma molt substancial el nom de càrrecs públics, i prevaldria l'interès local per sobre de qualsevol interès polític.

Més endavant, es reitera aquesta mateixa idea:

> les comarques poden tenir un paper decisiu, doncs és una oportunitat per situar en aquest nivell local la solució de l'exercici comú dels serveis municipals que permeti garantir la seva sostenibilitat i prestació d'acord amb uns estàndards mínims de qualitat. Aquesta funció és la que marca clarament el sentit institucional de la comarca, modificant la seva legitimació de manera que el govern comarcal passi a ser exercit directament i de forma comuna pels mateixos municipis, mitjançant la conversió del Consell d'Alcaldes en el principal òrgan representatiu de la comarca. La comarca esdevé el principal ens de gestió comuna de serveis municipals, de caire eminentment tècnic i comandat pels propis alcaldes. Amb això s'alleugereix de forma molt substancial el nom de càrrecs públics i es fa prevaldre l'interès local per sobre de qualsevol interès polític.

c) Respecte a la relació entre la vegueria i la comarca, «cal l'adaptació necessària entre les vegueries, com a nivell bàsic d'organització territorial, i les comarques, que s'han de caracteritzar com a àmbit de prestació o gestió comuna dels serveis municipals».
d) Respecte a la relació entre la comarca i les mancomunitats o altres formes de gestió conjunta de serveis socials, aquestes fórmules associatives «haurien de tenir un caràcter subsidiari i més excepcional que el que han tingut fins ara».

El nivell local supramunicipal es caracteritza a Catalunya per la seva extrema complexitat. Existeix una pluralitat de tipus d'ens locals supramunicipals de nivells territorials diversos. A més, no tots tenen una mateixa naturalesa: mentre que uns són de caràcter territorial i de creació legal (vegueries, comarques i àrea metropolitana), uns altres són de base associativa (destacadament, mancomunitats de municipis). Finalment, alguns estan presents en tot el territori autonòmic, mentre que uns altres no ho estan.

Fent un diagnòstic ràpid i breu, les decisions que es prenguin en la futura LGLC sobre aquest nivell local supramunicipal han de tenir en compte, principalment, les tres perspectives següents:

a) La perspectiva competencial. Hi ha dues qüestions que s'han d'aclarir des d'aquesta òptica. La primera és la determinació de les funcions que corresponguin, en conjunt, al nivell local supramunicipal. I la segona consisteix en el repartiment d'aquestes funcions entre els diferents tipus d'ens locals supra-

municipals que existeixen. Cap de les dues no és senzilla, ans al contrari, són d'una gran complexitat.

Deixant de banda els aspectes terminològics, des d'una perspectiva material o de contingut de la funció, en la nostra opinió, hi ha quatre tipus de competències que han de correspondre al nivell local supramunicipal.

La primera és l'assistència al municipi. Pot ser assistència jurídica, tècnica o econòmica. El seu exercici se situa en el marc de la cooperació entre l'entitat local supramunicipal i el municipi corresponent. Per tant, no suposa un canvi ni en la titularitat ni en l'exercici de la competència municipal: la competència continua sent titularitat del municipi i és aquest mateix el que l'exercita, encara que comptant amb l'ajuda de l'entitat supramunicipal, que la dota de mitjans millors o més grans. Com es pot entendre, aquesta funció d'assistència s'erigeix en un mecanisme útil per fer front al problema generalitzat de la falta de capacitat de gestió dels municipis, especialment dels de petita grandària poblacional. Tot apunta al fet que és aquesta la competència principal, nuclear o bàsica, del nivell local supramunicipal. Així succeeix en el cas de la província, i el nostre Tribunal Constitucional recorda que és aquesta funció i no altres la que constitueix el nucli essencial de l'autonomia provincial.

La segona competència és la suplència del municipi. En aquest cas, l'entitat local supramunicipal substitueix el municipi en la prestació material del servei o, més en general, en l'exercici de la competència de què es tracti. La raó d'aquesta substitució serà motiu d'eficàcia, eficiència o, habitualment, falta de capacitat de gestió del municipi, sense que aquest problema s'aconsegueixi esmenar per altres vies, principalment mitjançant la funció d'assistència abans vista. Evidentment, aquesta funció no s'exercirà de manera generalitzada en tot el territori, sinó únicament en relació amb aquell municipi concret que ho necessiti.

La tercera competència és la coordinació de l'activitat dels municipis. L'entitat local supramunicipal coordina la prestació de serveis o, més en general, l'exercici de les competències que els municipis facin del seu territori. Aquesta coordinació, que no afecta la titularitat de la competència municipal, té caràcter imperatiu i, en conseqüència, el seu exercici s'haurà d'equilibrar amb el respecte a l'autonomia municipal.

I la quarta competència és la pròpia d'àmbit local supramunicipal. En aquest supòsit, l'entitat local supramunicipal assumeix com a pròpia una competència, de manera que és a ella a qui correspon tant la titularitat com l'exercici. El pressupost de l'atribució legal d'aquesta competència és la certesa que l'escala adequada, això és, el nivell territorial idoni de prestació, és el supramunicipal.

Una vegada determinades les funcions del nivell local supramunicipal, caldrà decidir com es reparteixen entre els diferents tipus d'ens que poblen aquest nivell de govern. Per descomptat, aquesta decisió té un contingut polític clar.

Però estarà determinada pels límits que ja deriven de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia.

Així, en la interpretació feta pel Tribunal Constitucional, en la mesura en què s'identifica la província amb la vegueria a Catalunya, de la Constitució ja es deriva que la seva existència és indisponible pel legislador infraconstitucional i el nucli essencial de l'autonomia provincial és la funció d'assistència.

D'altra banda, s'ha de partir de la configuració estatutària dels diferents tipus d'entitat supramunicipal que preveu l'Estatut. Així, d'entrada, no hi ha una equiparació entre vegueria i comarca. La vegueria té el caràcter d'entitat bàsica de l'organització territorial de Catalunya, amb autonomia garantida estatutàriament, i presència en tot el territori autonòmic. Aquests trets, en canvi, no es prediquen de la comarca (art. 83 de l'EAC). Aquesta dada ha de marcar, sense dubte, la relació entre vegueria i comarca. Si bé és cert que la seva determinació és complicada en un escenari en el qual la implantació efectiva de les vegueries es troba suspesa (disposició transitòria primera i disposició final primera de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries, en la redacció modificada per la Llei 4/2011, de 8 de juny). En altres paraules, no és el mateix decidir quines funcions han de correspondre a les comarques —tema clau en la futura reforma— en el context d'unes vegueries ja en funcionament que en l'actual situació d'incertesa marcada per una provisionalitat que es prolonga en el temps.

Complementàriament, també des de la perspectiva estatuària, en el marc de la relació entre comarca i mancomunitat de municipis, la pretensió de fer prevaler la comarca amb un desplaçament paral·lel de la figura de la mancomunitat, relegada a un paper subsidiari, s'ha de motivar de manera suficient perquè no s'entengui vulnerat el dret d'associació dels municipis, reconegut expressament en el text estatutari (art. 87.2 de l'EAC).

En qualsevol cas, deixem constància que una de les finalitats que justifica l'aprovació de la futura LGLC, com s'afirma reiteradament en la seva Memòria preliminar, és la voluntat de «dimensionar de manera justa» les entitats locals supramunicipals i «evitar la proliferació de noves que no siguin estrictament necessàries». En concret, s'identifiquen expressament els dos problemes següents com a reptes per solucionar amb la reforma pretesa. El primer és «la racionalització de les estructures locals per tal de simplificar-les i evitar situacions o escenaris que generin duplicitats d'actuació o de manca de transparència de la gestió pública». I el segon és «aclarir el sistema de distribució de responsabilitats en l'àmbit local per evitar solapaments o duplicitats innecessaris». Volem subratllar l'última expressió; la finalitat, doncs, no és evitar costi el que costi qualsevol tipus de duplicitat competencial, sinó únicament aquella que es consideri «innecessària». Això té tot el sentit, ja que la simultaneïtat de dues o més entitats territorials en l'exercici d'una mateixa funció no ha de ser valorada exclusivament des de la perspectiva econòmica, amb criteris d'eficiència,

sinó que ha de ser compensada amb la presa en consideració d'altres valors i finalitats públiques, de manera que no tots els solapaments han de resultar necessàriament disfuncionals, sinó que poden existir-ne alguns expressament volguts pel legislador. La funció d'assistència als municipis, en tot cas, pot ser-ne un bon exemple.[32]

b) La perspectiva democràtica. La coherència ha d'estar present en la configuració que es faci dels ens locals supramunicipals. D'aquesta manera, aquesta coherència ha d'estar present en la relació entre la mena de competència i el tipus de legitimitat que es reconegui a cada entitat.

   De manera abreujada, es poden atribuir a les entitats locals supramunicipals dos tipus de competència. El primer és l'atribució de competències instrumentals. El seu exercici es tradueix en l'exercici de funcions dirigides als ajuntaments del territori corresponent. Les clàssiques són la d'assistència i la de coordinació. En aquest cas, repetim, el destinatari principal no són els ciutadans sinó els ajuntaments. El que es pretén és que l'Ajuntament es trobi en les condicions adequades perquè sigui ell qui pugui prestar els serveis a la ciutadania. Per tant, la relació que s'estableix aquí és indirecta o mediata entre ens local intermedi i ciutadà. I el segon tipus de competència és l'atribució de competències materials. El seu exercici per part de l'entitat local supramunicipal es tradueix en la prestació material de serveis directament als ciutadans. Per tant, la relació que s'estableix aquí és directa entre aquesta entitat i el ciutadà, sense la mediació de l'Ajuntament.

   Paral·lelament, i també de manera resumida, és possible reconèixer a l'entitat local supramunicipal dos tipus de legitimació. El primer és la legitimació democràtica indirecta: establiment d'un sistema d'elecció indirecta per als ciutadans dels representants en l'entitat local supramunicipal. En aquesta hipòtesi, des del punt de vista de la legitimació, en la mesura que, habitualment, qui estarà representat directament són els electes municipals, l'entitat local supramunicipal adquireix un caràcter clarament instrumental o servicial respecte al municipi. I el segon tipus de legitimació és la democràtica directa: establiment d'un sistema d'elecció directa per als ciutadans d'aquests representants (presidència i ple de la corporació). En aquest cas, des de l'òptica de la legitimació, l'entitat local supramunicipal queda equiparada amb l'Ajuntament.

   Correspon al legislador decidir el tipus de competència i el tipus de legitimació de cada entitat local supramunicipal. Ara bé, en aquesta labor s'ha de respectar la coherència entre tots dos elements: competència i legitimació. Així, l'atribució de competències substantives és més coherent amb el reconeixement de legitimació democràtica directa a l'entitat local supramunicipal. Aquesta

32 Sobre el fenomen de les denominades competències impròpies o duplicitats competencials, vegeu Galán, *La reordenació de les competències locals* i, del mateix autor, «Crisi econòmica i competències impròpies dels governs locals», 329 a 346.

entitat es relaciona directament amb els ciutadans —els presta serveis directament—, de manera que sembla lògic que siguin ells els qui triïn directament els seus representants. En canvi, l'atribució de competències instrumentals és més coherent amb el reconeixement de legitimació democràtica indirecta o de segon grau. L'entitat local supramunicipal es relaciona directament amb els ajuntaments, de manera que sembla lògic que siguin els mateixos representants municipals els que es converteixin en els representants supramunicipals i s'ocupin del govern d'aquesta entitat local supramunicipal.[33]

En aquest apartat també volem deixar constància de la voluntat expressada en la Memòria preliminar de l'Avantprojecte d'LGLC de «despolititzar» la comarca, si es permet l'expressió, dotant-la d'un caràcter més tècnic. És l'encarregada de solucionar l'exercici comú dels serveis municipals i es converteix en «el principal ens de gestió comuna de serveis municipals». La manera de fer-ho, segons s'indica, és

> mitjançant la conversió del Consell d'Alcaldes en el principal òrgan representatiu de la comarca. La comarca esdevé el principal ens de gestió comuna de serveis municipals, de caire eminentment tècnic i comandat pels propis alcaldes. Amb això s'alleugereix de forma molt substancial el nom de càrrecs públics i es fa prevaldre l'interès local per sobre de qualsevol interès polític.

En aquest punt, la Memòria preliminar sembla alinear-se amb el corrent que a Itàlia defensa la disminució del «pes de la política», això és, la reducció del nombre d'electes en les institucions públiques. En qualsevol cas, la configuració que finalment resulti de la comarca haurà d'aconseguir conjugar el caràcter tècnic que es pretén amb el fet que el seu òrgan de govern estigui format precisament per alcaldes, la dimensió o el perfil polític dels quals és inqüestionable.

c) La perspectiva territorial o del mapa local. La fixació del mapa local a Catalunya ha estat i continua sent una operació d'enorme complexitat tant tècnica com política. Ja ha quedat indicada la falta d'efectivitat de la divisió de vegueries i la seva polèmica articulació amb la província a Catalunya. Però les dificultats també arriben al mapa comarcal, que sembla lluny de ser pacífic. En relació amb aquesta qüestió, bastarà subratllar les dues idees següents. D'entrada, la possibilitat de valorar l'ús d'altres fórmules que substitueixin la creació de noves comarques. Per exemple, la previsió de mancomunitats de municipis de règim especial, comarcals per simplificar. I, en segon lloc, la conveniència d'introduir amb més força el principi de diferenciació en la configuració del mapa local. Així, per exemple, es podria sospesar la utilitat que existeixin comarques de règim especial o que hi hagi parts del territori lliures de comarca, seguint el model metropolità. Per acabar, i en referència a aquest fet metropolità, ha

33 Sobre els tipus de competència, els tipus de legitimitat i la relació entre ells, aplicats al cas de les diputacions provincials, vegeu Galán, «Passat, present i futur de les diputacions provincials a Espanya», 143-150.

de quedar constància del debat existent actualment sobre l'ampliació del seu reconeixement, circumscrit actualment a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i que ara es pretén del més extens territori representat per la denominada Regió Metropolitana.

Bibliografia

Aguado Renedo, César. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. CEC, 1996.

Font i Llovet, Tomás, dir. *La Carta Municipal de Barcelona i el dret a la ciutat. Bases per al seu impuls i actualització*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, i IDP-Observatori de Dret Públic, 2022.

Galán Galán, Alfredo. «Pasado, presente y futuro de las diputaciones provinciales en España». Dins *200 años de la Diputación de Barcelona*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, i Diputació de Barcelona, 2022.

———. «Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación». *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 63 (2021).

———. *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

———. «Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales». Dins *Crisis económica y reforma del régimen local.* Thomson-Civitas, 2012.

———. «Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de la ley de gobiernos locales de Cataluña». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 9 (2009).

Porras Ramírez, José María. *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho*. Civitas, 2007.

Máiz, Ramón. «La legislación autonómica de naturaleza institucional». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 69 (1983).

———. «Las leyes de desarrollo básico de los Estatutos de Autonomía". Dins D. a. *Los procesos de formación de las comunidades autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. 1. Parlamento Vasco, Parlamento de Cataluña, Parlamento de Galicia i Parlamento de Andalucía, 1984.

Velasco Caballero, Francisco. «Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales». *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n. 16 (2021).

Vernet Llobet, Jaume. «Las leyes de Cataluña». Dins *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona i Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona, 1990.

Anàlisi sociològica i cultura política

Actituds ciutadades envers l'autogovern de Catalunya i el sistema polític

Berta Barbet Porta

Tècnica de recerca en ciències socials de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern

A l'hora d'analitzar l'exercici de l'autogovern català i les seves fortaleses i debilitats, sovint es passa per alt un element molt rellevant per al funcionament democràtic: les percepcions i valoracions que en té la ciutadania. Les valoracions sobre l'equilibri de poder entre els diferents nivells de govern, la satisfacció amb el funcionament del sistema i les seves institucions i la percepció de la gestió de l'administració de la Generalitat són elements importants a l'hora d'entendre quina és la salut de l'autogovern i el seu exercici, i són elements rellevants tant per al seu sosteniment en el temps com per a la reflexió sobre els canvis que s'haurien de plantejar.

Aquest capítol repassa l'evolució de les percepcions i valoracions de la ciutadania de Catalunya i mostra que el 2022 l'autogovern s'exercia en un context que barrejava un important debat sobre la idoneïtat de l'equilibri actual i un fort desencant amb les institucions i mecanismes del sistema. A més, també mostra que, tot i que recentment s'han moderat algunes de les escletxes obertes en els últims deu anys, a Catalunya continuava havent-hi una important divisió en les percepcions de la situació que tenien els ciutadans amb diferents preferències de model territorial.

El capítol comença repassant les percepcions sobre com estava i com hauria d'estar distribuït el poder entre el Govern central i el Govern de la Generalitat; en segon lloc, es repassen els indicadors de satisfacció amb el sistema i les seves institucions. En tercer lloc i per acabar, s'analitzen les valoracions de la gestió feta per part de la Generalitat i les preferències sobre els valors que els ciutadans creien que havien de guiar-la.

1. Percepcions sobre la distribució territorial de poder: Govern central vs. Govern de la Generalitat

On percebien els ciutadans que hi havia més capacitat política?

Un primer element rellevant a tenir en compte quan es consideren les actituds sobre la distribució territorial del poder és la percepció que es té sobre la capacitat política de cada nivell de govern en el context del moment. Per copsar aquesta percepció podem utilitzar una pregunta clàssica dels estudis d'opinió pública a Catalunya: quines eleccions considera la ciutadania que són més importants? La figura 1 mostra les respostes a aquesta pregunta, que s'ha inclòs sistemàticament en el sondeig d'opinió

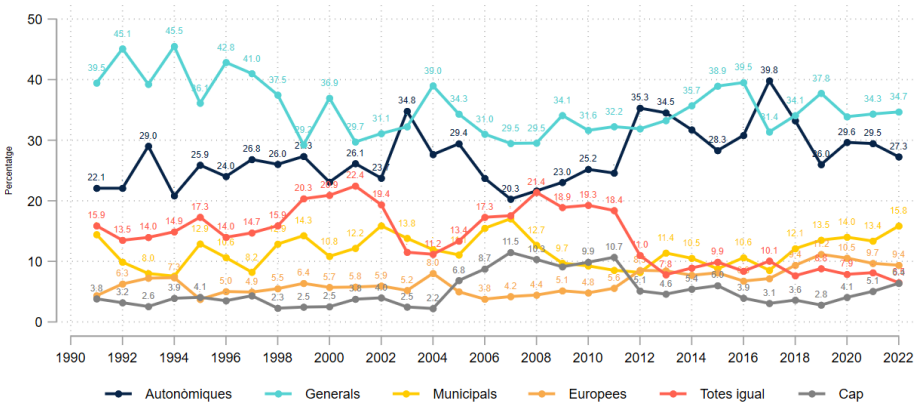
Nota: En l'elaboració d'aquest capítol ha col·laborat Mireia Grau Creus, responsable de l'Àrea de Recerca de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

de Catalunya que fa anualment l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS d'ara endavant).[1]

Com es pot veure en la figura 1, el 2022 el 34,7% de la ciutadania considerava que les eleccions més importants eren les generals, mentre que el 27,3% considerava que eren les del Parlament de Catalunya, és a dir, a -7,4 punts percentuals de diferència. Lluny dels percentatges d'importància que recollien les eleccions a aquests dos nivells de govern, un 15,8% considerava que les municipals eren les més rellevants i un 9,4% que ho eren les europees.

Aquest ordre i proporció de la importància atorgada a les diferents eleccions per part de la ciutadania de Catalunya s'ha mantingut en la major part dels anys per als quals hi ha dades. Amb tot, cal assenyalar que en alguns moments puntuals, sovint caracteritzats per ser períodes de canvi i polarització en el context català (en concret en els anys 2003, 2012 i 2017), la ciutadania ha percebut que les eleccions al Parlament de Catalunya eren més importants que les generals. És a dir, tot i que per norma general la ciutadania assumeix que les eleccions generals són més rellevants, en els moments en què el debat català ha estat especialment visible i s'ha generat la sensació que hi havia elements en joc, la ciutadania ha percebut que el que es decidia al Parlament de Catalunya era més important que no pas el que es decidia a les Corts Generals.

FIGURA 1
Importància percebuda de les eleccions a diferents nivells de govern



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del sondeig d'opinió de Catalunya de l'ICPS

1 El redactat exacte que fa l'ICPS és: «Dels diferents tipus d'eleccions (autonòmiques, generals, municipals i europees), quina és per a vostè la més important?» I es llegeixen els 4 nivells en veu alta, tot i que també es codifiquen altres respostes (totes, cap, no ho sé i no contesta).

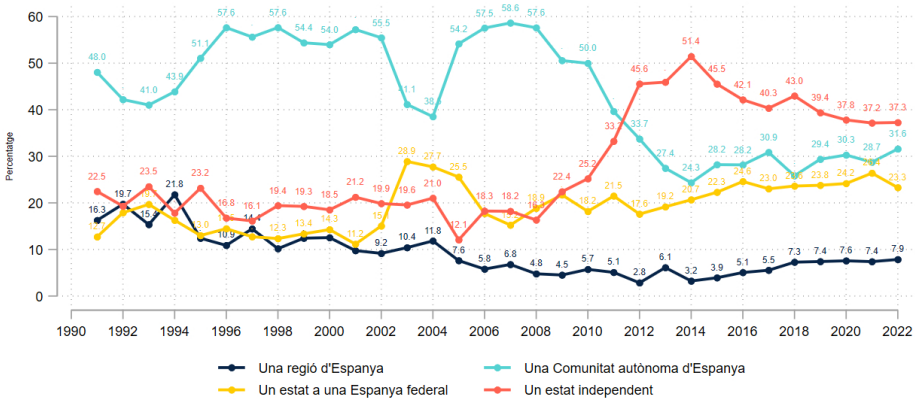
Més enllà de les percepcions sobre la rellevància d'aquests dos nivells de govern, la figura 1 també mostra que el 2022 la importància atribuïda a les eleccions municipals es va situar en el punt més alt des de 2007, cosa que podria fer pensar que el nivell local estava recuperant i guanyant rellevància entre alguns sectors de la ciutadania.

Quina distribució territorial del poder volien els ciutadans?

Independentment de les percepcions sobre quin nivell de govern tenia, de fet, més rellevància política o més capacitat d'impacte polític, un altre element important de les percepcions sobre el sistema institucional de distribució del poder són les preferències de la ciutadania sobre quin nivell de govern hauria de ser més rellevant. Per entendre les preferències sobre el model de distribució territorial del poder que voldria la ciutadania de Catalunya, es pot utilitzar la pregunta sobre el model de relació entre Catalunya i Espanya a partir de la tria entre quatre alternatives: una regió d'Espanya (és a dir, una regió en una Espanya sense comunitats autònomes), una comunitat autònoma com en l'actualitat, un estat en una Espanya federal o un estat independent. Una pregunta molt utilitzada en el context català, i que trobem tant en els estudis del sondeig de l'ICPS com en els baròmetres del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO d'ara endavant).[2]

En les dades de la figura 2 podem veure que des de 2012, l'opció més popular de totes quatre era que Catalunya fos un estat independent: malgrat que l'opció havia perdut suports progressivament des de 2014, quan va assolir el màxim (51,4%), el 2022 continuava essent la primera opció aplegant el 37,3% de les preferències.

FIGURA 2
Relació desitjada entre Catalunya i Espanya



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del sondeig d'opinió de Catalunya de l'ICPS i el baròmetre d'opinió política del CEO

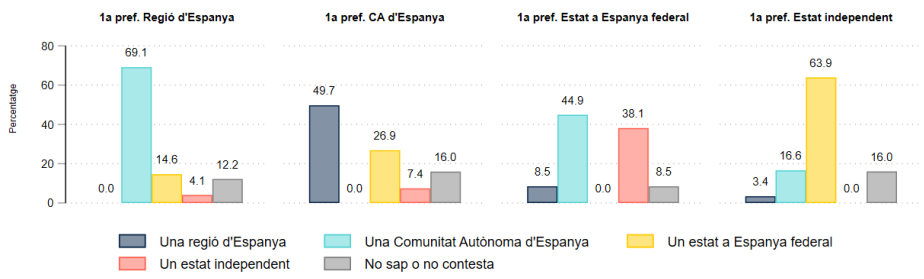
2 El redactat d'introducció de les preguntes és lleugerament diferent. L'ICPS presenta la pregunta amb el redactat: «Respecte a l'estat espanyol, vostè creu que Catalunya hauria de ser...». En canvi al CEO la pregunta es presenta amb el redactat: «Com creu que hauria de

El 2022, la segona opció en ordre de prioritat era mantenir l'statu quo i continuar essent una comunitat autònoma, això que passa des de 2012. Des d'una perspectiva evolutiva, aquesta preferència havia estat àmpliament majoritària fins ben bé el 2008. Entre aquest any i el 2014 el model implementat va perdre gairebé la meitat dels seus suports, uns suports que, des de llavors, no ha tornat a recuperar tot i el lleuger repunt en la popularitat de l'opció el 2018. De fet, el 2022, l'opció de mantenir el model de comunitat autònoma va situar-se per sobre del 30% per primera vegada des de 2012.

L'opció federal ha mantingut un suport força constant que aplega entre el 20 i el 30% de la població, i que el 2022 la situava com a tercera opció del rànquing. Des del 2012, el model federal ha anat guanyant subtilment suports, però precisament el 2022, el nivell de suport va caure. En darrer lloc, en l'ordre de preferències, i a molta distància de les altres tres, els suports per l'opció de recentralitzar i esdevenir una regió d'Espanya han anat augmentant, per bé que molt tènuement, des de 2013. Amb tot, seguia sent una opció molt minoritària que el 2022 aplegava menys d'un 8% dels enquestats.

En un context en què cap dels quatre models aconseguia ser l'opció preferida d'una majoria de la població, un element interessant per entendre com es poden formar majories capaces d'impulsar, o bloquejar, canvis de model són les segones preferències, ja que ajuden a anticipar quines aliances es podrien crear per simplificar el debat. En la figura 3 es poden observar les respostes a la pregunta sobre la segona preferència que va incloure el CEO l'any 2022: se separen les respostes segons quin model havia indicat el ciutadà que era la seva opció preferida.

FIGURA 3
Segona opció de relació Catalunya-Espanya per primera preferència de relació



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del baròmetre d'opinió política del CEO-2022

La figura 3 mostra que els qui defensaven qualsevol de les dues opcions extremes (fos la independència de Catalunya, fos la centralització de l'Estat espanyol) tenien

ser aquesta relació? Creu que Catalunya hauria de ser...» Tanmateix, en ambdós casos les opcions de resposta són les mateixes, s'utilitza el concepte *relació* i es menciona el subjecte «Catalunya». Són, per tant, preguntes comparables.

com a segona preferència, de forma majoritària, l'opció més propera a aquest extrem. Així, un 63,9% dels independentistes tenien com a segona opció ser un estat federal, i el 69,1% dels qui volien ser una regió tenien com a segona opció continuar sent una comunitat autònoma. No obstant, és rellevant veure que fins a un 16% dels independentistes i un 12,2% dels qui volien ser una regió no van declarar cap segona preferència i van optar pel «no ho sap o no contesta» com a resposta. És a dir, hi ha certs sectors d'aquests grups que només tenen preferència per un dels models, i es mostren indiferents vers les altres alternatives si el seu model preferit surt de la taula d'opcions disponibles.

Si mirem les preferències dels ciutadans que tenien el que podríem anomenar «opcions intermèdies» respecte al model d'organització territorial (és a dir, els qui volien continuar amb la relació actual i els qui volien ser un estat federal), podem veure que els partidaris de l'statu quo en segona opció tendien a preferir que Catalunya fos una regió en una Espanya centralitzada a que fos un estat en una Espanya federal: 49,7% i 26,9%, respectivament. Per la seva banda, els federalistes també eren una mica més proclius a preferir, com a segona opció, continuar sent una comunitat autònoma a ser un estat independent, 44,9% i 38,1%, respectivament. A més, entre els partidaris de l'statu quo també trobem un 16% de respostes que no van mencionar cap segona opció preferida, és a dir que segurament només estarien contents amb la seva primera opció.

Si unim les dues preguntes i analitzem quins models de relació eren més populars, ja fos en primera o segona opció, observem que, en primer lloc, el model que tenia més suports passava a ser el model federal: un 58,49% dels enquestats el volia en primera o segona opció. Aquesta dada resulta rellevant perquè, com s'ha observat en la figura 2, l'opció federal era la tercera en el rànquing quan les dades es derivaven del model preferit. En segon lloc, el model de comunitat autònoma (statu quo) es mencionava per un 52,23% de la ciutadania i el model d'estat independent per un 50,19%. En tercer lloc, l'opció menys preferida, fins i tot si es tenen en compte dues preferències, seguia sent el model centralitzat en què Catalunya fos una regió: només un 25,12% dels enquestats mencionava aquest model territorial en primera o segona opció.

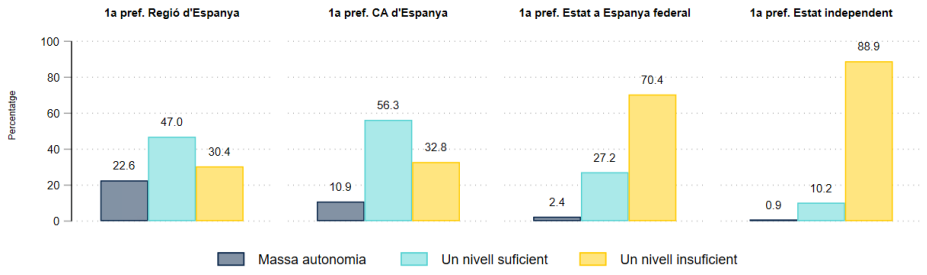
En resum, de l'anàlisi de les percepcions i valoracions de la ciutadania es pot concloure que, tot i la falta de consens sobre el model preferent, les opcions de relació entre Catalunya i l'Estat espanyol que comporten un augment de la capacitat de l'autogovern aglutinaven una majoria més clara que les opcions que impliquen una minoració. Aquesta conclusió es veu reafirmada quan s'analitzen les respostes a una altra pregunta que també inclou el CEO en els seus baròmetres: la que demana sobre el grau d'autonomia assolit per Catalunya.[3]

3 El redactat concret de la pregunta és: «Pel que fa a les relacions entre Catalunya i Espanya, creu que Catalunya ha assolit...». I les opcions de resposta són: Massa autonomia; Un nivell suficient d'autonomia; Un nivell insuficient d'autonomia.

Segons les dades recollides per aquesta pregunta durant l'any 2022, només un 5,59% dels catalans creia que Catalunya havia assolit massa autonomia, mentre que un 63,35% considerava que el nivell d'autonomia era insuficient i un 31,06% que era suficient. Com és lògic, les respostes a aquesta pregunta estaven molt relacionades amb el model de relació territorial preferit, tot i que no tan clarament com es podria esperar.

La figura 4 mostra la distribució de respostes donades sobre el grau d'autonomia en funció de la primera preferència de relació que ha de tenir Catalunya amb l'Estat espanyol. Com es pot veure, la insuficiència del nivell d'autonomia era la percepció més comuna entre els qui preferien que Catalunya fos un estat federat o un estat independent, el 70,4% i el 88,9%, respectivament. Entre aquests grups, a més, la percepció que l'autonomia era excessiva era gairebé inexistent.

FIGURA 4
Percepció del nivell d'autonomia de Catalunya per preferència de relació



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del baròmetre d'opinió política del CEO-2022

Al mateix temps, però, prop del 30% dels qui consideraven que la millor opció era continuar sent una comunitat autònoma o ser una regió, també creien que el nivell d'autonomia de Catalunya era insuficient, tot i que la major part d'aquests ciutadans creien que el nivell d'autonomia era adequat (prop del 50% en tots dos casos). Així, és important notar que només un 22,6% dels qui volien que Catalunya fos una regió, i el 10,9% dels qui volien que fos una comunitat autònoma, creien que l'autonomia era excessiva. Per tant, fins i tot entre els que preferien un model de relació que impliqués menys capacitat d'autogovern, no hi havia una percepció generalitzada que la Generalitat hagués assumit més poder del que voldrien. El suport a mantenir i augmentar la capacitat d'autonomia era força clar i evident malgrat la falta de consens sobre el model que garantiria un millor funcionament.

Les visions sobre la possibilitat de ser un estat independent

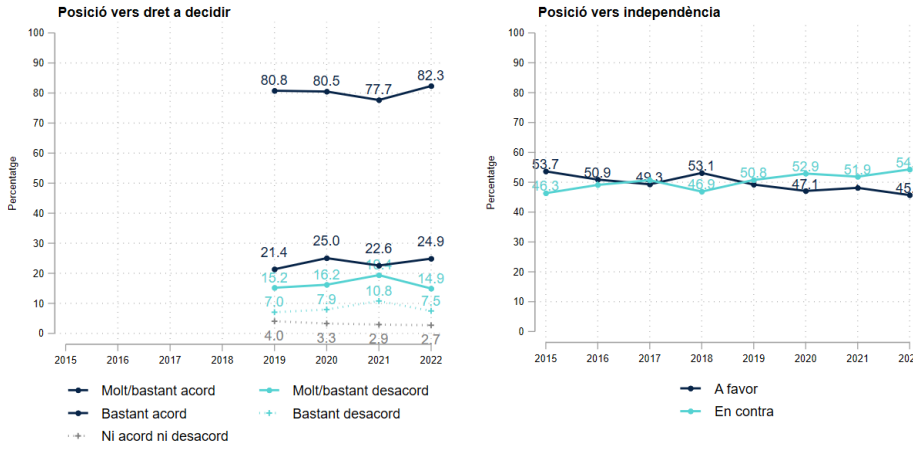
Més enllà del model de relació preferit, en els últims anys el discurs polític ha girat, principalment, entorn de la confrontació entre el model actual i la possibilitat que Ca-

talunya sigui independent. La independència ha estat, sens dubte, un dels principals elements de debat i, per tant, a l'hora d'entendre com perceben els ciutadans que està i hauria d'estar distribuït territorialment el poder, és rellevant mesurar i entendre el suport de la ciutadania als elements relacionats amb la independència i el dret a decidir.

La figura 5, elaborada amb dades del CEO, permet veure l'evolució del suport a la independència entre 2015 i 2022, i al dret a decidir entre 2019 i 2022.[4]

Com es pot veure, les preferències pel dret a decidir i la independència tenen dinàmiques força independents l'una de l'altra. Evidentment, entre els qui eren favorables a la independència el suport al dret a decidir era gairebé unànime (el 87,78% molt a favor i el 99,02% molt o bastant a favor), però ni trobem el mateix patró entre els qui eren contraris a la independència (el 26,69% estava molt a favor del dret a decidir i el 61,51% molt o bastant a favor), ni l'evolució del suport als dos conceptes segueix el mateix patró. Així, mentre més d'un 80% de la ciutadania estava molt o força a favor del dret a decidir, el suport a la independència mai es va situar per sobre del 54%, i, de fet, durant la major part dels darrers anys (2017-2022) s'ha situat per sota del 50%. A més, el percentatge a favor de la independència es redueix des de 2018: del 53,1% al 45,7% de 2022. En canvi, el percentatge de suport al dret a decidir es manté constant i, fins i tot, va augmentar el 2022.

FIGURA 5
Preferències vers independència i dret a decidir



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del baròmetre d'opinió política del CEO

4 Els redactats concrets de les preguntes són: «I, més concretament, vol que Catalunya esdevingui un Estat independent?» I les opcions de resposta eren Sí i No, tot i que hi havia opció de dir No ho sé o No contesto. I, en el segon cas: «Digui'm, si us plau, fins a quin punt està d'acord o en desacord amb l'afirmació següent: Els catalans i les catalanes tenen dret a decidir el seu futur com a país votant en un referèndum». Amb les opcions de resposta: Molt d'acord, Bastant d'acord, Bastant en desacord i Molt en desacord. Tot i que també es codificaven les respostes: Ni d'acord ni en desacord, No ho sap i No contesta.

Cap on percebien els ciutadans que evolucionaria la distribució del poder?

L'últim element important que ens ajuda a entendre les percepcions sobre la distribució territorial del poder són les visions sobre quina era la probabilitat d'evolucionar, o no, cap a diferents escenaris institucionals en els pròxims anys: la independència, un model amb més autogovern, continuar amb el model implementat, o un model amb menys autogovern. De nou, el CEO va incloure una bateria de preguntes adreçada a mesurar la percepció de la ciutadania respecte a la probabilitat d'aquests escenaris a curt termini (d'aquí a tres anys) i a mitjà termini (d'aquí a deu anys). La figura 6 mostra la distribució de les respostes a les dues preguntes.[5]

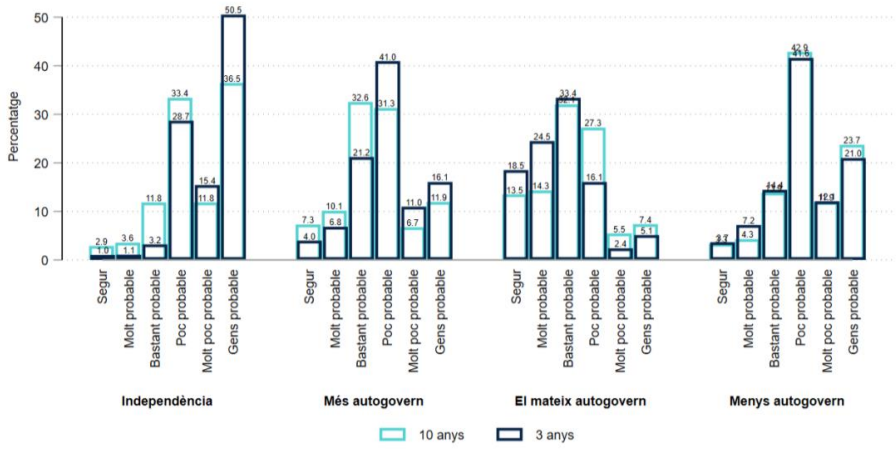
Com es pot veure, l'escenari en què Catalunya manté el mateix autogovern que ja té era l'escenari percebut per més ciutadans com a segur o molt probable, especialment quan es preguntava pel curt termini. Tot i que la possibilitat que Catalunya aconsegueixi més autogovern era percebuda com a segura o molt probable per un percentatge reduït dels enquestats, tant a curt com a mitjà termini, un 32,6% creia que no és un escenari completament impossible i el considerava bastant probable, especialment a 10 anys vista.

Pel que fa als altres escenaris, la majoria de ciutadans atribuïen una probabilitat molt baixa al fet que hi hagués independència o menys autogovern, tot i que no es descartaven les dues opcions amb la mateixa força. La majoria creia que l'escenari de la independència era *gens* probable, mentre que la reducció de l'autogovern es veia, majoritàriament, com a *poc* probable.

Per últim, és interessant destacar que els escenaris d'independència i d'augment de l'autogovern es percebien com a més probables quan es preguntava pel mitjà termini, 10 anys, que quan es preguntava pel curt termini, 3 anys, mentre que el manteniment de la situació o la reducció de l'autogovern es percebien com a menys probables en el mitjà termini que en el curt termini. És a dir, es percebia com a més probable la reducció de l'autogovern en el curt termini que en el mitjà termini, mentre que les opcions d'augmentar l'autogovern es percebien com a més probables en el mitjà termini que en el curt termini.

5 El redactat de les preguntes és exactament: «Pel que fa al debat Catalunya-Espanya, com de probable veu aquests escenaris en els propers tres anys?». I es pregunta per a) La independència de Catalunya; b) Un acord amb Espanya per dotar a Catalunya de més autogovern; c) Que Catalunya es quedi amb el mateix autogovern que té; d) Que Catalunya tingui menys autogovern.

FIGURA 6
Probabilitat de diferents escenaris de relació Catalunya-Espanya a 3 i 10 anys vista

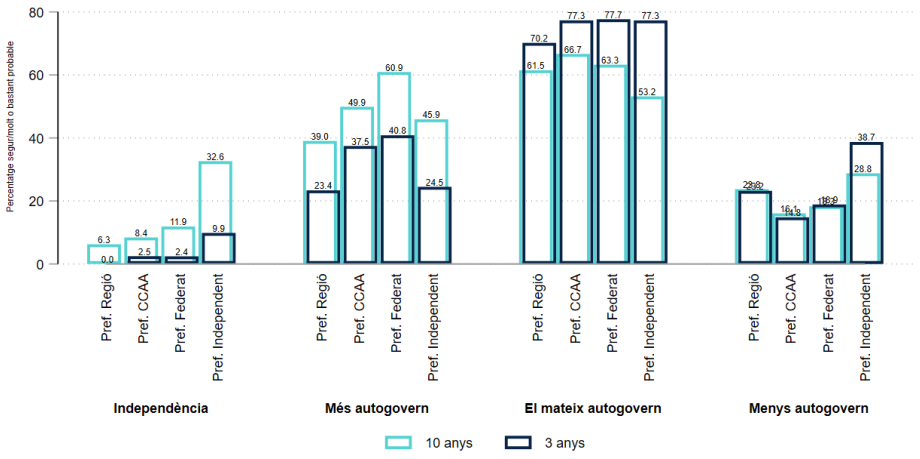


Font: elaboració pròpia a partir de les dades del baròmetre d'opinió política del CEO-2022

Si analitzem com es distribuïen aquestes percepcions sobre el futur segons les preferències sobre el model territorial (figura 7), podem veure que, tot i que a 3 anys vista tots els grups creien que el més probable era mantenir el mateix autogovern, hi havia diferències en els altres escenaris. Per exemple, els partidaris d'un model de descentralització dintre de l'Estat espanyol (ja fos en forma de comunitat autònoma o d'estat federat) eren més proclius a creure que d'aquí a 3 anys Catalunya tindria més autogovern, i menys proclius que els que volien ser una regió o independents a creure que hi hauria menys autogovern.

També hi havia diferències en les probabilitats que Catalunya aconseguís la independència entre els qui tenien la independència com a preferència de model i la resta, especialment a 10 anys vista. En el mitjà termini, un 32,6% dels ciutadans partidaris de la independència creien que era probable que s'arribés a aquest escenari, mentre que entre els altres ciutadans aquesta probabilitat se situava més de 20 punts percentuals per sota.

FIGURA 7
Percentatge que veu segur, molt o bastant probable cada escenari per preferència de relació Catalunya-Espanya



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del baròmetre d'opinió política del CEO-2022

En resum, malgrat les diferències pel que fa al model territorial que hauria de regir les relacions entre Catalunya i Espanya, el 2022 la majoria de catalans tenien la percepció que les eleccions del Govern central eren més importants que les de la Generalitat, i que el grau d'autonomia dels catalans era insuficient. A més, també hi havia una majoria partidària que Catalunya tingués l'opció de ser independent, encara que no hi hagués una majoria clara a favor d'aquest fet. Aquesta situació es combinava amb la percepció, també força generalitzada, que el més probable era que Catalunya tingués el mateix autogovern d'aquí a 10 anys. Aquesta combinació de percepcions podria indicar-nos que molts ciutadans tenien la sensació que la distribució territorial del poder no responia a les demandes i preferències dels catalans, cosa que es traduiria en frustració i desafecció vers el sistema i les seves institucions entre la ciutadania. La pròxima secció repassa les percepcions en aquest sentit.

2. Percepcions sobre el funcionament del sistema i les seves institucions

Aquesta secció repassa els principals indicadors sobre les anomenades percepcions de sortida del sistema, és a dir, les percepcions que tenen els ciutadans sobre el funcionament del sistema. En concret es repassen tres tipus d'indicadors: les percepcions generals sobre la situació, les percepcions sobre les institucions i la democràcia, i les percepcions sobre el conflicte en la població.

La percepció de la situació política i econòmica

El primer indicador que ens pot ajudar a entendre com percebien els ciutadans el sistema són les valoracions de la situació política i econòmica a Catalunya i Espanya, típiques dels estudis d'opinió política i social.[6] Per simplificar totes les respostes a aquestes preguntes, podem analitzar com evoluciona la ràtio entre el percentatge de ciutadans que valoraven positivament la situació (bona o molt bona), és a dir, que creien que el sistema funcionava i permetia situacions positives, i els que creien que la situació era molt dolenta o dolenta, és a dir, que consideraven que el sistema generava contextos desfavorables. La figura 8 mostra l'evolució d'aquest índex en els 4 espais tradicionalment preguntats. Quan l'indicador de la figura se situa per sota del 0, aquell any hi va haver més ciutadans amb percepcions negatives de la situació que no pas ciutadans amb percepcions positives; quan se situa per sobre de 0, hi va haver més ciutadans amb percepcions positives que negatives. Com més lluny de 0 se situa l'indicador, més gran va ser la diferència entre els dos grups: un indicador de 20 implica que hi havia un 20% més de ciutadans que percebien la situació com a bona que com a dolenta, mentre que un valor de 80 implica que n'hi havia un 80% més.

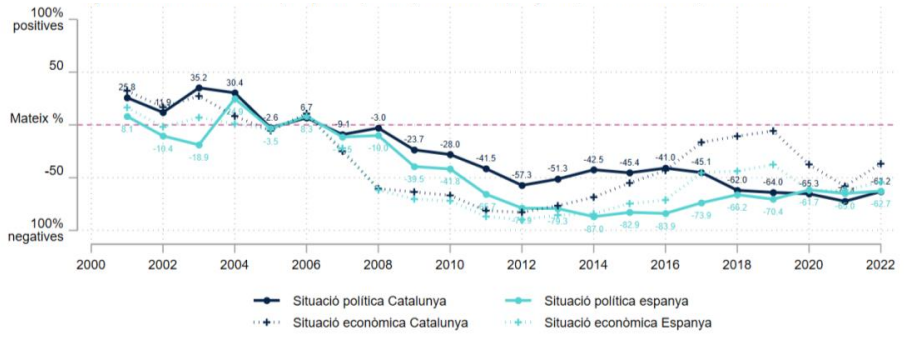
El primer que destaca de la figura 8 és que, des de la crisi del 2008, hi ha hagut més catalans que perceben la situació política i econòmica, tant a Catalunya com a Espanya, de forma negativa que positiva. Des de 2008 no hi ha hagut cap any en què els qui tenien percepcions positives superessin als qui les tenien negatives per a cap de les 4 esferes polítiques i econòmiques. En alguns casos, per cada 4 persones amb percepcions negatives n'hi havia 1 amb percepcions positives.

Tot i la negativitat generalitzada d'aquest període, trobem diferències importants entre els 4 indicadors. En primer lloc, de 2008 a 2016 la situació política catalana es va percebre de forma força menys negativa que l'espanyola (mentre en el cas de l'espanyola un 80% més dels enquestats tenia opinions negatives, en el cas de la catalana la diferència era d'entre el 50% i el 40%). Aquesta dinàmica va canviar clarament a partir de 2017, en part perquè van millorar les percepcions de la situació espanyola: hi va haver fins a un 10% menys d'opcions negatives respecte a les positives, també degut al fet que la percepció de la situació política catalana va caure en un percentatge similar. Aquesta doble dinàmica ha fet que, des del 2019, la situació política en els dos àmbits s'hagi percebut de forma força similar.

6 El redactat de les preguntes varia una mica pel que fa a la introducció, però tant en el cas del CEO com de l'ICPS, la pregunta es planteja amb el redactat: «Com qualificaria vostè la situació econòmica/política actual d'Espanya/Catalunya: molt bona, bona, dolenta o molt dolenta?» En els dos tipus d'estudis, a més, es codifiquen les respostes utilitzant cinc categories: Molt bona; Bona; Ni bona ni dolenta; Dolenta i Molt dolenta.

FIGURA 8

Diferència entre % amb percepcions positives (bona/molt bona) i negatives (dolenta/molt dolenta) de la situació



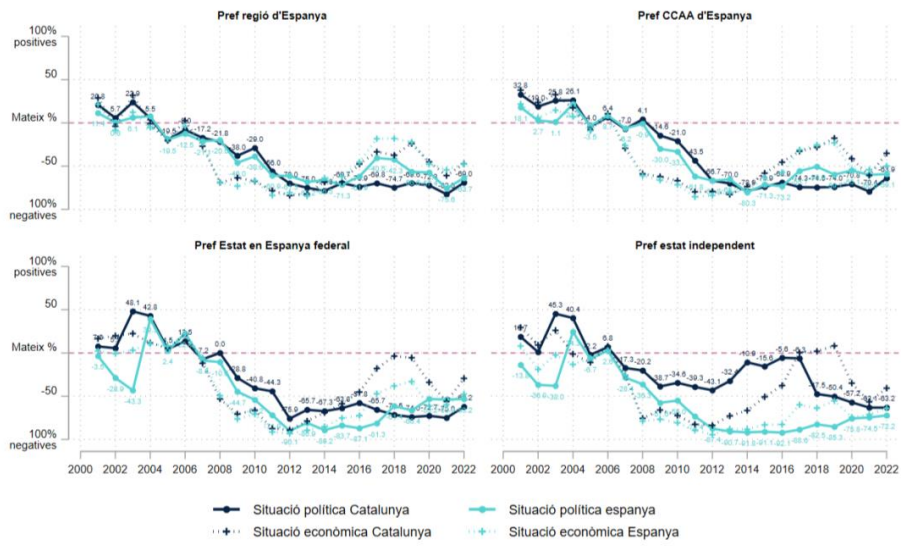
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del sondeig d'opinió de Catalunya de l'ICPS i el baròmetre d'opinió política del CEO

Una altra dinàmica interessant que es pot veure a la figura 8 és la relació entre la situació econòmica i la política. Així, la caiguda en les percepcions de la situació política dels dos espais iniciada entre 2006 i 2007 es va acompanyar d'una caiguda similar de la percepció de la situació econòmica. Probablement, les dues dinàmiques van ser resultat de la crisi financera de l'any 2008 i les seves derivades. No obstant, les percepcions de la situació econòmica, tant a Catalunya com a Espanya, es van començar a recuperar entre 2012 i 2014, sense que milloressin les percepcions de la situació política. Aquesta desconnexió entre la situació econòmica i la política és especialment clara si mirem la valoració de la situació política catalana entre 2017 i 2020. En aquest període, caracteritzat per una clara millora de les percepcions econòmiques, la percepció de la situació política va empitjorar. És a dir, la percepció de disfuncions i mala situació política a Catalunya a partir de 2017 no sembla que respongués als mals resultats econòmics, sinó més aviat a elements del debat polític i a la forma de canalitzar i incorporar visions polítiques d'aquest.

Si analitzem com van variar aquestes percepcions segons el model territorial preferit dels ciutadans, veiem que el model territorial estava associat a les percepcions de la situació política i econòmica. Així, la caiguda en les percepcions de la situació política catalana des de 2017 es va deure, sobretot, a una caiguda en les percepcions dels ciutadans partidaris de ser un estat independent. Entre els ciutadans que preferien mantenir-se d'una forma o altra dintre de l'estat espanyol, la percepció d'empitjorament de la situació va ser anterior i generalment paral·lela a la valoració de la situació econòmica i política nivell de l'àmbit espanyol. Veiem també com els partidaris del federalisme o de la independència tenien millors percepcions de la situació econòmica de Catalunya en comparació a la d'Espanya, cosa que no trobem entre els partidaris de l'statu quo o la recentralització.

En resum, podem dir que, des de fa anys, hi ha grans bosses de ciutadans catalans que perceben que tant la situació com els escenaris polític i econòmic són negatius, força més ciutadans que els que consideren que són positius. Aquesta situació no es pot atribuir únicament a problemes en el funcionament econòmic perquè, sovint, hi ha hagut més ciutadans que valoren negativament la situació política que l'econòmica. Per tant, és probable que hi hagi hagut molts ciutadans que han vist el problema en el debat polític i en el funcionament de les institucions del sistema. La secció següent repassa alguns dels principals indicadors sobre percepcions del funcionament de la democràcia i les seves institucions per confirmar aquestes intuïcions.

FIGURA 9
Diferència entre % amb percepcions positives i negatives de la situació per preferències de model territorial



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del sondeig d'opinió de Catalunya de l'ICPS i el baròmetre d'opinió política del CEO

La satisfacció amb el sistema i la confiança en les seves institucions

La figura 10 mostra l'evolució de les respostes a la pregunta sobre quin era el nivell de satisfacció dels ciutadans amb el funcionament de la democràcia.[7] Com es pot veure, la insatisfacció amb el funcionament de la democràcia ha estat molt alta en

7 Tant en el cas del CEO com de l'ICPS, el redactat de les preguntes és: «En general, vostè està molt, bastant, poc o gens satisfet amb el funcionament de la nostra democràcia?». I, les respostes, que es codifiquen són Molt satisfet; Bastant satisfet; Poc satisfet i Gens satisfet. A part de les opcions No ho sé i No contesta.

els últims anys. Des de la crisi econòmica de 2008, el percentatge de ciutadans que han estat poc o molt satisfets és clarament superior al de ciutadans que han estat molt o bastant satisfets, en alguns casos amb diferències que arriben a superar el 80 punts percentuals.

Aquesta gran desafecció que caracteritza l'última dècada ha estat comuna a tots els ciutadans, però ha tingut el seu pitjor moment en diferents ocasions segons quin era el model territorial que preferien. Així, entre els qui volien ser una comunitat autònoma o un estat federal, el grau màxim d'insatisfacció es va donar l'any 2014. Des de llavors, hi ha hagut una tímida recuperació de la satisfacció d'alguns d'aquests ciutadans amb el funcionament del sistema, especialment a partir de 2018. En canvi, entre els qui volien ser un estat independent, la falta de satisfacció amb el sistema va ser més alta que mai el 2018 i, de fet, es va mantenir en uns nivells superiors a la resta de ciutadans durant tot el període. L'any 2022, els partidaris de ser un estat independent eren els ciutadans més proclius a declarar-se insatisfets amb el funcionament de la democràcia (un 81,9% així ho declarava, lluny del 66% que volia ser un estat federal, del 67,2% que volia seguir sent una comunitat autònoma o del 73,7% que volia ser una regió).

Aquesta falta de satisfacció amb el funcionament del sistema també es pot veure en els nivells de confiança que els ciutadans atribuïen a les diferents institucions que el fan funcionar.[8] La figura 11 és una gràfica de l'evolució de la nota mitjana obtinguda per cada institució en els baròmetres i sondejos de l'any. Com mostra aquesta figura, els ajuntaments van ser l'única institució que va obtenir una nota mitjana superior al 5 en una escala de 0 a 10. El 2022, la ciutadania catalana va valorar la confiança en el seu ajuntament amb un 5,4 de mitja, una nota molt lleugerament superior al tradicional 5 que marca l'aprovat i molt llunyana als valors de confiança màxims. La Unió Europea va ser la segona institució que més confiança generava entre els enquestats el 2022, després d'una lleugera recuperació de la caiguda que va patir el 2011.

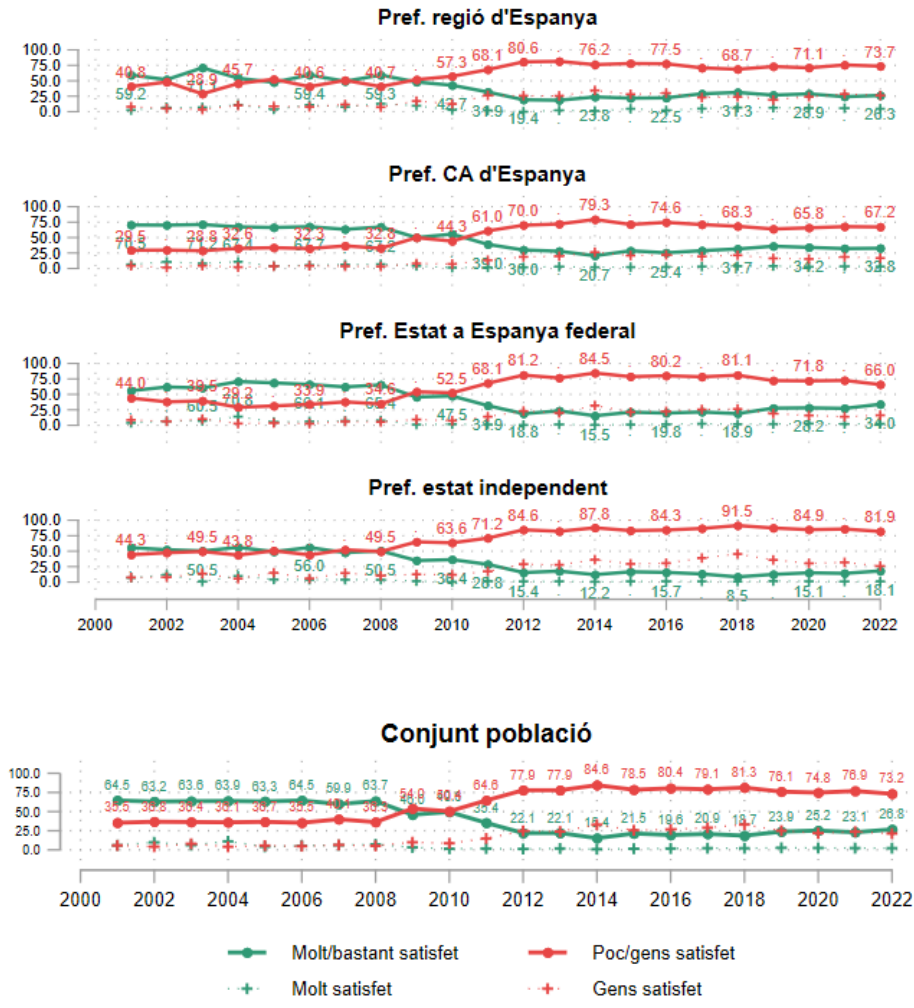
Pel que fa a les institucions de l'autogovern, la ciutadania catalana va valorar la seva confiança en la Generalitat amb un 4,4, de mitja, una confiança que va situar la institució 7 dècimes per sobre del Govern central, si bé les diferències en la confiança generada per les dues institucions entre els catalans van ser molt més petites el 2022 del que ho havien estat a principis de dècada, quan la confiança en el Govern de l'estat es va arribar a situar per sota del 3.

A més, en la figura 11 també s'hi pot veure una important caiguda de la confiança en els tribunals i la monarquia a partir de 2015. La caiguda de la confiança en els tribunals de justícia ha fet que, des de l'any 2020 i amb la recuperació de la confiança

8 El gràfic barreja dues preguntes lleugerament diferents però que mostren dinàmiques similars. En el cas del CEO, la pregunta és: «Posi nota, si us plau, al grau de confiança que li mereixen cadascuna d'elles en una escala del 0 al 10, on el 0 és cap confiança i el 10 és molta confiança?» En el cas del ICPS, la pregunta és: «Puntuï de 0 a 10 la valoració que li mereix l'actuació de les següents institucions (on 0 és la valoració més baixa i 10 la màxima)». Les institucions que es pregunten varien, per això s'han inclòs en el gràfic només les que es pregunten amb el mateix, o molt similar, redactat.

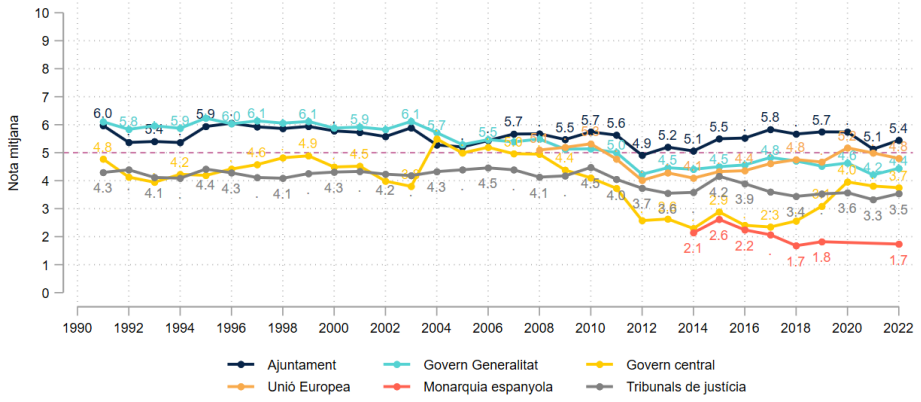
en el Govern central, hagin quedat com la segona institució que menys confiança generava en la ciutadania. La institució que menys confiança mereixia era la monarquia, una institució que sempre havia estat la que menys popular i que ha seguit perdent confiança entre els ciutadans des de 2015.

FIGURA 10
Satisfacció amb el funcionament de la democràcia



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del sondeig d'opinió de Catalunya de l'ICPS i el baròmetre d'opinió política del CEO

FIGURA 11
Confiança mitjana (escala 0-10) en les institucions del sistema

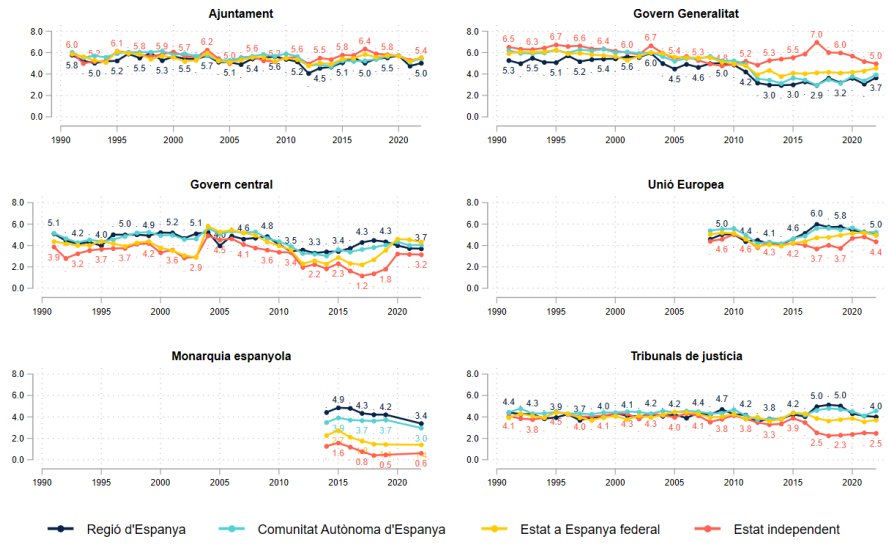


Font: elaboració pròpia a partir de les dades del sondeig d'opinió de Catalunya de l'ICPS i el baròmetre d'opinió política del CEO

Els nivells de confiança en les diferents institucions del sistema en el conjunt de la ciutadania eren preocupantment baixos, però si analitzem aquests nivells de confiança separant-los segons les preferències de model territorial dels ciutadans, trobem dinàmiques encara més preocupants. Com es pot veure en la figura 12, amb l'única excepció dels ajuntaments, la confiança en la majoria d'institucions estava clarament condicionada per les preferències sobre el model territorial, sobretot a partir de 2015. Quelcom que podria indicar que una part important dels problemes de confiança en el sistema tenien a veure amb el debat sobre la distribució territorial del poder.

Així, tot i que històricament els partidaris de la independència sempre havien confiat més en la Generalitat del que els partidaris de ser una regió havien confiat en un estat més centralitzat, la distància en la confiança mitjana en la institució dels dos grups s'havia mantingut propera al punt i mig fins a 2010. A partir de 2010 la confiança en la Generalitat entre els qui volien una Catalunya independent va començar a augmentar, mentre baixava entre els qui volien que Catalunya fos una regió o una comunitat autònoma. Si bé gran part d'aquesta escletxa es va anar tancant des de 2017, és preocupant que el motiu fos més la caiguda de la confiança dels independentistes en la Generalitat que un augment de la confiança en la institució de la ciutadania amb altres preferències. Tot i que sí que hi va haver certa recuperació de la confiança mitjana en la Generalitat entre les persones no partidàries de la independència, que el 2022 es va situar prop del 4 per a la majoria de grups, lluny dels números de 2017.

FIGURA 12
Confiança mitjana en les institucions per preferència sobre el model de relació Catalunya-Espanya



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del sondeig d'opinió de Catalunya de l'ICPS i el baròmetre d'opinió política del CEO

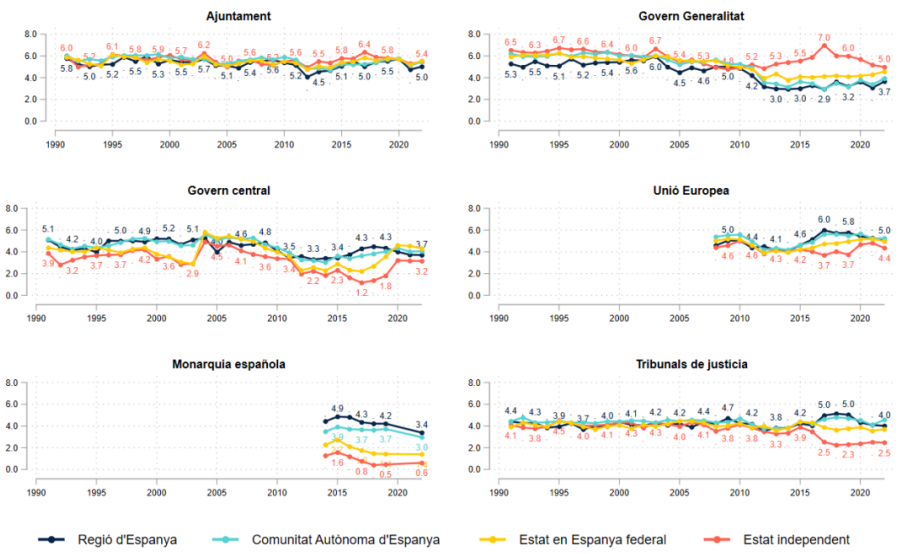
També havia existit tradicionalment, i es va tancar força el 2022, l'escletxa en la confiança en el Govern central dels ciutadans independentistes i de la resta. Però això no treu que l'escletxa va ser especialment ampla al voltant de l'any 2017. A més, a diferència del cas de la Generalitat, l'escletxa en la confiança en el Govern central dels 4 grups no es va deure a l'augment de la confiança en la institució entre els ciutadans amb alguna de les preferències, es va obrir quasi exclusivament per la forta caiguda de la confiança dels independentistes en la institució. Una confiança que es va arribar a situar en un 1,2 de mitja. El 2022, la diferència entre uns i altres havia caigut fins al 0,5 i la confiança mitjana dels partidaris de la independència en el Govern central havia pujat fins al 3,2. Però un 3,2 de mitjana seguia sent un nivell de confiança més baix en la institució que el de la resta de grups. Un nivell de confiança que, a més, situava el Govern central com a institució clarament menys confiable que la Generalitat (5 de mitjana), els ajuntaments (5,4) i la UE (4,4) entre els ciutadans independentistes. Cal destacar que, el 2022, la confiança mitjana en el Govern central dels partidaris d'una federació va ser més alta que la dels partidaris de mantenir l'statu quo.

El més preocupant, no obstant, és que les diferències en la confiança mitjana en les institucions no acabaven en els governs dels dos nivells tradicionalment associats

a una direcció de canvi en la distribució del poder, sinó que també es podien trobar escletxes en la confiança mitjana dels ciutadans vers institucions teòricament alienes al debat territorial, com per exemple la Unió Europea i els tribunals. En el cas dels tribunals, a més, l'escletxa oberta el 2017 seguia vigent el 2022, els independentistes tenien una confiança en els tribunals 1,5 punts inferior als partidaris de l'statu quo. Sí que hi havia hagut certa recuperació de la confiança en la Unió Europea, sobretot a partir de 2020, tot i que els independentistes tenien una confiança lleugerament inferior en les institucions europees que la resta de ciutadans.

La figura 12 també mostra com els partidaris de la independència o de la federació tenien una confiança en la monarquia més baixa que els partidaris de ser una regió o una comunitat autònoma, tot i que la caiguda de confiança en la institució es va donar entre els ciutadans amb tot tipus de preferència territorial a partir de 2016.

FIGURA 12
Confiança mitjana en les institucions per preferència sobre el model de relació Catalunya-Espanya



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del sondeig d'opinió de Catalunya de l'ICPS i el baròmetre d'opinió política del CEO

En resum, l'evolució dels indicadors de confiança en el sistema mostra que les males percepcions de la situació política coincidien amb males percepcions del funcionament del sistema i les seves institucions. Unes percepcions de mal funcionament que, a més, estaven clarament condicionades per les preferències del model territorial, cosa que es podria veure com la demostració que les institucions no eren percebudes

com a neutrals ni com a institucions al servei de tots els ciutadans. Aquesta polarització i conflicte de les percepcions al voltant del conflicte territorial era evident en les institucions, però queda el dubte de si també existia entre la ciutadania. La secció següent repassa les percepcions sobre el conflicte territorial i altres conflictes entre la població.

La percepció del conflicte entre la ciutadania

L'Institut de Cultura Internacional per la Pau (ICIP) realitza anualment un estudi sobre convivència a Catalunya en què pregunta per les percepcions de polarització de la societat catalana en diferents conflictes.[9] Les respostes recollides en l'estudi de 2022 mostraven que, de mitjana, les opinions sobre el procés independentista eren el criteri que els catalans consideraven que polaritzava més la societat catalana: la polarització, segons aquest criteri, se situava en un 7,14 sobre 10, lluny del 5,74 de les opinions sobre impostos, del 5,93 de les opinions sobre immigració, del 5,30 de les opinions sobre feminisme, o del 5,94 de la classe social. Fins i tot la llengua d'ús habitual, amb un 6,09, se situava més d'un punt per sota del debat independentista com a criteri polaritzador. De fet, fins i tot un 61,06% dels enquestats situava la polarització en aquest debat per sobre del 7, l'únic criteri en el qual una majoria d'enquestats se situava en aquest extrem.

Així doncs, la sensació el 2022 era que la ciutadania continuava molt dividida per aquest debat i que la polarització d'opinions era molt alta. La falta de consens en els escenaris de futur es percep, doncs, com a font de divisió. No obstant, i més enllà d'aquestes percepcions sobre la polarització, un element important a analitzar sobre l'impacte de l'actual equilibri a l'hora de solucionar conflictes socials és l'anomenada *polarització afectiva*, o la sensació de distància emocional, no només ideològica, amb els qui defensen posicions diferents a les pròpies.

Per analitzar aquesta polarització en diferents conflictes en el context català, podem utilitzar les preguntes sobre simpatia a diferents grups polítics que va afegir el CEO als seus baròmetres de 2022. En concret, el CEO va preguntar sobre la simpatia vers persones de sis grups polítics: feministes i contraris al feminisme, independentistes i unionistes, i persones de dretes i d'esquerres.[10] Podem, per tant, analitzar les

9 El redactat de la pregunta és: «Fins a quin punt creus que la societat catalana es troba polaritzada segons els següents criteris» I es pregunta per sis criteris: llengua d'ús habitual, classe social, opinions sobre feminisme, opinions sobre el procés independentista, opinions sobre la immigració i opinions sobre els impostos i l'estat del benestar. Les respostes a les preguntes es recullen en una escala que va de 0 (gens polaritzada), a 10 (molt polaritzada). Amb l'opció de no respondre.

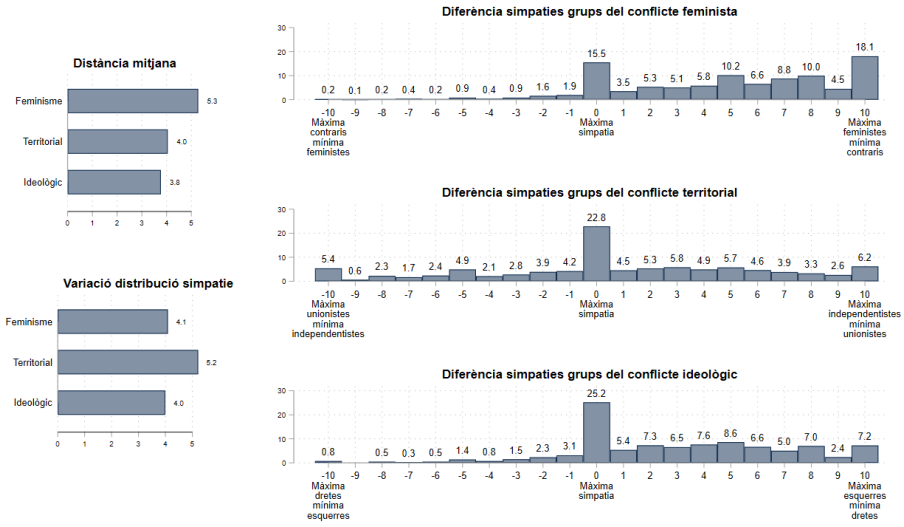
10 El redactat concret de la pregunta és: «A vostè personalment, quins sentiments de simpatia o antipatia li generen cadascun dels següents grups en una escala del 0 al 10, on el 0 és molta antipatia i el 10 molta simpatia?» I els grups definits: a) La gent independentista; b) La gent que defensa la unitat d'Espanya; c) La gent d'esquerres; d) La gent de dretes; e) La gent feminista; f) La gent contrària al feminisme.

percepcions de distància emocional entre els grups de tres tipus de conflictes: el feminista, el territorial i l'ideològic.

Com es pot veure a la figura 13, la distància mitjana en la simpatia que generaven els dos grups del conflicte territorial era de 4 punts sobre 10 de mitjana. És a dir, els ciutadans sentien, de mitjana, fins a 4 punts menys de simpatia vers un grup polític que vers l'altre, quasi mitja escala. Aquesta distància era més gran que la que definia el conflicte ideològic entre persones de dretes i d'esquerres (distància mitjana de 3,8 punts), però més petita que la del conflicte feminista (distància mitjana de 5,3 punts). Per tant, podríem dir que la percepció de distància entre les persones i els diferents grups existia, però no era comparativament la més alta. De fet, si mirem la distribució de la distància, a la part dreta de la figura veiem que hi havia més persones situades en els extrems dels conflictes (és a dir, que perceben un grup el màxim de proper i l'altre el màxim de llunyà) en el territorial (11,6%) que no pas en l'ideològic (8%), però menys que en el feminista (18,3%).

No obstant això, i tot i ser efectivament positiu que el percentatge de persones que percebien els grups tan allunyats no fos extrem, si en lloc de mirar la distància mitjana mirem la variació estàndard en la distribució de les simpaties, trobem que el conflicte territorial era el conflicte amb les percepcions dels grups més allunyades entre si. Això es deu al fet que, a diferència del que passava en els altres conflictes, en el cas del conflicte territorial hi havia un percentatge important de visions extremes en les dues direccions i no només en una. Així, tot i que hi havia un percentatge lleugerament superior de ciutadans amb més simpatia pels independentistes que pels unionistes (un 46,89% dels enquestats), també hi havia un important percentatge de ciutadans que sentien més simpatia pels unionistes que pels independentistes (un 30,27%). Això era menys comú en els altres dos conflictes. Així, només un 6,1% tenia més simpatia pels contraris al feminisme que pels feministes, per un 77,78% que tenia més simpatia per les persones feministes que per les contràries al feminisme. Fins i tot en el conflicte ideològic, un 11,09% sentia més simpatia per les persones de dretes que per les d'esquerra, per un 63,72% que sentia més simpatia per la gent d'esquerres.

FIGURA 13
Polarització social entre grups dels diferents conflictes



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del baròmetre d'opinió política del CEO-2022

En resum, el conflicte territorial no era el conflicte en el qual la gent era més procliu a sentir la màxima antipatia per cap dels grups, però sí que era el conflicte que generava més divisió entre la ciutadania. Les percepcions que era el conflicte que més polaritzava la societat catalana probablement tenien una certa base. És cert que hi havia una lleugera majoria més favorable a la gent que defensava la causa independentista, però era una majoria més dèbil que la que hi havia a favor de les persones feministes o d'esquerres. Això, juntament amb allò que hem vist en les seccions anteriors, demostra que estàvem davant un conflicte obert que es traduïa en baixes percepcions del funcionament del sistema, de la situació i de les institucions. Un conflicte que va agafar una dinàmica diferent a partir de 2017, però no sempre una dinàmica millor. S'havien reduït algunes escletxes entre grups, però en algunes ocasions això es devia més a una caiguda dels qui tenien actituds positives que no pas a una millora de les percepcions entre els qui estaven desafectes o enfadats.

3. Percepcions sobre la gestió de la Generalitat de Catalunya

La valoració de la gestió de la Generalitat i de l'Estat

Per acabar el capítol, un últim element per entendre l'estat de l'autogovern a ulls de la ciutadania és la valoració que feien els ciutadans de l'exercici de l'autogovern de la Generalitat i les preferències sobre el tipus de gestió que voldrien que fes. Aquesta secció repassa els principals indicadors d'aquest àmbit.

A l'hora de mesurar la valoració que fan els ciutadans de la gestió de la Generalitat i de l'Estat, les dades del sondeig de l'ICPS i el baròmetre del CEO utilitzen dues estratègies diferents: nota de 0 a 10 en el cas del CEO i valoració entre molt bona, bona, regular, dolenta i molt dolenta en el cas de l'ICPS.[11] Per fer-ho comparable, la figura 14 descompon les respostes en dues mesures que, a priori, semblen comparables: el percentatge de ciutadans que valorava com a molt dolenta o dolenta la gestió i el percentatge que li donava una nota inferior a 5, per un costat, i el percentatge de ciutadans que la valorava com a bona o molt bona o li donava una nota superior a 5, per l'altre.

En la figura s'hi aprecien amb facilitat dues coses. En primer lloc, que la gestió de la Generalitat es va valorar de forma més positiva que la de l'Estat al llarg de tot el període i, en segon lloc, que el percentatge de persones que van valorar negativament la Generalitat poques vegades va superar el 55% en aquests últims 22 anys, mentre que en el cas de l'Estat, el percentatge de ciutadans que en suspenen la gestió es va situar, gairebé sempre, per sobre del 55% des del 2010, amb l'excepció de l'any 2020.

No obstant, que la Generalitat sempre rebi millors valoracions que l'Estat no vol dir que no puguem trobar diferents dinàmiques en la valoració de la gestió de les dues administracions en diferents períodes. A grans trets, des del 2000, podem diferenciar tres períodes.

Durant el període previ a 2008, el percentatge de persones que valoraven positivament i negativament la gestió de les dues institucions era força equilibrat. De fet, en el cas de la Generalitat, la majoria dels anys hi va haver més ciutadans que valoraven positivament la gestió feta que no pas negativament. Ja en aquest període trobem un parell d'exemples d'una dinàmica que es tornarà rellevant posteriorment: l'augment de les males percepcions de la gestió de l'Estat en moments en què el Govern central i la Generalitat tenen una confrontació sobre la distribució del poder. En aquest cas, això es pot veure amb l'augment de les valoracions negatives de la gestió de l'Estat dels anys 2002 i 2003, moment en què el Govern central va iniciar certes reformes de caràcter centralitzador.

El segon període s'inicia al voltant de la crisi política i econòmica generada per la crisi financera de 2008 i la seva posterior gestió per part dels diferents nivells institucionals. En aquest període trobem un augment fort de les valoracions negatives i un desplom de les positives. Aquesta tendència va ser molt més clara en el cas de l'Estat que en el de la Generalitat, però es dona en els dos casos. L'impacte estructural dels elements que hi ha darrere d'aquesta caiguda és tan important que a partir de 2008 no tornem a veure mai un període en què les valoracions positives superin de forma sostinguda les negatives. No obstant, sí que hi ha un cert canvi de tendència i

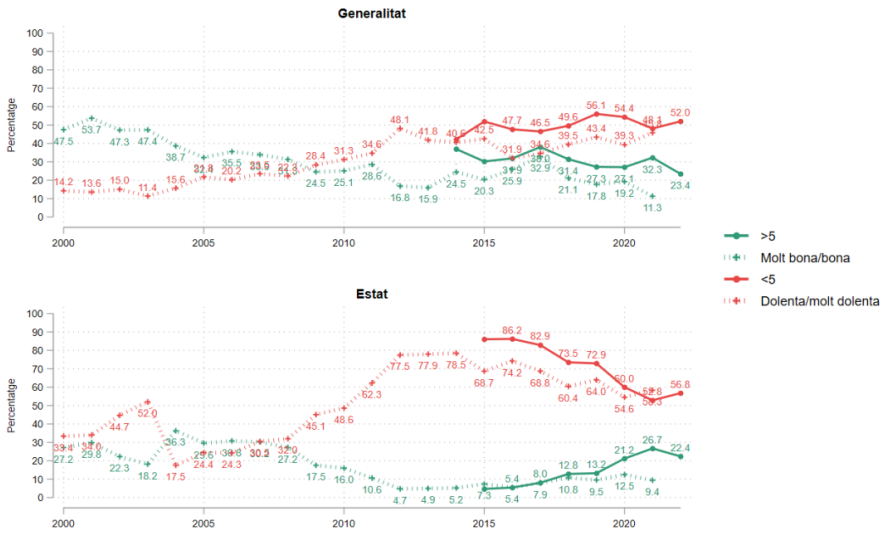
11 Els redactats concrets de les preguntes són: «Com qualificaria la gestió del Govern de la Generalitat? I la del Govern central?» en el cas de l'ICPS. I «En el seu conjunt, com valora la gestió del Govern de la Generalitat de Catalunya/ Govern espanyol en els darrers mesos, en una escala del 0 al 10, on el 0 és molt dolenta i el 10 molt bona?» en el cas del CEO.

una millora de les valoracions en una tercera fase. Una tercera fase en què trobem, ja clarament, lògiques i ritmes diferents en la valoració de la gestió dels dos nivells.

Així, en el cas de la gestió de l'Estat, les percepcions negatives es van mantenir força estables en nivells molt baixos fins al 2017. A partir de 2017, i amb especial força a partir de 2019, trobem una certa millora de les valoracions amb una caiguda del percentatge de valoracions negatives i un augment de les valoracions positives. Una tendència de millora que es va trencar l'any 2022. La valoració de la gestió de la Generalitat, en canvi, va començar a millorar abans, entre 2014 i 2017, però va empitjorar força els anys 2018 i 2019.

FIGURA 14

Percentatge de ciutadans que valoren molt positivament o negativament la gestió de la Generalitat i el Govern de l'Estat



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del sondeig d'opinió de Catalunya de l'ICPS i el baròmetre d'opinió política del CEO

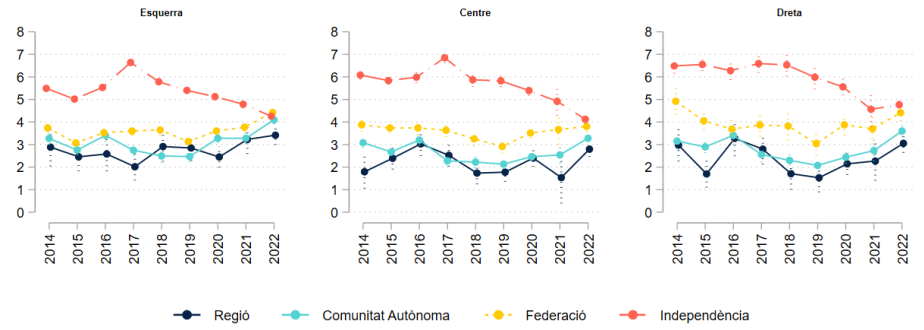
Les respostes que mostra la figura 14 fan pensar que la valoració de la gestió de les dues institucions respon a criteris que van més enllà de la situació econòmica o dels fenòmens transversals que puguin afectar tots els nivells de govern. Hi ha dinàmiques polítiques o particulars de cada nivell que expliquen una part important de les valoracions i que tenen a veure amb la capacitat dels dirigents de torn per ser reactius a les preferències de la ciutadania o, almenys, d'una certa part de la ciutadania.

Per veure aquesta possibilitat, i partint de la premissa que no es pot respondre a les preferències de tothom a la vegada, les figures 15 i 16 analitzen si la nota que rep la gestió de les institucions depèn de les preferències i ideologia dels ciutadans. Per

fer-ho, s'ha calculat la nota mitjana en l'escala 0-10 que reben les administracions, separant els ciutadans per la seva ideologia (diferenciant ciutadans situats a l'esquerra del punt central —5 o centre—, ciutadans situats al centre i ciutadans situats a la dreta del punt central) com per les preferències de model territorial (utilitzant les categories analitzades a la primera secció).

FIGURA 15

Nota mitjana de la gestió de la Generalitat per ideologia i preferència de relació Catalunya-Espanya



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del baròmetre d'opinió política del CEO

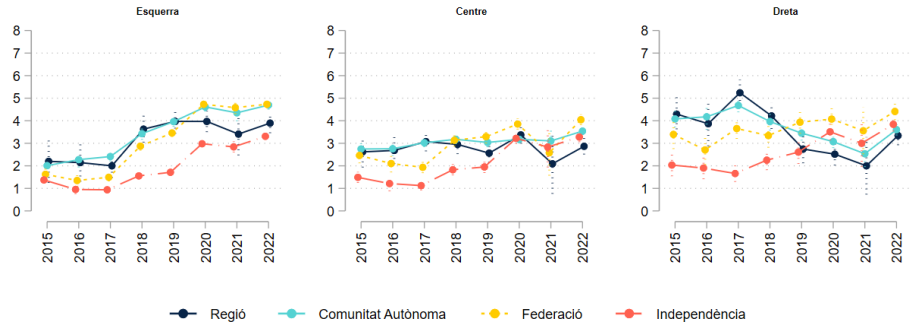
En la figura 15 es veu que, fins al 2021, les persones amb preferències per un estat independent valoraven de forma notòriament més positiva la gestió de la Generalitat que les que preferien altres models. Es tracta d'una diferència de valoracions que es va anar reduint des de 2017, sobretot, per la caiguda en les valoracions de la gestió de la Generalitat entre els independentistes. Aquesta caiguda va ser transversal, independentment del costat de l'eix esquerra-dreta on se situïn, tot i que és lleugerament més moderada entre els que són de dretes.

Per altra banda, a partir de 2020 també hi va haver una certa millora de les percepcions de la gestió de la Generalitat entre els ciutadans partidaris de seguir sent una comunitat autònoma, d'una federació o de ser regió. Igual que en el cas de la caiguda de valoracions independentistes, les valoracions van millorar pels ciutadans de tots els punts de l'eix ideològic, tot i les petites diferències.

Les valoracions de la gestió de l'Estat també han estat clarament condicionades per les preferències sobre el model territorial, com es pot veure en la figura 16. Tot i que, en el cas de la gestió de l'Estat, la lògica de les valoracions no es manté en el temps i, a més, està molt condicionada per la ideologia. Així, fins l'any 2019 els partidaris de la independència valoraven la gestió de l'Estat pitjor que la resta de ciutadans, però a partir d'aquest any les diferències es difuminen i fins i tot desapareixen. Especialment

entre els ciutadans de dretes, els partidaris de l'statu quo i els de la centralització valoren més negativament la gestió de l'Estat que els mateixos independentistes. A més, en el cas de l'Estat, veiem que la ideologia marca la percepció de la gestió de l'Estat més que la de la Generalitat.

FIGURA 16
Nota mitjana de la gestió de l'Estat per ideologia i preferència de relació Catalunya-Espanya



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del baròmetre d'opinió política del CEO

Les preferències sobre què voldrien que fes la Generalitat

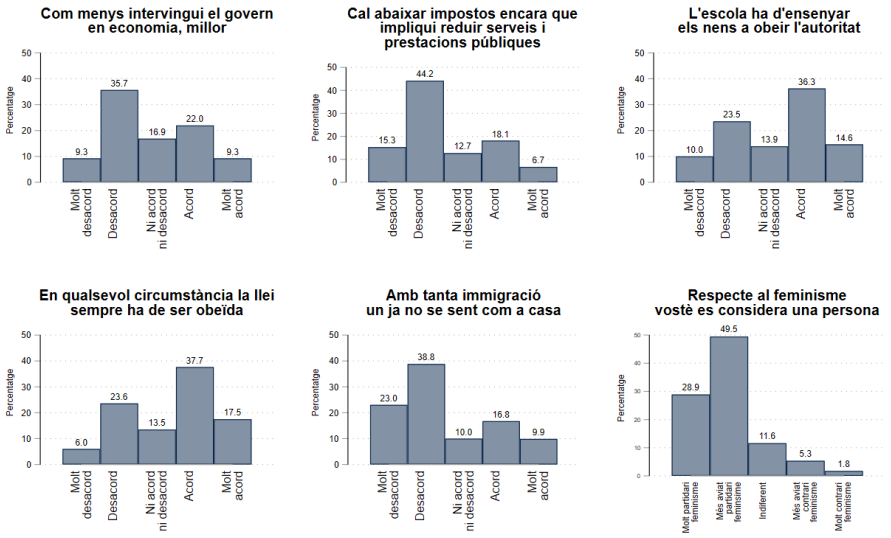
Per poder entrar en més detall en les preferències de la ciutadania i entendre millor com es pot millorar l'exercici de l'autogovern i les percepcions sobre la gestió de la Generalitat, un últim element que es pot considerar són les anomenades *preferències d'entrada*, o les posicions que prenien els ciutadans en els diferents debats polítics que afecten les institucions, així com les prioritats que hauria de tenir la Generalitat entre els diferents reptes. Aquestes preferències, que van més enllà de la distribució territorial del poder, també haurien de guiar l'actuació d'un govern responsable davant la ciutadania per tal que l'autogovern s'utilitzi de forma eficient. La figura 17 mostra la distribució de les respostes a sis preguntes incloses en els baròmetres del CEO sobre diferents conflictes polítics a la societat i a l'Estat, més enllà del debat territorial.[12]

Com es pot veure en la figura, a l'hora de veure què esperaven els catalans que fes el poder polític, trobem que la ciutadania estava força dividia pel que fa a si el Govern havia d'intervenir en l'economia (un 44% en contra de que ho fes i un 31,3% a favor) o sobre si la llei ha de ser sempre obeïda (un 29,6% creu que es pot desobeir i un 45,3% creu que sempre cal obeir-la). En canvi, hi havia majories força més clares a favor de pagar impostos per no reduir serveis i prestacions (un 59,5% a favor de pa-

12 El redactat de les preguntes és: «Digui'm, si us plau, fins a quin punt està d'acord o en desacord amb cadascuna de les següents afirmacions?»

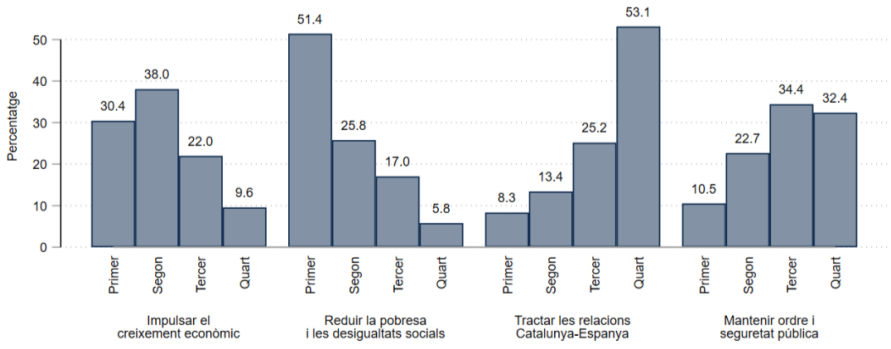
gar-los i un 25,8% en contra), en contra de creure que la immigració estava canviant tant el país que alguns ja no se sentien a casa (un 61,8% en desacord amb l'afirmació i un 26,7% a favor) i a favor de la lluita feminista (un 78,4% n'era partidari i només un 7,1% contrari).

FIGURA 17
Distribució de respostes a preguntes sobre actituds polítiques



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del baròmetre d'opinió política del CEO-2022

FIGURA 18
Percentatge que atribueix cada ordre de prioritat a cada tema



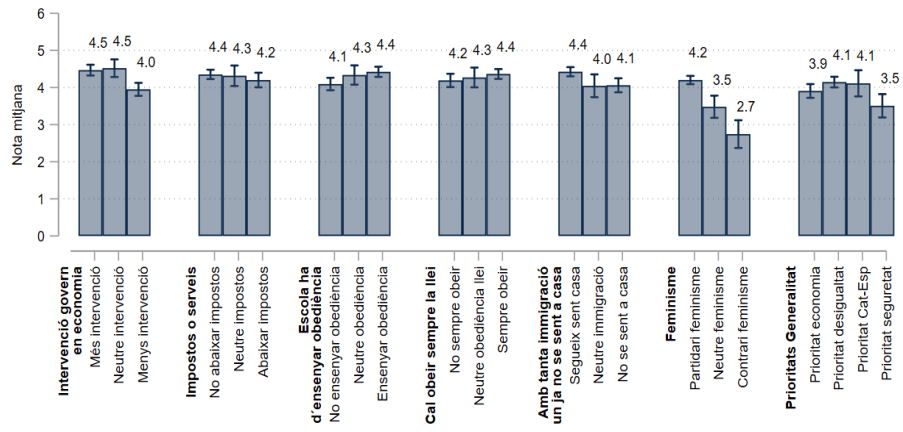
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del baròmetre d'opinió política del CEO-2022

Pel que fa a les prioritats que la ciutadania creia que havia de tenir la Generalitat (figura 18), les respostes a la pregunta del CEO[13] mostraven que una majoria creia que la primera prioritat havia de ser reduir la pobresa i les desigualtats socials (un 51,4%) o impulsar el creixement econòmic (un 30,4%). En canvi, només un 10,5% i un 8,3%, respectivament, creia que la prioritat havia de ser l'ordre i la seguretat pública o les relacions Catalunya-Espanya. De fet, aquest últim tema es considerava el menys prioritari per un 53,1% dels enquestats, el percentatge més elevat.

Si analitzem com aquestes preferències afectaven la valoració de la gestió que fa la Generalitat (figura 19), podem veure que la gestió de la Generalitat es va valorar de forma més positiva per aquells que creien que el Govern havia d'intervenir en l'economia i per aquells que es consideraven partidaris del feminisme. Aquests dos conflictes són els que més van determinar la valoració de la gestió. També hi va haver efectes positius, encara que més petits, entre els qui se seguien sentint com a casa al país, independentment de la immigració, els que no creien que calgués ensenyar obediència i els que creien que la prioritat havia de ser la lluita contra la desigualtat o les relacions Catalunya-Espanya.

FIGURA 19

Nota mitjana de la gestió de la Generalitat per preferències polítiques en diferents opcions



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del baròmetre d'opinió política del CEO-2022

En resum, per norma general la gestió de la Generalitat es va valorar de forma força negativa des que la crisi de 2008 va fer saltar pels aires la confiança de la ciutadania en les institucions, un efecte que no només es va donar en el cas de la Generalitat. A més, en aquest capítol també hem vist que fins a la nova dinàmica que es va obrir

13 El redactat concret és: «De la següent llista de temes polítics, quin creu que hauria de ser prioritari per al Govern de Catalunya?»

després de 2017, la gestió de la Generalitat va estar especialment ben valorada per les persones partidàries de l'independentisme i es va mantenir força baixa entre les persones amb altres preferències. Es tracta d'una dinàmica que havia canviat des de llavors. A més, tot i que la posició en l'eix esquerra-dreta no sembla que determinés gaire la percepció de la Generalitat durant aquest període, si mirem amb detall les dades podem veure que la percepció de la gestió de la institució va ser lleugerament més alta entre les persones amb preferències polítiques tradicionalment associades amb l'esquerra, tals com l'obertura a la immigració i la multiculturalitat, la intervenció política en l'economia i el feminisme o la priorització de la lluita contra la desigualtat a la lluita per la seguretat, almenys durant l'any 2022.

Balanç específic: l'autogovern i els àmbits sectorials



Administració pública, govern obert i transparència

Agustí Cerrillo Martínez
Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Oberta de Catalunya

1. Presentació

La Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució (article 159 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya).

En el marc de les seves competències, la Generalitat de Catalunya ha aprovat el 2022 diverses normes en matèria d'Administració pública, de les quals es dona compte en aquestes pàgines.[1] Les diverses normes aprovades s'han organitzat al voltant de tres eixos: en primer lloc, s'exposaran les normes relacionades amb les crisis succeïdes el 2022; en segon lloc, s'examinaran les normes que afecten el règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes i, per últim, s'analitzaran les normes aprovades en matèria de govern obert.

La presentació d'aquestes normes es complementa amb l'exposició de diverses normes adoptades en relació amb l'Administració pública per l'Estat en l'exercici de les competències previstes a l'article 149.1.18 de la Constitució com puntualment per altres comunitats autònomes en la mesura en què la seva anàlisi contribueixi a identificar l'abast de les competències autonòmiques en matèria d'Administració pública o a conèixer l'exercici innovador d'aquestes competències.

Tot i que el 2022 ha estat un any de crisis, l'activitat normativa dels parlaments i governs ha estat força intensa. Per aquest motiu, a l'hora de seleccionar el contingut referenciat en aquest capítol, s'ha optat per un criteri restrictiu analitzant només les normes dictades en exercici dels títols competencials previstos en els articles 149.1.18 de la Constitució i 159 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i, només de manera puntual, s'han tingut en compte les normes aprovades en exercici d'altres títols competencials.

2. L'impacte de les crisis en l'Administració pública

Una de les principals finalitats que han perseguit les normes aprovades per la Generalitat de Catalunya el 2022 ha estat donar resposta a les crisis (política, sanitària o energètica) que s'han produït durant aquest any. En efecte, no es pot desconèixer

1 En aquest capítol s'analitzen les normes publicades al Diari Oficial de la Generalitat i al Boletín Oficial del Estado entre l'1 de gener de 2022 i el 31 de gener de 2023.

que el 2022 ha estat un any certament convuls, la qual cosa ha tingut una incidència significativa en l'Administració pública.

En ple procés de recuperació respecte a la pandèmia ocasionada per la COVID-19, el febrer va esclatar el conflicte bèl·lic d'Ucraïna que, més enllà del greu impacte en la població i el territori ucraïnès, ha tingut una incidència significativa a nivell mundial, entre d'altres incrementant el preu de l'energia. Mesos més tard, en un plànol més proper, el govern de coalició conformat per Esquerra Republicana de Catalunya i Junts per Catalunya es va trencar.

Aquests aspectes han tingut una incidència significativa en les administracions públiques catalanes i, en particular, en l'Administració de la Generalitat.

Per una banda, l'organització de l'Administració de la Generalitat —un aspecte contingent sovint estretament vinculat al disseny de les polítiques públiques, però en ocasions també fruit dels canvis que es produeixen en el Govern— ha experimentat nombrosos canvis el 2022. Així, el mes d'octubre, la nova composició del Govern de la Generalitat va suposar el canvi de denominació i la redistribució de l'àmbit de competència de diferents departaments en què s'organitza el Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya (Decret 184/2022, de 10 d'octubre). Posteriorment, diversos departaments van reestructurar la seva organització, com ara el Departament d'Empresa i Treball (Decret 290/2022, de 2 de novembre); el Departament d'Acció Exterior i Unió Europea (Decret 292/2022, de 2 de novembre); el Departament de Territori (Decret 293/2022, de 2 de novembre); o, finalment, el Departament de Drets Socials (Decret 294/2022, de 2 de novembre). A més d'aquests canvis, a inicis d'any ja s'havia reestructurat el Departament de Presidència per desenvolupar la seva estructura (Decret 19/2022, de 8 de febrer) així com també diversos organismes i entitats del sector públic, com ara l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (Decret 20/2022, de 8 de febrer) i, ja el 2023, s'ha modificat la seva estructura el Departament d'Interior (Decret 12/2023, de 24 de gener).

Per una altra banda, tant l'impacte a Catalunya de la pandèmia de la COVID-19 com, posteriorment, del conflicte bèl·lic d'Ucraïna han dut el Govern a adoptar diverses mesures amb caràcter urgent per tractar de pal·liar els seus efectes.

Així, el Decret llei 5/2022, de 17 de maig, de mesures urgents per contribuir a pal·liar els efectes del conflicte bèl·lic d'Ucraïna a Catalunya i d'actualització de determinades mesures adoptades durant la pandèmia de la COVID-19, tracta de donar resposta integral des de l'Administració de la Generalitat a l'emergència humanitària que s'estava produint. També a l'increment del preu de l'energia generat per la invasió d'Ucraïna per part de Rússia a través de l'impuls de les energies renovables de manera semblant a com ho havia fet mesos abans l'Estat amb el Reial decret llei 6/2022, de 29 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en el marc del Pla nacional de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna amb la finalitat de simplificar els procediments d'autorització de projectes de generació mitjançant energies renovables. En la mateixa direcció, altres comunitats autònomes han adoptat

normes (per exemple, la Ley 7/2022, de 29 de julio, de Medidas para la Agilización Administrativa de los Proyectos de Energías Renovables en Castilla-La Mancha).

Pel que fa a la pandèmia de la COVID-19, el Decret llei 5/2022, de 17 de maig, introdueix algunes mesures organitzatives per reforçar les estructures assistencials i de salut pública utilitzades per fer front a la pandèmia, com ara en matèria de recepta electrònica i la tramitació telemàtica de la prestació farmacèutica a càrrec del Servei Català de la Salut, la gestió de residus sanitaris, els indicadors de situació epidemiològica i salut pública i d'assistència sanitària relacionats amb la COVID-19 per poder millorar l'estratègia de vigilància i control de la COVID-19 a mesura que vagi evolucionant la pandèmia, o les actuacions sanitàries en centres residencials. En la mateixa direcció, altres comunitats autònomes han exercit les seves competències per adoptar mesures per donar una resposta urgent a aquestes situacions de crisi. Així, a les Illes Balears la Llei 2/2022, de 6 de juny, de mesures urgents a determinats sectors d'activitat administrativa ha previst noves infraccions en el règim sancionador vigent per afrontar els incompliments de les disposicions dictades per pal·liar els efectes de la crisi ocasionada per la COVID-19. Aquesta norma també ha modificat puntualment altres normes sectorials (cambres de comerç, indústria, serveis i navegació; participació institucional de les organitzacions empresarials i sindicals més representatives; canvi climàtic i transició energètica; ordenació farmacèutica; bonificació a les tarifes dels serveis regulars de transport marítim interinsular per a les persones residents a la comunitat autònoma de les Illes Balears; o joc).

3. Administració pública: simplificació i reducció de la temporalitat i estabilització en l'ocupació pública

El Pla normatiu del Govern de la Generalitat de Catalunya per als anys 2021-2023 preveu l'aprovació o tramitació de nombroses normes relatives a l'Administració pública.[2] En efecte, es preveu que en aquest termini el Govern impulsarà des de l'avantprojecte de llei de procediment d'elaboració de normes fins a l'avantprojecte de llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional i l'avantprojecte de llei de modificació de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, passant per l'avantprojecte de llei de l'ocupació pública catalana, l'avantprojecte de llei d'ordenació del Sistema de Direcció Pública Professional de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic institucional o l'avantprojecte de llei de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Tanmateix, en el moment d'elaborar aquest capítol, només es té coneixement de l'aprovació pel Govern del projecte de llei de

2 Als efectes d'aquest comentari hem analitzat el contingut de la segona versió, revisada a 29 de juliol de 2022, tot i que en el moment de la redacció final de capítol el Govern ja havia aprovat la tercera versió (23 de gener de 2023). Accessible a: https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/Pla-normatiu/Pla-normatiu-2021-2023/Pla-normatiu-2021-2023-modificat.pdf (darrera consulta: 31 de gener de 2023).

procediment d'elaboració de normes el 31 de gener de 2023, i la resta de normes estan en diferents fases en el procediment d'elaboració.[3]

Altres comunitats autònomes han aprovat el 2022 normes en aquestes matèries. En particular, es pot destacar l'activitat legislativa del País Basc on s'han adoptat la Llei 3/2022, de 12 de maig, del sector públic basc i la Llei 6/2022, de 30 de juny, del procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general.

Pel que fa a la Llei 3/2022, de 12 de maig, del sector públic basc, aquesta norma persegueix esdevenir la norma de capçalera de l'organització del sector públic basc, reduir les disfuncions existents per la dispersió normativa vigent i contribuir a crear una nova cultura administrativa (article 1). La Llei 3/2022 té un caràcter transversal regulant aspectes com ara la definició del sector públic basc, els principis que el regeixen o la seva organització i composició; l'ordenació i transformació del sector públic basc en relació amb aspectes com la participació de les entitats del sector públic a qualsevol entitat, el finançament d'entitats no integrades al sector públic que no suposi participació en el seu capital o patrimoni, l'avaluació sobre el grau de compliment dels objectius que van propiciar la seva creació o participació, la reestructuració, l'extinció i la pèrdua de la pertinença al sector públic o les relacions amb l'Administració general; o el funcionament del sector públic al servei de la ciutadania. En relació amb aquest darrer aspecte, cal destacar que la Llei 3/2022, de 12 de maig a més de recollir els principis del funcionament del sector públic previstos a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic com ara els de participació, col·laboració, transparència, simplicitat, responsabilitat per la gestió, eficàcia o economia també incorpora altres principis que defineixen la gestió pública en l'actualitat, com ara els de legitimitat democràtica, anticipació, coherència, innovació pública, millora contínua, comprensibilitat, neutralitat tecnològica, sostenibilitat o accessibilitat. Per últim, resulta d'interès indicar que des de la vessant de les relacions amb la ciutadania, la Llei 3/2022, de 12 de maig també desenvolupa els drets i deures de la ciutadania, els sistemes de gestió i avaluació, els mitjans d'administració electrònica i atenció ciutadana —fent una especial menció als instruments de cooperació per a l'impuls de l'administració electrònica— i les llengües en el funcionament del sector públic.

Respecte a la Llei 6/2022, de 30 de juny, del procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general, podem observar com l'aprovació d'aquesta norma segueix el camí iniciat el 2021 per altres comunitats autònomes com Aragó (Llei 4/2021, de 29 de juny, de modificació de la Llei 2/2009, d'11 de maig, del president i del Govern) o la Comunitat de Madrid (Decret 52/2021, de 24 de març, del Consell de Govern, pel qual es regula i simplifica el procediment d'elaboració de les disposicions normatives de caràcter general). Més enllà de la detallada regulació que fa la Llei 6/2022, del procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general, resulta d'interès observar com aquesta norma també regula la causa de nul·litat de les disposicions

3 Vegeu al respecte: https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/Organitzacio-i-normativa/normativa/normativa-en-tramit/pre/en-tramit/ (darrera consulta: 31 de gener de 2023).

generals amb rang inferior a llei quan s'hagi prescindit totalment o absolutament del procediment establert. En particular es preveu que seran nul·les de ple dret aquelles disposicions que hagin prescindit dels tràmits considerats essencials a la llei com ara quan, entre d'altres, s'hagi seguit el procediment d'urgència prescindint de qualsevol dels tràmits previstos, sense que hi hagi cap motivació de la urgència; no es disposi dels informes preceptius de caràcter essencial en el moment de la seva aprovació; no es compleixin les previsions de la llei pel que fa a les consultes, quan la disposició afecti expressament i directament competències d'una altra administració pública; o s'incompleixin les previsions relatives a l'exigència d'audiència, exposició pública i negociació col·lectiva (article 7).

A més d'aquestes normes, en aquesta aproximació a l'exercici de les competències normatives relacionades amb l'Administració pública es considera rellevant informar de l'aprovació del Decret 131/2022, de 5 de juliol, del Reglament de la Llei de facilitació de l'activitat econòmica que desplega les previsions de la Llei 18/2020, de 28 de desembre, per fer efectiva la transformació digital que faci possible la prestació de serveis a les persones emprenedores i a les persones titulars de les activitats econòmiques. Aquest reglament desenvolupa nombrosos aspectes d'interès dels quals als efectes d'aquest capítol interessa destacar, en particular, la concreció del model de relació dels titulars de les activitats econòmiques amb les administracions públiques (article 3); la Finestreta Única Empresarial (FUE) (títol II, capítol 1); el portal únic per a les activitats econòmiques, Canal Empresa (article 8); la Cerca guiada de tràmits i del Servei de Finançament Unificat (articles 9 i 10); el model de dades del Directori d'empreses, establiments i registres (article 13) i el diccionari de dades de la FUE (article 14); els serveis proactius de suport i ajuda a les empreses emprenedores i persones titulars d'activitats econòmiques (article 20); la tramitació unificada (article 21) o l'Oficina de Gestió Empresarial (article 25).

Així mateix, resulta d'interès donar notícia de l'aprovació de la Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i la no-discriminació, dictada amb caràcter bàsic, entre d'altres, d'acord amb l'article 149.1.1a de la Constitució. Més enllà del seu contingut propi, resulta d'interès en aquest punt pel fet d'ésser la primera norma a Espanya que fa referència explícita a l'ús de la intel·ligència artificial a les administracions públiques. En efecte, més enllà de les interpretacions realitzades a partir del que disposa l'article 41 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic respecte a l'actuació administrativa automatitzada, la Llei 15/2022, de 12 de juliol preveu que

> les administracions públiques afavoriran la posada en marxa de mecanismes perquè els algoritmes involucrats en la presa de decisions que s'utilitzin a les administracions públiques tinguin en compte criteris de minimització de biaixos, transparència i rendició de comptes, sempre que sigui factible tècnicament. En aquests mecanismes s'inclouran el disseny i les dades d'entrenament i abordaran el potencial impacte discriminatori. Per assolir aquest fi, es promourà la realització d'avaluacions d'impacte que determinin el possible biaix discriminatori.

Entre d'altres aspectes es disposa també que les administracions públiques han de promoure l'ús d'una intel·ligència artificial ètica, fiable i respectuosa amb els drets fonamentals i que es promourà un segell de qualitat dels algoritmes (article 23).

Per últim, tot i que no incideixen directament a Catalunya, pot ser d'utilitat exposar l'aprovació de dues normes més.

En primer lloc, des d'un punt de vista general, la Llei 27/2022, de 20 de desembre, d'institucionalització de l'avaluació de polítiques públiques a l'Administració general de l'Estat. Tot i que aquesta norma no té caràcter bàsic i circumscriu el seu àmbit d'aplicació a l'Administració general de l'Estat (article 3), resulta d'interès perquè té per objecte estructurar el sistema públic d'avaluació de polítiques públiques a l'Administració general de l'Estat per tal d'institucionalitzar l'avaluació com a eina d'aprenentatge col·lectiu i organitzatiu, de millora del servei públic, rendició de comptes i transparència (article 1). D'aquesta manera es contribueix al que disposa el Pla de recuperació, transformació i resiliència quan preveu l'adopció d'una futura estratègia per enfortir el sistema públic d'avaluació a les administracions públiques. Aquesta norma autoritza la creació de l'Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas encarregada de vetllar per la qualitat de l'avaluació de les polítiques públiques proposant metodologies rigoroses i impulsant un sistema d'indicadors comuns (article 29). Així mateix, entre d'altres mesures, preveu que cada quatre anys el Consell de Ministres adoptarà un pla d'avaluacions estratègiques del Govern on es recolliran les polítiques públiques que seran objecte d'avaluació, el tipus d'avaluació, els recursos que s'empraran i els terminis en els quals es realitzaran (article 24) o la creació a cada departament ministerial d'una unitat de coordinació d'avaluació de polítiques públiques (article 27).

En segon lloc, la creació a Cantàbria de l'Instituto Cántabro de Administración Pública «Rafael de la Sierra» (Llei 7/2022, de 3 de novembre). Entre d'altres finalitats, aquest institut s'encarregarà de la formació del personal al servei de l'Administració general de la comunitat autònoma de Cantàbria, del personal funcionari dels cossos de policia local de Cantàbria, i del personal que participi en el servei públic en matèria de protecció civil i gestió d'emergències. També es preveu la seva col·laboració amb les administracions locals de Cantàbria i la Universitat de Cantàbria per a la formació, capacitació, perfeccionament i especialització del seu personal.

3.1. Simplificació administrativa

La simplificació administrativa ha estat una preocupació al llarg de 2022. En efecte, a més del Decret llei 5/2022, de 17 de maig, de mesures urgents per contribuir a pal·liar els efectes del conflicte bèl·lic d'Ucraïna a Catalunya i d'actualització de determinades mesures adoptades durant la pandèmia de la COVID-19 que, com hem vist anteriorment, persegueix agilitzar la tramitació dels procediments relatius a projectes de generació mitjançant energies renovables, el 2022, tant l'Estat com diverses comunitats autònomes han aprovat normes amb mesures de simplificació administrativa i procedimental.

En aquesta direcció, podem portar a col·lació la Llei 18/2022, del 28 de setembre, de creació i creixement d'empreses. Aquesta norma parteix de la constatació dels costos —reguladors, administratius o financers— vinculats a la creació de noves empreses, la qual cosa ha esdevingut una de les debilitats estructurals de l'economia espanyola i un obstacle i un desincentiu perquè puguin créixer les petites i mitjanes empreses. Davant d'aquest escenari, la Llei 18/2022, del 28 de setembre, persegueix facilitar la creació de noves empreses i reduir les traves a què s'enfronten en el seu creixement. A aquests efectes, es modifica la regulació existent per poder crear una societat de responsabilitat limitada amb un capital social d'un euro i s'introdueixen reformes per facilitar i impulsar la seva constitució de forma ràpida, àgil i telemàtica, a través del Centre d'Informació i Xarxa de Creació d'Empreses (CIRCE). En relació amb aquesta norma, en aquest capítol interessa especialment destacar l'impuls que dona la nova regulació a la finestreta única Centre d'Informació i Xarxa de Creació d'Empreses (CIRCE) que permet la constitució telemàtica d'una societat de responsabilitat limitada a excepció del tràmit notarial —fins que es transposi la Directiva (UE) 2019/1151 del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de juny de 2019, per la qual es modifica la Directiva (UE) 2017/1132 pel que fa a la utilització d'eines i processos digitals en l'àmbit del Dret de societats— en el termini de 24 hores si s'utilitzen instruments estandarditzats. A través del CIRCE també es duen a terme els tràmits associats a l'inici de l'activitat de la societat (per exemple, l'alta als censos tributaris, l'alta de socis, administradors i treballadors als règims de la Seguretat Social, o la presentació de declaracions i sol·licituds davant d'altres administracions públiques, autonòmiques i locals). Des de la perspectiva que estem analitzant, resulta d'interès indicar que la Llei 18/2022, del 28 de setembre, reforça els mecanismes de cooperació entre administracions tenint en compte l'aval del Tribunal Constitucional de la constitucionalitat dels efectes extraterritorials de les decisions autonòmiques quan hi ha estàndards equivalents. A aquests efectes, s'hi afegeix la redacció del principi de cooperació i confiança mútua preveient-se que els operadors podran recórrer davant dels tribunals, o instar els procediments de la Llei 20/2013, del 9 de desembre, quan considerin que no es compleix. Per això, es modifica la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa pel que fa al recurs contenciós administratiu que pot interposar la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència davant de qualsevol disposició de caràcter general o actuació de qualsevol autoritat competent que es consideri contrària a la llibertat d'establiment o de circulació. Per últim, es crea una Conferència Sectorial per a la Millora Regulatòria i el Clima de Negocis com a òrgan de cooperació administrativa encarregat del seguiment de l'aplicació de la llei que assumeix les funcions que venia desenvolupant el Consell per a la Unitat de Mercat (article 10).

A més, es pot observar com diverses comunitats autònomes han legislat sobre aquesta matèria, essent Extremadura la comunitat autònoma que ha estat més activa aprovant tres normes que directament o indirectament tenen aquesta finalitat.

Així, en primer lloc, pot fer-se referència a la Llei 3/2022, de 17 de març, de mesures davant del repte demogràfic i territorial d'Extremadura que regula la simplificació administrativa i qualitat dels serveis públics (article 67). En particular, amb aquesta finalitat es preveu l'increment de la interoperabilitat i la reutilització de la informació. També la cooperació en la transformació digital i la millora contínua de la qualitat dels serveis públics.

A continuació, a la Llei 4/2022, de 27 de juliol, de racionalització i simplificació administrativa d'Extremadura que té per objecte reforçar l'accés de la ciutadania als serveis públics i remoure els obstacles que limiten el desenvolupament econòmic i social; establir la governança pública per projectes com a model de gestió flexible; racionalitzar el règim general d'intervenció administrativa consagrant el principi d'intervenció mínima i generalitzant les declaracions responsables i les comunicacions; i simplificar el funcionament de l'Administració mitjançant diverses mesures orientades a flexibilitzar la tramitació dels procediments, agilitzar-ne la tramitació i reduir el temps emprat de manera que suposi una menor càrrega per a la ciutadania. En la Llei 4/2022, de 27 de juliol també es regula el govern de les dades amb la finalitat d'avançar vers una gestió pública propera a la ciutadania, automatitzada i segura basada en els principis de transparència, corresponsabilitat, coordinació, estandardització, qualitat de la dada, impacte en la gestió pública, analítica de dades i compliment normatiu. En aquesta direcció, es regula l'accessibilitat per defecte de les dades i documents, la seva transmissió —que podrà ser automatitzada o no— i la reutilització de la informació (article 26), la comprovació o verificacions automatitzades de les informacions que necessitin per a la gestió dels tràmits (article 28) o les entitats col·laboradores de certificació encarregades de la verificació de la documentació que hagi de presentar un interessat davant l'Administració pública autonòmica emetent l'efecte un certificat sobre la suficiència i la idoneïtat de la documentació per als fins previstos (article 29).

Per últim, a la Llei 5/2022, de 25 de novembre, de mesures de millora dels processos de resposta administrativa a la ciutadania i per a la prestació útil dels serveis públics que persegueix posar en valor la utilitat i la qualitat en la prestació dels serveis públics, així com la millora en els processos de resposta administrativa a la ciutadania (article 1). A aquests efectes disposa diferents mesures d'impuls per facilitar l'activitat empresarial; mesures d'intervenció en matèria mediambiental, patrimoni històric i cultural, ordenació territorial i urbanística i festejos públics i activitats recreatives; mesures en matèria organitzativa i de procediment; mesures en matèria de patrimoni, contractació i concerts socials; mesures en matèria de subvencions, i mesures en matèria de personal.

A més de les normes relacionades amb la simplificació aprovades per Extremadura, Aragó ha aprovat a Llei 2/2022, del 19 de maig, d'aplicació i desplegament de la Llei 1/2021, d'11 de febrer, de simplificació administrativa (Aragó) en el marc de l'Estratègia aragonesa per a la recuperació social i econòmica, aprovada el juny de 2020. Per impulsar la simplificació administrativa, aquesta llei regula la publicació al Catàleg de Serveis i estableix l'aplicació *ex lege* del règim de silenci positiu i del termini de resolució de tres

mesos en diversos procediments regulats mitjançant norma reglamentària, en normativa estatal o en normes autonòmiques amb rang legal. També disposa la substitució del règim d'autorització administrativa per la declaració responsable, la comunicació prèvia, el manteniment del règim vigent d'autorització, llicència prèvia per raons imperioses d'interès general que justifiquen el manteniment del règim vigent d'autorització o llicència prèvia. Així mateix, es regulen diverses mesures de simplificació en matèria d'associacions, fundacions, administració local i la modificació de diversos procediments en matèria d'hisenda, subvencions, activitat industrial, matèria d'economia, urbanisme, universitats, serveis socials i agricultura i medi ambient. Per últim, la part final disposa el mandat a l'Administració autonòmica d'adoptar les mesures necessàries per garantir l'ús d'un llenguatge clar i de lectura fàcil que faciliti l'accés i la interacció amb l'Administració de les persones amb discapacitat (disposició addicional primera).

Per últim, es pot portar a col·lació la norma aprovada per la Regió de Múrcia, la Llei 2/2022, de 19 de maig, de simplificació administrativa en matèria de medi ambient, medi natural, investigació i innovació agrícola i mediambiental, que té l'origen en el Decret llei 4/2021, de 17 de juny, i persegueix impulsar les mesures necessàries per poder gestionar a la Regió de Múrcia les mesures previstes al Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'Administració pública i per a l'execució del Pla de recuperació, transformació i resiliència. En aquesta direcció, la Llei 2/2022, de 19 de maig, reforma l'Institut Murcià de Recerca i Desenvolupament Agrari i Alimentari (IMIDA) i crea l'Observatori del Mar Menor. També incorpora diverses modificacions normatives en matèria de forests, vies pecuàries, caça i pesca fluvial i protecció ambiental integrada.

3.2. Ocupació pública

L'ocupació pública ha estat una de les matèries vinculades a l'exercici de competències en matèria d'Administració pública que ha experimentat un major desenvolupament normatiu el 2022.

Des d'un punt de vista general, cal destacar l'aprovació de la Llei 11/2022, d'1 de desembre, d'ocupació pública basca. Aquesta norma formalitza l'evolució del model basc de funció pública mantenint vigents aquells elements que continuen tenint un paper rellevant (per exemple, el lloc de treball com a element central a l'ocupació pública) i introduint canvis substantius en alguns elements nuclears del sistema, per exemple, en relació amb la direcció pública professional, l'ordenació i l'estructura de l'ocupació pública, la carrera professional, l'avaluació de l'acompliment o el sistema retributiu. Tot i el contingut extens i exhaustiu d'aquesta norma, com destaca la seva exposició de motius, es deixen

> amplis marges perquè cadascuna de les administracions públiques incloses en el seu àmbit pugui prendre decisions que, respectant el marge de la negociació col·lectiva a l'ocupació pública i els elements comuns definits a la llei, resolguin les necessitats de cadascuna d'elles sense deixar per això, en conjunt, articular un model comú d'ocupació pública.

També de la Llei 2/2022, del 3 de març, del Fons Complementari de Riscos de la Generalitat de Catalunya, que s'ha aprovat amb la finalitat de garantir el principi d'indemnitat en relació amb l'exercici de funcions públiques. Aquest principi previst a l'article 14.f del text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic i reconegut entre d'altres en la Sentència del Tribunal Suprem del 8 de juliol de 2020 persegueix que cap servidor públic no es pugui veure perjudicat com a conseqüència de l'exercici legítim del càrrec que ocupa. Atès que les pòlisses de responsabilitat civil per a la cobertura dels riscos en què puguin incórrer els servidors públics subscrites per la Generalitat exclouen determinats riscos, la llei crea el Fons Complementari de Riscos de la Generalitat de Catalunya (article 2). Aquest fons es crea amb una dotació mínima inicial de 10 milions d'euros preveient que anualment s'hi farà una aportació per un import almenys igual a les liquidacions que s'hagin dut a terme l'any anterior amb càrrec a aquest fons (article 4). La Llei 2/2022, del 3 de març preveu que aquest fons cobreixi els riscos patits per les persones que tinguin o hagin tingut la condició de personal al servei de l'Administració de la Generalitat i dels ens i organismes del seu sector públic, d'alts càrrecs i de membres del Govern de la Generalitat (article 3) i que estan exclosos de la cobertura de les pòlisses d'assegurances de responsabilitat civil, patrimonial i comptable subscrites per la Generalitat (article 6). Per últim, cal indicar que la llei preveu l'obligació de retorn dels beneficiaris dels imports garantits en el cas que hi hagi un pronunciament judicial ferm que confirmi l'existència de responsabilitat comptable o civil derivada d'un delicte per part dels beneficiaris generant-se un crèdit de dret públic de devolució (article 8).

Una altra norma d'interès en relació amb l'ocupació pública aprovada el 2022 és la Llei 1/2022, de 3 de març, de segona modificació de la llei per a la igualtat de dones i homes. Aquesta llei aprovada pel Parlament del País Basc modifica la Llei 4/2005, de 18 de febrer, per a la igualtat de dones i homes. Entre d'altres mesures que s'hi introdueixen i que afecten directament les administracions públiques basques trobem l'exigència d'una representació equilibrada de dones i homes amb capacitació, competència i preparació adequades en els diferents àmbits de presa de decisions (per exemple, en jurats, tribunals de selecció i altres òrgans administratius pluripersonals, en els consells d'administració de les societats públiques i òrgans de govern de les entitats que integren el sector públic basc). La norma preveu diverses excepcions a aquesta regla, l'aplicació de les quals requerirà l'informe favorable de l'òrgan o organisme competent en matèria d'igualtat de dones i homes de la institució pública corresponent (per exemple, quan la presència de persones d'algun dels dos sexes al sector o àmbit de referència a què concerneix l'òrgan en qüestió no arriba al 40%, quan la sobrerepresentació de dones es consideri d'acord amb l'objectiu de corregir la històrica situació de desigualtat, quan no hi hagi persones d'un sexe determinat amb competència, capacitació i preparació adequades per participar en l'òrgan en qüestió, o quan es tracti d'òrgans en què la designació dels seus integrants es fa en funció del càrrec o quan aquesta designació sigui realitzada per diverses institucions o organitzacions). També s'introdueix que les

administracions públiques basques han d›integrar la perspectiva de gènere en els seus pressupostos públics, preveient que almenys l'1% dels pressupostos generals de la comunitat autònoma d'Euskadi es dediqui al desenvolupament de polítiques d'igualtat de dones i homes. Per últim, també es pot destacar de la Llei 1/2022, de 3 de març, la previsió que les normes o actes administratius que regulin els processos selectius d'accés, provisió i promoció a l'ocupació pública han d'incloure una clàusula per la qual, en cas d'existir igualtat de capacitació, es doni prioritat a les dones en aquells cossos, escales, nivells i categories de l'Administració en què la seva representació sigui inferior al 40%.

Així mateix, en matèria d'ocupació pública, cal donar notícia de les diverses normes que s'han adoptat per a la reducció de la temporalitat i l'estabilització en l'ocupació pública. En efecte, a partir del que disposa la Llei 20/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat a l'ocupació pública, tant l'Estat com diverses comunitats autònomes han adoptat normes amb caràcter general o referides a algun àmbit específic.

Així, el Govern de la Generalitat de Catalunya ha aprovat el Decret llei 14/2022, de 8 de novembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat, de foment de la promoció interna i d'agilització de la cobertura de llocs de treball amb persones funcionàries de carrera, que persegueix donar resposta a l'elevada taxa de temporalitat, avançar en les mesures impulsades per l'Administració de la Generalitat de Catalunya per implementar la Llei 20/2021, del 28 de desembre i incorporar altres mesures per fomentar la promoció interna i agilitzar la cobertura de llocs de treball amb persones funcionàries de carrera. En la mateixa direcció, a Navarra s'ha aprovat la Llei foral 25/2022, de 19 de setembre, per la qual es modifica la Llei foral 19/2022, d'1 de juliol, de mesures per a la realització dels processos d'estabilització derivats de la Llei 20/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat a l'ocupació pública, a les administracions públiques de Navarra.

En relació amb la reducció de la temporalitat en sectors concrets de l'ocupació pública on aquest fenomen és més prevalent, com ara la salut, s'ha aprovat el Reial decret llei 12/2022, de 5 de juliol, pel qual es modifica la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut que aborda la reducció de la temporalitat de l'ocupació pública en el marc del personal estatutari del Sistema Nacional de Salut amb l'objectiu de garantir la cobertura de places en determinades zones geogràfiques no prou ateses a través de mesures incentivadores, i millorar l'entorn i les condicions laborals a través de mesures que contribueixin al desenvolupament professional i retinguin el talent al sistema espanyol. Aquesta norma es dicta d'acord amb el que estableix la disposició final segona del Reial decret llei 14/2021, de 6 de juliol que preveu un terminin d'un any des de la seva entrada en vigor per procedir a l'adaptació de la normativa del personal estatutari i equivalent dels serveis de salut al que disposen l'article 10, 11 i la disposició addicional dissetena del text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic. En particular, es modifica la regulació relativa al personal estatutari temporal (article 9) i personal estatutari substitut (article 9 bis),

s'estableixen mesures adreçades al control de la temporalitat (article 9 quater) i es regula l'elecció de personal estatutari temporal (article 33).

En l'àmbit docent, s'ha aprovat la Llei foral 11/2022, de 4 de maig, per la qual s'estableixen mesures en matèria de selecció i provisió de llocs de personal funcionari docent no universitari de l'Administració de la comunitat foral de Navarra en relació amb el professorat de llengües estrangeres. Per últim, en aquesta comunitat autònoma també s'ha aprovat la Llei foral 16/2022, de 30 de maig, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat als llocs de treball reservats a funcionaris amb habilitació de la comunitat foral de Navarra.

Per últim, en matèria d'ocupació pública, pot resultar d'interès donar notícia de la Sentència 116/2022 del Tribunal Constitucional, de 27 de setembre que, en el marc d'una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada per la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Canàries respecte de l'article 1 de la Llei de Canàries 18/2019, de 2 de desembre, de mesures urgents d'ordenació de l'ocupació pública a les administracions canàries, recorda l'abast de les competències sobre funció pública. En particular, en aquesta sentència s'examina si la previsió que fa aquesta norma en relació amb el fet que l'adscripció al primer lloc de treball que s'adjudiqui als funcionaris de carrera de nou ingrés que accedeixin a la funció pública canària en virtut de l'execució de les ofertes d'ocupació pública corresponents als exercicis 2015, 2016, 2017 i 2019 tindrà caràcter provisional (i, per tant, no definitiu) és compatible amb l'exigència que l'adscripció del funcionari de carrera de nou ingrés al primer lloc de treball tingui el caràcter definitiu que fixa la legislació estatal.

En particular, en el fonament tercer s'exposa l'abast de la competència estatal sobre el règim estatutari dels funcionaris públics prevista a l'art. 149.1.18 CE recordant el que ja va indicar la STC 57/1982, de 27 de juliol, FJ 12, que ha d'entendre's referida a «los funcionarios de las administraciones públicas en general, incluyendo tanto a las del Estado como a las de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales». Al seu torn, a les comunitats autònomes els correspon «la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la comunidad autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial» (en la mateixa direcció, posteriorment, entre d'altres, la STC 39/2014, de 11 de març, FJ 5).

En aplicació d'aquest criteri, en l'esmentada Sentència 116/2022, de 27 de setembre, el Tribunal Constitucional recorda la seva jurisprudència, assenyalant que estan coberts per la competència bàsica estatal la reserva al personal funcionari de l'exercici de determinades funcions (STC 236/2015, de 19 de novembre); la regulació del requisit de titulació en l'àmbit de la funció pública i les seves excepcions, ja sigui en relació amb l'accés o la integració dels funcionaris en escales o grups, ja sigui per a la promoció interna (STC 171/2020, de 16 de novembre); les situacions administratives que puguin esdevenir al llarg de la carrera funcionarial (STC 1/2003, de 16 de gener); la determinació dels supòsits en què poden ser concedits permisos o llicències (STC

156/2015, de 9 de juliol); la fixació de la durada mínima de la jornada de treball (STC 99/2016, de 25 de maig); la determinació dels diversos conceptes retributius dels funcionaris comuns a totes les administracions públiques (STC 148/2006, d'11 de maig); determinats elements del règim disciplinari (STC 39/2014, d'11 de març); les regles sobre representació i acció col·lectiva dels funcionaris (STC 102/1988, de 28 de juny); o la regulació de la pèrdua de la condició de funcionari (STC 1/2003, de 16 de gener).

La sentència, després de valorar l'existència de competència estatal per regular la matèria controvertida (fonament jurídic 4) i d'examinar el caràcter bàsic dels preceptes invocats com a paràmetre de contrast (fonament jurídic 5) observa l'existència de contradicció efectiva i no salvable per via interpretativa entre el precepte de la norma autonòmica i l'estatal, per la qual cosa arriba a la conclusió que el precepte qüestionat envaeix la competència estatal essent, per tant, inconstitucional (fonament jurídic 6).

4. Govern obert: vers una nova generació de normes sobre transparència i participació

El govern obert és un model de gestió pública que persegueix enfortir el diàleg entre les administracions públiques i la ciutadania perquè aquesta pugui conèixer l'activitat i el funcionament de les administracions públiques i aquestes puguin escoltar les preferències de la ciutadania i comptar amb la seva participació en la presa de decisions públiques. En l'actualitat, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern és la norma que regula el govern obert i els diferents mecanismes per fer-lo efectiu en les administracions públiques de Catalunya.

El Govern de la Generalitat de Catalunya ha inclòs en el seu Pla normatiu per als anys 2021-2023, la modificació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre en relació amb la transparència o l'activitat dels grups d'interès o per superar diversos problemes interpretatius en relació amb algunes de les seves previsions.

El procés de revisió de la legislació relativa al govern obert no és exclusiu de la Generalitat de Catalunya, com mostra l'aprovació el 2022 d'una segona llei de transparència per les Corts Valencianes.

4.1. Transparència

El primer pilar del govern obert és la transparència que persegueix que la ciutadania pugui tenir un coneixement efectiu de l'activitat i el funcionament de les administracions públiques.

En la darrera dècada la majoria de les comunitats autònomes han aprovat normes de transparència en el marc de la normativa bàsica estatal continguda a la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern que, precisament, aquest 2022 ha estat modificada per segona vegada. En efecte, l'Estat ha aprovat la modificació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern per la Llei 14/2022, de 8 de juliol amb la finalitat de regular les estadístiques de les microempreses, petites i mitjanes

empreses (PIME) a la contractació pública, que persegueix facilitar la seva participació en les licitacions i, per això, es proposa fer pública la informació relativa als contractes adjudicats a les pimes per poder fer un seguiment adequat del seu grau de participació en el sistema de contractació. En particular, s'afegeix un paràgraf a la lletra *a*) de l'apartat 1 de l'article 8 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre per preveure que les administracions públiques hauran de publicar

> informació estadística sobre el percentatge de participació en contractes adjudicats, tant pel que fa al seu nombre com pel que fa al seu valor, de la categoria de microempreses, petites i mitjanes empreses (pimes), per a cadascun dels procediments i tipologies previstes a la legislació de contractes del sector públic. La publicació d'aquesta informació es realitzarà semestralment, a partir d'un any de la publicació de la norma.

Però la principal novetat en matèria de transparència el 2022 la trobem en l'aprovació de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana. Aquesta norma constitueix la primera norma de la segona generació de lleis de transparència. Té un contingut molt ampli. En efecte, la Llei 1/2022, de 13 d'abril no només regula els mecanismes de transparència pública (publicitat activa, dret d'accés a la informació pública i reutilització de la informació) i els mecanismes de garantia (Consell Valencià de Transparència), sinó que també estableix els principis bàsics d'integritat i de bon govern que han de complir les administracions públiques valencianes mitjançant l'adopció de codis ètics i de conducta i el desenvolupament de marcs d'integritat pública. Així mateix, regula els mecanismes per impulsar i garantir la rendició de comptes en l'acció de govern i l'activitat administrativa a través de la planificació i l'avaluació de la normativa i de les polítiques públiques en l'àmbit de l'administració autonòmica. Per últim, també regula el règim de garanties i de responsabilitats per l'incompliment dels deures i les obligacions que estableix aquesta llei. Entre les novetats destacables de la Llei 1/2022, de 13 d'abril respecte a la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, en matèria de transparència es troben els nous principis incorporats, per exemple, els de transparència des del disseny o el de veracitat (article 2); les multes coercitives als subjectes privats que incompleixin la seva obligació de subministrar informació (article 5); la gestió integral dels documents (article 8); els criteris de publicació de la informació (article 11); les noves categories d'informació que s'hauran de publicar al portal de transparència (per exemple, el pla estratègic del Govern i el grau de compliment dels compromisos, les agendes dels alts càrrecs i els objectes rebuts per raó del càrrec, la relació de sistemes d'intel·ligència artificial, el termini mitjà de pagament de les subvencions a les persones o entitats beneficiàries o la informació sobre endeutament) (articles 14 a 26); el procediment simplificat per facilitar l'accés a la informació (article 34); la potestat del Consell de Transparència per imposar multes coercitives davant l'incompliment de les seves resolucions (article 38); el procediment de mediació davant el Consell de Transparència (article 39) o la apertura de dades (article 40).

Complementàriament a l'exposició d'aquesta llei, es pot fer referència a l'adopció d'altres normes que, tot i ser aprovades en l'exercici d'altres competències diferents a les relatives al règim jurídic i procediment de les administracions públiques, com les relatives als arxius o a l'ordenació del territori, regulen mecanismes de transparència, difusió i accés a la informació pública.

En primer lloc, es poden referenciar les normes aprovades per diverses comunitats autònomes relatives als arxius i la gestió documental.

D'una banda, la Llei 5/2022, de 23 de juny, de Gestió Documental Integral i Patrimoni Documental de la comunitat autònoma del País Basc. Aquesta norma és dictada en l'exercici de les competències previstes a l'article 10, apartats 17 (cultura), 19 (patrimoni històric, artístic, monumental, arqueològic i científic) i 20 (arxius, biblioteques i museus), a més de les previstes en els apartats 2 i 24 (organització, el règim i el funcionament de les institucions d'autogovern i el sector públic) de l'Estatut d'autonomia del País Basc. La llei tracta de donar resposta al creixement de la informació electrònica, la qual cosa exigeix que la gestió documental sigui una gestió anticipada,

> que comença pel mateix disseny del document com a fiable, autèntic, íntegre i accessible, i continua amb la incorporació d'informació sobre la documentació, mitjançant metadades que permetin la seva classificació, ordenació, descripció, transferència i selecció per, quan escaigui, ser conservada en suports i mitjans de registre que necessitaran una actualització periòdica.

Pel que fa al dret d'accés, la Llei 5/2022, de 23 de juny, reconeix que totes les persones, tant a títol individual i en nom propi com en nom i representació d'una altra o altres persones físiques o jurídiques, tenen dret a accedir als documents de titularitat pública custodiats en sistemes d'arxiu públics i als documents de titularitat pública integrants del patrimoni documental de la comunitat autònoma (article 39).

D'una altra banda, la Llei 6/2022, de 5 d'agost, d'arxius i gestió documental de les Illes Balears dictada en exercici de les competències previstes a l'article 30 apartats 24 (arxius, biblioteques i museus) i 25 (patrimoni monumental, cultural, històric, artístic, arquitectònic, arqueològic, científic i paisatgístic) i l'article 32 apartat 5 (gestió d'arxius, biblioteques i museus de titularitat estatal que no es reservi l'Estat) de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. Entre d'altres finalitats, aquesta llei tracta de donar resposta als reptes que el desenvolupament de l'administració electrònica genera en la gestió i arxiu dels documents electrònics per a les administracions públiques. Des del punt de vista de la transparència, regula específicament l'accés als documents dels arxius històrics (articles 68 i següents).

En segon lloc, a la Llei foral 4/2022, de 22 de març, de canvi climàtic i transició energètica. Aquesta norma

> té per objecte establir un marc normatiu, institucional i instrumental per concretar a la Comunitat Foral de Navarra la seva aportació al compromís amb la sostenibilitat i la lluita davant del canvi climàtic, facilitant la transició cap a un nou model socioeconòmic i energètic amb una economia baixa en carboni, basat en l'eficiència i les energies renovables de manera que es garanteixi l'ús racional i solidari dels recursos naturals, i adaptat als efectes climàtics (article 1).

En aquest capítol ens interessa destacar que la Llei foral 4/2022, de 22 de març regula la publicitat de la informació. En particular, es preveu que l'Administració autonòmica difondrà la informació del seguiment i desenvolupament dels plans de canvi climàtic i energia, promovent-ne la participació i corresponsabilització, mentre que els ens locals facilitaran la informació de l'evolució de les emissions locals, l'evolució dels indicadors climàtics, la vulnerabilitat del seu territori i les actuacions de mitigació i adaptació que s'hi hagin dut a terme (article 20). Aquesta informació haurà de ser inclusiva i no sexista i assegurar que també arribi a les dones i a les persones amb discapacitat. Així mateix, es preveu que es garantirà l'accés públic a la informació en matèria de canvi climàtic (article 22).

Per últim, podem fer referència a la Llei 3/2022, de 6 d'octubre, d'informació geogràfica d'Aragó, aprovada en desenvolupament de la competència exclusiva en matèria d'ordenació del territori (article 71.8a de l'Estatut d'autonomia d'Aragó). Aquesta norma regula, entre d'altres aspectes, els drets d'accés i ús de la informació geogràfica que tenen totes les persones en els termes previstos a la normativa en matèria de transparència (article 34). La informació geogràfica és un instrument a disposició de l'Administració pública per dissenyar les polítiques públiques i prendre les decisions que tenen impacte en el territori. Al seu temps aquestes dades poden ser reutilitzades pel sector privat per al desenvolupament de la seva activitat, per produir noves informacions o prestar serveis basats en elles. La Llei 3/2022, de 6 d'octubre defineix el sistema d'informació geogràfica, que és gestionat per l'Institut Geogràfic d'Aragó, com un servei públic conformat per tota la informació amb transcendència territorial produïda o arxivada pels òrgans i entitats integrants del sector públic de la comunitat autònoma (article 6).

4.2. Participació

La participació és el segon pilar del govern obert i es concreta en la intervenció de la ciutadania en el disseny, l'execució, el seguiment i el control de les decisions i les polítiques públiques.

No es té coneixement que s'hagi aprovat cap norma general sobre participació el 2022. Això no obstant, tant a Catalunya com a altres comunitats autònomes s'han aprovat algunes normes que preveuen mecanismes de participació ciutadana o incideixen en ells.

En aquesta direcció, es pot fer referència al Decret llei 2/2022, de 15 de març, de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana que té per objectiu facilitar la realització de consultes populars d'abast supramunicipal, superior al municipi, la comarca o la vegueria. En particular, s'atribueix al president de la Generalitat i al Govern la facultat de promoure consultes que afectin més d'un municipi, d'una comarca o d'una vegueria, i la de convocar-les, per la seva especial transcendència, al president de la Generalitat. La urgència en la modificació rau en la necessitat de poder disposar

d'un marc jurídic que permetés dur a terme una consulta sobre l'eventual candidatura dels Jocs Olímpics i Paralímpics d'hivern de l'any 2030 Pirineus-Barcelona.

També podem destacar que en aquest període s'ha definit la composició i el règim de funcionament de la Taula Social del Canvi Climàtic (Decret 31/2022, de 22 de febrer), com a òrgan col·legiat que canalitza la participació, la informació i la consulta a les entitats i organitzacions més representatives del teixit social, econòmic i ambiental de Catalunya sobre les polítiques climàtiques (article 31 de la Llei 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic). També del Consell Consultiu de Pacients de Catalunya (Decret 173/2022, de 20 de setembre), que és l'òrgan de participació i consulta de les entitats de pacients en l'àmbit del sistema català de salut de responsabilitat pública (article 1).

Així mateix, s'ha aprovat el Decret 46/2022, de 15 de març, dels equipaments cívics i comunitaris de la Generalitat de Catalunya amb la finalitat d'actualitzar la normativa que regula aquests espais. Els equipaments cívics i comunitaris de la Generalitat de Catalunya —casals cívics i comunitaris, hotels d'entitats, ludoteques i cases del mar—, són espais públics de participació i convivència que posen un conjunt de serveis i recursos a l'abast de tota la comunitat (article 2). El Decret 46/2022, de 15 de març preveu que aquests equipaments disposaran de dos òrgans de participació de caràcter obligatori com són la taula de persones participants i la comissió d'activitats (article 15).

En matèria de participació, l'Estat ha aprovat la Llei orgànica 12/2022, del 30 de setembre, de reforma de la Llei orgànica 5/1985, del 19 de juny, del Règim Electoral General, per a la regulació de l'exercici del vot per als espanyols que viuen a l'estranger, que persegueix resoldre els problemes que s'han detectat en el passat. En particular, es preveu la supressió del requisit que els espanyols residents a l'estranger hagin de sol·licitar o pregar el vot, l'enviament d'ofici al domicili de la documentació i que la papereta es pugui descarregar telemàticament. També s'amplien els terminis per al dipòsit del vot a urna i per a l'obertura dels vots emesos des de l'estranger.

Per últim, també es dona notícia de dues normes en matèria de participació adoptades per dues comunitats autònomes.

En primer lloc, la Llei 12/2022, de 18 d'octubre, de reforma de la Llei 1/2003, de 3 de març, de l'Administració local de la Rioja, per a l'admissió extraordinària de la participació i la votació telemàtiques. Aquesta norma persegueix facilitar la participació i votació telemàtiques a distància per als regidors i regidores amb la finalitat d'avançar en la igualtat de dones i homes i eliminar els obstacles a l'hora de compatibilitzar la maternitat i la paternitat amb el dret a l'exercici de la funció representativa a les entitats locals. D'aquesta manera, les persones que estiguin en situació d'incapacitat laboral o en una situació per a la sol·licitud de permisos segons l'Estatut dels treballadors poden assistir a distància per mitjans telemàtics a les sessions convocades, participant mitjançant interacció de forma síncrona en el debat, deliberació i votació dels assumptes a tractar excepte en les sessions de constitució de l'entitat local, elecció d'alcalde o alcaldessa, moció de censura o qüestió de confiança (article 130 bis).

També es regula la possibilitat de votar telemàticament de manera anticipada en cas d'absència impeditiva de l'exercici ordinari de la funció representativa que impedeixi la presència física o telemàtica a la sessió (article 135).

En segon lloc, la Llei foral 4/2022, de 22 de març, de canvi climàtic i transició energètica a què hem fet referència anteriorment en la secció sobre la transparència també ha previst que les administracions públiques promouran la participació activa de la ciutadania (article 20) al torn que reconeix el dret a participar, individualment o col·lectivament, en el procés d'elaboració de normativa legal en temes de canvi climàtic i transició energètica (article 22).

5. Valoració final

El 2022 ha estat un any amb una moderada activitat normativa en relació amb l'Administració pública, tant a Catalunya com a l'Estat. Les normes que s'han aprovat han estat força vinculades a aspectes contingents com ara les crisis polítiques, sanitàries o energètiques que s'han hagut de gestionar principalment durant el primer trimestre de l'any o la resposta normativa a la necessitat de reduir la temporalitat i avançar cap a l'estabilització en l'ocupació pública. En altres comunitats autònomes, l'activitat normativa en matèria d'Administració pública ha estat principalment vinculada a la simplificació administrativa. Tot i l'anterior, en relació amb l'exercici de competències en matèria d'Administració pública, crida particularment l'atenció el País Basc, que aquest any ha vist com s'han aprovat importants normes en matèria de règim jurídic del sector públic, procediment d'elaboració de disposicions generals o d'ocupació pública.

Des de la perspectiva del govern obert, tot i que la Generalitat de Catalunya i l'Estat han adoptat diverses normes en matèria de transparència i participació, el 2022, tot i els diversos anuncis i les previsions incloses en els respectius plans normatius, tampoc no hi ha hagut cap reforma normativa substancial com la que s'ha produït a la Comunitat Valenciana, on s'ha aprovat una nova norma sobre transparència pública que constitueix la primera d'una segona generació de normes en la matèria que, més enllà de donar resposta als problemes interpretatius i pràctics identificats en l'aplicació de la legislació vigent, suposa un avenç en les obligacions de transparència de les administracions públiques per donar una millor resposta als reptes de legitimitat democràtica, bon govern i integritat pública que tenen les institucions públiques en l'actualitat.

Cultura i llengua

Agustí Pou Pujolràs
Professor associat del Departament de Filologia Catalana de la Universitat de Barcelona

1. Cultura

Per al sector cultural el 2022 ha estat sobretot l'any de la represa després de la pandèmia. La recuperació del sector comporta l'abandonament de la virtualitat forçosa, el retorn dels públics i l'eclosió d'iniciatives culturals que des de 2020 havien quedat paralitzades. Des del punt de vista de l'orientació política, la Resolució 102/XIV del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern, de 30 de setembre de 2021,[1] marca les línies d'acció en aquesta matèria, com ara impulsar la llei de polítiques culturals i drets culturals de la ciutadania, incorporar els ensenyaments artístics i culturals en l'educació, activar els plans integrals dels sectors culturals, impulsar les lleis de patrimoni cultural immaterial, etc. Un dels compromisos rellevants en la reactivació cultural és l'assoliment del 2% en el pressupost de cultura al final de la legislatura.

Igualment, el Pla de govern[2] fixa com a objectius construir un sistema cultural de referència, garantir l'accés lliure i universal a la cultura com un dret bàsic i dinamitzar el sector audiovisual com a font de creixement econòmic i, també, per a la preservació de la diversitat cultural europea des de la identitat pròpia de Catalunya.

En l'àmbit organitzatiu, Natàlia Garriga assumeix la responsabilitat del Departament de Cultura, que es reforça amb una nova Direcció General d'Innovació i Cultura Digital, que té com a principal objectiu fomentar la innovació cultural i impulsar polítiques per al desenvolupament de projectes i programes que relacionin l'art i la cultura amb el món digital i la tecnologia. Quant a l'assignació de recursos, el 2022 es destina un 1,3% del pressupost a cultura, amb 389 milions d'euros, amb la previsió de passar a l'1,5% el 2023.

1.1. Acció normativa

El Pla de Govern per a la XIV Legislatura preveia actualitzar la legislació cultural, un aspecte llargament reclamat pel sector. De les iniciatives legislatives incloses explícitament al Pla (llei de polítiques culturals i drets culturals dels ciutadans, llei de patrimoni cultural immaterial i material de Catalunya i la nova llei de patrimoni cultural català, i l'actualització de la Llei 22/2005, del 29 de desembre, de la comunicació

1 https://www.parlament.cat/document/bopc/219656832.pdf#page=5.

2 https://govern.cat/govern/docs/PdG.pdf.

audiovisual de Catalunya) de moment no se n'aprova cap. Així mateix, el Pla normatiu 2021-2023, actualitzat l'agost de 2022,[3] preveu un volum menor d'activitat normativa en l'àmbit cultural.[4]

Fem una menció específica de tres dels projectes legislatius previstos. S'ha començat a endegar la tramitació de l'avantprojecte de la llei de drets culturals (Memòria preliminar aprovada per Acord de Govern de 14 de juny de 2022)[5] i s'ha dut a terme el procés de participació. La llei es concep com un desenvolupament de l'article 22 de l'Estatut, que estableix el dret a accedir a la cultura en condicions d'igualtat. Els vectors sobre els quals es concreta la participació en la vida cultural i pivotarà la proposta normativa són

> el dret a accedir a la cultura i a les activitats culturals; el dret a la creació cultural, al gaudi amb la producció artística pròpia; el dret a la participació de la vida cultural d'una o diverses comunitats; i el dret a la participació en la governança de la vida cultural i en el disseny i la presa de decisions pel que fa a la formulació de les polítiques públiques vinculades al fet cultural.

Encara l'any 2021, l'Acord de Govern de 14 de desembre aprova la Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei del patrimoni cultural immaterial català i de l'associacionisme cultural,[6] que està en fase de consulta participativa. Aquesta matèria té una regulació molt segmentària a la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català i a la Llei 2/1993, de 5 de març, de foment i protecció de la cultura popular i tradicional i de l'associacionisme cultural. Amb posterioritat a aquesta normativa, es va publicar la Convenció per a la Salvaguarda del Patrimoni Cultural Immaterial del 2003 i, força més tard, la Llei estatal 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial. La legislació projectada vol tractar dels diferents àmbits com les activitats productives, les festes, la tradició oral o els jocs, entre d'altres. La Memòria de la proposta d'avantprojecte també posa en relleu

> la pèrdua de la singularitat cultural pròpia, a causa de les accions que l'Administració general de l'Estat ha desplegat en els darrers anys, legislant per protegir el patrimoni cultural immaterial comú, però des d'una visió homogeneïtzadora i allunyada de les especificitats i singularitats històriques, socials, territorials i lingüístiques pròpies de Catalunya.

Malgrat que la Generalitat, a través de diversos instruments sosté una política sobre patrimoni immaterial (Inventari del Patrimoni Etnològic de Catalunya, Observatori del Patrimoni Etnològic de Catalunya), i especialment a través de l'activitat

3 https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/Pla-normatiu/Pla-normatiu-2021-2023/Pla-normatiu-2021-2023-modificat.pdf.

4 Sobre el volum de l'activitat normativa, CONCA, [2021] *Informe anual sobre l'estat de la cultura i de les arts*.

5 https://governobert.gencat.cat/web/shared/Transparencia/normativa-en-tramit/CLT/en-tramit/Avantprojecte_llei_drets_culturals/01-diligencia-AG-memoria-preliminar.pdf.

6 https://governobert.gencat.cat/web/shared/Transparencia/normativa-en-tramit/CLT/en-tramit/Avantprojecte_llei_pc_immaterial_ac/1_diligencia_ag_memoria_2021.pdf.

subvencional, el projecte normatiu suposa un abordatge complet sobre la matèria, tot i les discrepàncies que s'han manifestat entre els especialistes.[7]

Ja està en fase d'aprovació l'Avantprojecte de llei de l'Institut de la Filmoteca de Catalunya.[8] Des de la Llei 21/2001, de 28 de desembre, de mesures fiscals i administratives, la Filmoteca de la Generalitat de Catalunya està adscrita a l'Institut Català de les Empreses Culturals. Amb aquest projecte normatiu, es vol donar una gestió pròpia a aquest equipament cultural. La mesura s'adopta per desplegar l'article 127 EAC, sobre la competència exclusiva en cultura.

També esmentem l'Avantprojecte de llei de la comunicació audiovisual de Catalunya[9] i la Proposició de llei de modificació de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya,[10] en fase de compareixences, que es recull a l'apartat dedicat a la llengua. Queda pendent l'Avantprojecte de llei de modificació de l'Agència Catalana del Patrimoni Cultural. Sobre aquest organisme, cal fer esment de la Proposició de llei de creació de l'Agència Catalana de Patrimoni Cultural,[11] presentada pel grup parlamentari Socialistes-Junts per Avançar, a la qual s'han presentat esmenes de retorn per diversos grups parlamentaris.

Tot i que no regulen de manera nuclear la matèria, esmentem dues lleis aprovades. La Llei 9/2022, del 21 de desembre, de la ciència,[12] centrada en el foment de la recerca i la innovació, que té una implicació del Departament de Cultura, i incidència també en la llengua catalana. Així, l'article 2.4 de la llei marca com a objectiu general de la llei «[i]ncrementar i difondre el patrimoni científic, cultural i lingüístic de Catalunya, i la seva projecció exterior en àmbits internacionals d'interès estratègic» (art. 2.4). L'article 5.1.*o* recull l'Institut d'Estudis Catalans dins dels agents del sistema de recerca. Des del punt de vista de les polítiques de promoció per part de les institucions, la llei estableix, amb la corresponsabilitat del Departament de Cultura, l'impuls de plans pluriennals de promoció de la cultura i educació (art. 58.6). I la Llei 6/2022, del 7 d'abril, de modificació de la Llei 9/1993, del patrimoni cultural català, per a la preservació dels establiments emblemàtics,[13] que avança la necessitat de protegir el «patrimoni cultural immaterial» i que cal vincular-la a l'esmentat Avantprojecte de llei del patrimoni cultural immaterial català i de l'associacionisme cultural.

7 CONCA, [2021] *Informe anual sobre l'estat de la cultura i de les arts*, 29-30.

8 https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/Organitzacio-i-normativa/normativa/normativa-en-tramit/clt/en-tramit/llei-institut-filmoteca.

9 https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/Organitzacio-i-normativa/normativa/normativa-en-tramit/pre/en-tramit/2019_avantprojecte_llei_modificacio_llei_comunicacio_audiovisual_Cat-00001.

10 https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=202-00023/13&ad=1.

11 https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=202-00044/13&ad=1.

12 https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/l/2022/12/21/9.

13 https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/l/2022/04/07/6.

Altres projectes anteriorment previstos no apareixen en la planificació normativa, com la llei de mecenatge o l'actualització de la llei del cinema. Tampoc s'incideix en la modificació o substitució de lleis com la de museus, la de foment i protecció de la cultura popular, la de patrimoni cultural català o la del sistema bibliotecari català.

Pel que fa a normes reglamentàries, durant el 2022 va avançar la tramitació de dos projectes de decret, que s'aproven ja el 2023: Decret 13/2023, de 24 de gener, pel qual es modifica el Decret 60/2020, de 2 de juny, del Sistema Públic d'Equipaments d'Arts Visuals de Catalunya,[14] i Decret 14/2023, de 24 de gener, pel qual es modifica el Decret 9/2017, de 31 de gener, del Sistema Públic d'Equipaments Escènics i Musicals de Catalunya.[15] El Projecte de decret de modificació del Decret 124/1999, de 4 de maig, sobre els serveis i el personal del Sistema de Lectura Pública de Catalunya resta en audiència i informació pública.[16] Per contra, queden pendents el projecte de decret de modificació del Decret 116/2005, de 14 de juny, del Consell Social de la Llengua Catalana i el projecte de decret de les biblioteques especialitzades.

En la línia d'augmentar la participació de l'Administració local en la coordinació i cooperació en polítiques culturals amb la Generalitat, l'Ordre CLT/225/2022, de 14 d'octubre, modifica l'Ordre CLT/14/2019, de 31 de gener, per la qual es crea el Consell de la Mancomunitat Cultural.[17] Es posa en funcionament ja el 2023.

1.2. Actuacions en l'àmbit de la cultura

La disposició de fons europeus en la confecció de pressupostos ha millorat la perspectiva en la política cultural de les diferents administracions públiques. En són un exemple les subvencions i ajuts importants que s'anuncien com a derivats dels fons Next Generation,[18] com ara i entre d'altres, les subvencions per a l'acceleració del creixement de les empreses culturals, ajuts per a projectes culturals a les àrees rurals o ajuts per a sales de cinema en el marc del fons europeu.

La política de subvencions i ajuts constitueix una eina bàsica d'impuls al sector cultural. En aquest sentit, majoritàriament a través de l'Oficina de Suport a la Iniciativa Cultural, s'han ofert importants línies d'ajuts i subvencions, entre les més significades, les destinades a la millora i construcció de biblioteques, a associacions i entitats que promouen programes de creació d'arts escèniques i visuals, a la producció de llargmetratges i de sèries audiovisuals de ficció en català i aranès, a la cultura comunitària

14 https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=950288.

15 https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=950249.

16 https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/Organitzacio-i-normativa/normativa/normativa-en-tramit/clt/en-tramit/Decret-modifica-decret-serveis-i-personal-del-Sistema-de-Lectura-Publica.

17 https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=940334.

18 Aquests fons s'articulen a través del Pla de recuperació, transformació i resiliència Next Generation EU, aprovat pel Govern d'Espanya, que materialitza el Reglament (UE)2021/241 el 27 d'abril del 2021.

i transformació social, a projectes culturals amb tecnologia immersiva o l'adreçada al Sistema Públic d'Equipaments Escènics i Musicals. Els grans àmbits subvencionats, d'acord amb les resolucions i acords d'ajuts de 2022,[19] que segueix la línia d'anys anteriors, són les arts escèniques, visuals i música, els arxius i biblioteques, el sector audiovisual, la cultura popular i tradicional, els premis per al foment de la cultura, la innovació i la cultura digital, el món de les lletres o les beques per a pràctiques en diversos àmbits culturals.

Durant el període reportat, l'Acord de Govern d'1 de març de 2022 modifica i dona un nou impuls a l'elaboració del Pla nacional del llibre i la lectura,[20] coordinat per la Institució de les Lletres Catalanes, que es concreta amb la reunió del Consell Nacional de la Lectura i amb diferents grups de treball per elaborar el Pla per al 2023. Així mateix, el Consell d'Arxius aprova el Pla d'arxius 2030, que queda pendent de l'aprovació per acord de Govern. Pel que fa als altres sectors, no se n'han aprovat plans integrals, i encara continuen els dissenyats en períodes anteriors, molts dels quals ja conclosos, per bé que s'anuncia la represa dels treballs en els plans d'impuls de la dansa i del circ i en els plans integrals del teatre i de la música.

Una actuació rellevant és que, en la línia marcada a la Resolució esmentada 102/XIV («Impulsar un pol audiovisual que sigui referent al sud d'Europa en la incorporació de tecnologia —intel·ligència artificial, realitat virtual i augmentada i noves tecnologies—»), s'impulsa per acord de govern el Hub Digital, de l'Audiovisual i el Videojoc,[21] amb una previsió d'activitat cap a l'any 2030 i un pressupost aproximat de 450 milions d'euros.[22]

També s'impulsen projectes com el Giravolt Crea Lab, laboratori d'innovació digital per explorar nous formats de divulgació del patrimoni cultural català, amb la participació de l'Agència Catalana del Patrimoni Cultural. Cal destacar també projectes fets en col·laboració com ARTIS, en què hi participen institucions catalanes i franceses.

Una activitat important ha estat la participació i implicació en fires i festivals nacionals i internacionals en els diferents sectors concernits. Com a mostra, i a banda de les fires de Frankfurt i Guadalajara, es pot esmentar la participació a la London Book Fair amb *Spotlight. Books in Catalan,* producte amb patrocini conjunt de l'Institut Ramon Llull i de l'Institut Català de les Empreses Culturals; o la participació en la Fira del Llibre Infantil de Bolonya.

19 https://cultura.gencat.cat/ca/tramits/resolucions-i-acords/resolucions-i-acords-dajuts-2022/.

20 https://cultura.gencat.cat/ca/departament/plans-i-programes/ambit-sectorial/pla-nacional-del-llibre-i-la-lectura-de-catalunya/.

21 https://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/8724/1922294.pdf.

22 L'Acord GOV/189/2022, de 27 de setembre, pel qual es crea el Programa temporal per a la implantació del Projecte Catalunya Media City, assigna el Programa al Departament de Cultura, en coordinació amb altres departaments.

1.3. Activitat legislativa estatal

El marc general de les polítiques culturals ha esdevingut marcat per diverses iniciatives estatals. Deixant de banda la Llei de comunicació audiovisual, tractada en l'apartat corresponent, s'aprova la Llei 8/2022, de 4 de maig, per la qual es modifica la Llei 23/2011, de 29 de juliol, de dipòsit legal,[23] que incorpora el dipòsit de l'arxiu digital previ a la impressió de llibres i publicacions seriades i amplia la tipologia de documents objecte de dipòsit legal. També escau esmentar, en tot allò que afecta el patrimoni cultural i documental, la Llei 20/2022, de 19 d'octubre, de memòria democràtica,[24] que preveu la intervenció sobre els símbols i elements contraris a la memòria democràtica ubicats en edificis de caràcter públic o privat amb projecció a espai o ús públic.

Dues iniciatives afecten els professionals de l'àmbit de la cultura: el Reial decret llei 5/2022, de 22 de març, pel qual s'adapta el règim de la relació laboral de caràcter especial de les persones dedicades a les activitats artístiques, així com les activitats tècniques i auxiliars necessàries per al seu desenvolupament, i es milloren les condicions laborals del sector,[25] i els treballs relatius a l'Estatut de l'artista, que incideixen especialment en els aspectes econòmics. Així mateix, el desembre de 2022 s'aproven el Projecte de llei del cinema i de la cultura audiovisual, que permet entreveure un impacte important en aquestes activitats, i el Projecte de llei de drets d'autor, que reforça el protagonisme de l'Estat en aquest àmbit. Sobre la llei del mecenatge, esperada i anunciada, només ha tingut cert tràmit parlamentari la Proposició de llei de modificació de la Llei 49/2002, de 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats sense fins lucratius i dels incentius fiscals al mecenatge,[26] presentada a finals de 2020 pel Grup Parlamentari Plural. Finalment, unes de les iniciatives més vistoses, en un context postpandèmia, ha estat el «Bono Cultural Joven», aprovat pel Reial decret 210/2022, de 22 de març.

2. Llengua

Durant el 2022 el règim lingüístic a Catalunya ha tingut episodis rellevants, sobretot en la qüestió de la llengua a l'ensenyament i en la regulació de la comunicació audiovisual. Des de la perspectiva de l'acció legislativa i de govern, ha estat sobretot un període d'endegament d'actuacions i mesures, amb poques propostes legislatives, en un moment en què els indicadors apunten una situació delicada de la llengua catalana.

23 https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-7311.

24 https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es/l/2022/10/19/20.

25 https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/03/22/5/con.

26 https://www.congreso.es/ca/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=122%2F000117.

2.1. Organització de la política lingüística

L'estructura que comanda la política lingüística va canviar durant el 2021, producte del canvi de Govern, en el qual, com s'ha dit, és designada titular del Departament de Cultura Natàlia Garriga. La Direcció General de Política Lingüística passa a ser Secretaria de Política Lingüística, un canvi de rang orgànic que pretén reforçar la vocació transversal i la centralitat d'aquest àmbit d'actuació pública. Es designa el sociolingüista Francesc Xavier Vila com a secretari (29 de juny de 2021).

El Pla de Govern per a la XIV Legislatura[27] estableix com a prioritat en aquest àmbit «[a]ssegurar el present i el futur del català, l'occità i la llengua de signes catalana en un context plurilingüe». Com a mesura més destacada,[28] el Pla preveu «[l]iderar un gran Pacte Nacional per la Llengua per tal de protegir, incentivar i incrementar l'ús de la llengua catalana en tots els sectors». La previsió inicial era que dins el 2022 se signés el document del Pacte, que ha de ser la base d'un futur pla de política lingüística pluriennal. Igualment, cal assenyalar dues importants resolucions del Parlament durant aquest període, com la Moció 149/XIV del Parlament de Catalunya, sobre l'impuls de la política lingüística[29] i la Moció 167/XIV del Parlament de Catalunya, sobre l'ús social del català, amb especial incidència en l'ensenyament.[30]

Amb relació a la dotació pressupostària,[31] dins dels 389,4 milions d'euros del Departament, se'n destinen 38,6 a la promoció directa de la llengua catalana, a banda de les quantitats pressupostades per les entitats del sector públic. Una part important d'aquesta assignació es destina a l'activitat subvencionada.

2.2. Situació del català i Pacte Nacional per la Llengua

Durant l'any 2022 no s'han publicat dades generals d'usos i coneixements lingüístics (l'Enquesta d'usos lingüístics és prevista per al 2023), si bé diversos estudis han tornat a posar en relleu la situació delicada de la llengua, i en alguns casos, de retrocés. Igualment, l'últim baròmetre del CEO revela un perceptible increment de la preocupació ciutadana per l'estat de la llengua respecte dels darrers onze anys. Precisament l'informe inicial del Pacte Nacional per la Llengua[32] assenyala com el repte principal en aquest camp és la capacitat de gestionar el gran canvi demogràfic de les

27 https://govern.cat/govern/docs/PdG.pdf.

28 Aquesta mesura s'ha de vincular amb la Resolució 102/XIV del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern, que insta el Govern a promoure un pacte nacional en aquest sentit.

29 https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=302-00191/13&ad=1.

30 https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=302-00214/13&ad=1.

31 https://drac.cultura.gencat.cat/bitstream/handle/20.500.12368/30899/2_Pressupostos%20Departament%20de%20Cultura.pdf.

32 https://llengua.gencat.cat/web/.content/temes/pacte-nacional-per-la-llengua/enllacos/PNL-informe.pdf.

darreres dues dècades, amb un important volum de població nouvinguda, que no ha pogut ser compensat pels avenços en la transmissió lingüística intergeneracional i en l'aprenentatge escolar del català, cosa que ha provocat un retrocés percentual del seu coneixement i ús.

Amb aquesta necessitat s'endega el Pacte Nacional per a Llengua, que, segons els seus objectius, obre «un debat constructiu perquè les bases lingüístiques del futur de Catalunya i de tota la comunitat lingüística siguin compartides tan àmpliament com sigui possible», i per a això es compta amb «la participació i el compromís de les forces polítiques, però també de les organitzacions, de les entitats i de tota la població». Els objectius bàsics del pacte són incrementar els nivells de coneixement col·lectiu de la llengua, facilitar al màxim l'ús de la llengua en tots els àmbits i potenciar l'adopció de la llengua entre les persones que no la tenen de partida.

A la reunió inicial, el febrer de 2022, es presenta l'informe *Un marc sociolingüístic igualitari per a la llengua catalana*,[33] que analitza la situació de la llengua en els àmbits jurídic, educatiu, socioeconòmic i sociosanitari, mitjans de comunicació i indústries culturals, món digital i la continuïtat de la comunitat lingüística. Entre els mesos de març i setembre es duu a terme el procés participatiu, amb activitats d'informació, reflexió, debat i de recollida de propostes. Es reben 311 aportacions (que suposen 3.000 propostes), que s'incorporaran al debat i als treballs polítics, que s'acabaran amb l'elaboració del text definitiu del Pacte.

2.3. La llengua a l'àmbit educatiu: innovacions legislatives i altres accions rellevants

Durant aquest any continua la conflictivització judicial de la llengua a l'escola, però s'adopten mesures importants per encarrilar-la.

Els antecedents de la situació actual[34] se situen en la STC 31/2010 que, en enjudiciar els preceptes relatius a l'ensenyament, tot i no qüestionar els principis bàsics que jurisprudencialment s'havien decantat sobre l'ús del català a l'ensenyament, en la seva argumentació posa el focus en la paritat de les dues llengües i en el fet que l'Estatut no impedeix l'exercici del dret a rebre l'ensenyament en castellà. Per la seva banda, diverses sentències del Tribunal Suprem (TS) van afirmar un dret a escollir la llengua castellana en l'ensenyament en virtut del seu caràcter vehicular. El 2014 el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) dicta unes interlocutòries d'execució de les sentències del TS en què fixa en un 25% la docència en castellà, i diverses resolucions del TS les avalen i entenen que la proporció és «ajustada i raonable» i exclouen l'atenció individualitzada.

33 https://llengua.gencat.cat/web/.content/temes/pacte-nacional-per-la-llengua/enllacos/PNL-informe.pdf.

34 Un report de tots aquests antecedents a Ridao, «El règim lingüístic de l'educació a Catalunya», 7-26; i Pla, *En defensa del model lingüístic de l'escola a Catalunya*.

Poc abans que entrés en vigor la Llei orgànica 3/2020, de 29 de desembre, per la qual es modifica la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, que derogava expressament l'anomenada Llei Wert[35] i donava una nova redacció a la disposició addicional 38a en el sentit d'eliminar el dret a rebre l'ensenyament en castellà i la necessitat d'una «proporció raonable» de docència en aquesta llengua, la STSJC 8675/2020, de 16 de desembre, que resol un recurs interposat per l'advocat de l'Estat, estableix per primer cop un mandat general a la Generalitat d'adoptar les mesures perquè «tots els alumnes rebin de manera efectiva i immediata l'ensenyament mitjançant la utilització vehicular normal de les dues llengües oficials» en un percentatge no inferior al 25%. La decisió marca un punt d'inflexió en el sentit que d'intervenir sobre casos concrets amb decisions judicials que afectaven el demandant i el grup/classe concret del collegi, o bé els seus projectes lingüístics, es passa a una decisió amb efectes generals en el sistema educatiu.[36]

Finalment, el 18 de novembre de 2021 s'inadmet a tràmit el recurs de cassació interposat contra aquesta Sentència, i el 20 de gener de 2022 se'n declara la fermesa. Després d'alguna incidència judicial, en la qual el Departament d'Educació acredita l'impuls de la reforma del marc normatiu, es precipita un debat sobre diferents opcions de reforma en el pla legal. En un primer moment, se suscita la reforma de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació, proposta descartada, i que dona pas a l'opció de reforma de la Llei 1/1998, del 7 de gener, de política lingüística.[37] Cap a finals de març els grups parlamentaris Socialista, Esquerra Republicana, Junts per Catalunya i Comuns arriben a consensuar, subscriure i registrar la Proposició de llei de modificació de la Llei 1/1998, del 7 de gener, de política lingüística, i de la Llei 35/2010, de l'1 d'octubre, de l'occità, aranès a l'Aran,[38] que defuig els percentatges i proposa la modificació de l'article 21 de la LPL. La falta de consens entre els grups que la van presentar i una important opinió ciutadana en contra frustren finalment la iniciativa.

L'opció alternativa és la presentació d'una proposició de llei separada i *ad hoc* per regular l'ús de les llengües oficials a l'educació, que s'aprova després del dictamen favorable del Consell de Garanties Estatutàries. Davant la finalització del termini que havia donat el TSJC per iniciar l'execució forçosa, el Govern aprova el Decret llei 6/2022,

35 Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, de millora de la qualitat de l'educació, que va ser declarada inconstitucional per motius competencials (STC 14/2018, del 20 de febrer, i 30/2018, del 22 de març). Un comentari a Marín, «La STC d'11 d'abril de 2019 sobre la Llei d'educació de Catalunya i la seva repercussió sobre el model lingüístic a l'escola catalana».

36 Nieva, «Per què un 25% de classes en castellà?», i Pla, *En defensa del model lingüístic de l'escola a Catalunya*.

37 Per a les diferents opcions legislatives, Ridao, i Martín, *La modificació de la normativa reguladora de la llengua en l'ensenyament per donar resposta a la sentència del TSJC de 16 de desembre de 2020*.

38 https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=202-00038/13&ad=1.

pel qual es fixen els criteris aplicables a l'elaboració, aprovació, validació i revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius,[39] validat pel Parlament el 29 de juny.

En atenció d'aquest nou marc legal, l'Advocacia de la Generalitat demana la declaració d'inexecutabilitat de la Sentència del TSJC, que, finalment, mitjançant la provisió d'1 de juliol de 2022 reconeix la impossibilitat d'executar la sentència per la incompatibilitat del model lingüístic de les normes amb els paràmetres emprats pel Tribunal. En virtut d'això, es desestimen, per exemple, unes mesures cautelars sol·licitades per una família per aplicar el percentatge, i el 29 d'agost de 2022 rebutja definitivament aplicar de manera cautelar la sentència del 25%, tal com li havia demanat l'Assemblea per una Escola Bilingüe. El Departament d'Educació comunica als centres afectats que el percentatge del 25% esdevé inaplicable.[40] En paral·lel, el TSJC planteja una qüestió d'inconstitucionalitat, amb el vistiplau de la Fiscalia i l'Advocacia de l'Estat. El Tribunal basa els dubtes en la doctrina del TC sobre la no preferència de cap llengua oficial en l'àmbit de l'ensenyament, en la vehicularitat de les dues llengües i en la noció de paritat entre les llengües.[41]

Tot i el canvi legislatiu i tot i la posició manifestada, a partir del mes de setembre, el TSJC dicta noves resolucions en què acull la demanda dels recurrents de tenir un percentatge superior de castellà (llengua castellana més una altra assignatura troncal) amb l'argument, entre altres, que no afecta el conjunt del sistema (per exemple, STSJC, Sala Contenciosa, de 10 de gener de 2023, rec. núm. 1168/2022).

En aquest context de conflicte i de canvi legislatiu, cal destacar les aportacions de tres organismes. En primer lloc, els treballs del Consell Lingüístic Assessor, organisme creat pel Departament d'Educació en matèria d'usos lingüístics,[42] que en un document de 22 de juny de 2022 es fa ressò de la davallada de l'ús del català a les aules i formula 50 propostes que incideixen en l'ús lingüístic, amb el projecte lingüístic de centre com a element bàsic.[43] En segon lloc, l'informe del Síndic de Greuges *Drets i usos lingüístics dels infants i els adolescents a Catalunya*,[44] presentat el 21 de març de 2022, basat en l'*Enquesta sobre els drets del infants i els usos lingüístics a Catalunya*,[45] fa importants aportacions sobre la llengua a l'ensenyament. Així, el rol compensatori

39 https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/dl/2022/05/30/6.

40 D'acord amb la crònica a RLD, «les resolucions sobre el 25% afectaven 48 aules de 27 centres (de 5.500 que n'hi ha en total a Catalunya)», Ridao, «Crònica legislativa de Catalunya», 236-251

41 Una síntesi de la resolució a ibíd., 247-249. També a IEA, *Recull de la legislació catalana aprovada durant el període 1 de maig-31 agost 2022*, 1-8.

42 L'Acord GOV/32/2022, d'1 de març, pel qual es crea el Consell Lingüístic Assessor del Departament d'Educació, ja vinculava la davallada de l'ús del català amb la necessitat d'ordenar els usos en l'àmbit educatiu.

43 Del Pozo, «Les propostes del Consell Lingüístic Assessor del Departament d'Educació».

44 https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8512/Resum%20executiu%20drets%20linguistics_catala_ok.pdf.

45 https://www.sindic.cat/site/files/557/Q_CA_ES_AR-rev.pdf.

que desenvolupa el model lingüístic escolar català en la reducció de les desigualtats o la rellevància que té la prevalença del català a l'aula per contrarestar parcialment la subordinació de l'ús social del català al castellà en la majoria d'àmbits d'interacció social dels adolescents. I en tercer lloc, l'*Estudi sociodemogràfic i lingüístic de l'alumnat de 4t d'ESO a Catalunya 2006-2013-2021*,[46] del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu. Aquests estudis ofereixen la perspectiva d'un marc d'ús lingüístic més ampli (contextos familiars, activitats extraescolars, consum de productes de lleure, etc.) que permeten ponderar millor l'ús de la llengua en l'activitat escolar.

Pel que fa específicament al contingut de la normativa aprovada, la Llei 8/22, sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari[47] posa en relleu els canvis sociolingüístics en la composició de l'alumnat; els metodològics, que potencien els enfocaments competencials, i els tecnològics. Des d'un punt de vista competencial, empara la norma en els títols competencials de llengua, de l'article 143 EAC, i de l'ensenyament, article 131.

L'objecte de la llei és l'ús i l'aprenentatge de les llengües en l'ensenyament no universitari que, com diu ja d'entrada, se subjecta a «criteris pedagògics» (article 1). L'article 2 conté la regulació substancial, derivada de la normativa prèvia, d'acord amb la qual el català és «la llengua normalment emprada com a llengua vehicular i d'aprenentatge del sistema educatiu, i la d'ús normal en l'acollida de l'alumnat nouvingut», i el castellà és emprat en els termes que estableixen els projectes lingüístics. Català i castellà són llengües d'ensenyament i ús curricular i, per tant, han de tenir presència en els currículums i els projectes educatius. Els paràmetres que han de modular l'ús lingüístic (concretat en el projecte lingüístic) són «la situació sociolingüística general, la dels centres i llur entorn, els objectius de normalització lingüística i l'evolució del procés d'aprenentatge lingüístic, oral i escrit, d'acord amb els instruments de control, avaluació i millora de les competències lingüístiques». La disposició addicional estableix el mateix ensenyament i ús curricular i educatiu per a l'aranès. A propòsit de les previsions sobre l'occità aranès, la Proposició de llei de modificació de la disposició addicional de la Llei 8/2022, del 9 de juny, sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari,[48] presentada pel Conselh Generau d'Aran i admesa a tràmit el 7 de novembre de 2022, té per objectiu esmenar la disposició addicional per incloure també el caràcter vehicular de l'aranès.

Quant al Decret llei 6/2022, pel qual es fixen els criteris aplicables a l'elaboració, aprovació, validació i revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius,[49] el mateix preàmbul indica que «[l]'element nuclear del model lingüístic escolar de Catalunya és el projecte lingüístic del centre». L'article 2 conté els criteris bàsics en

46 https://governobert.gencat.cat/web/shared/Transparencia/normativa-en-tramit/EDU/en-tramit/dcatala/dcatala-03-informe-csa.pdf.

47 https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/l/2022/06/09/8.

48 https://www.parlament.cat/document/bopc/308300247.pdf#page=8.

49 https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/dl/2022/05/30/6.

l'ús de les llengües: el català com a llengua normalment emprada, llengua vehicular i d'aprenentatge i llengua d'ús normal en l'acollida de l'alumnat, l'objectiu d'assolir el coneixement de les dues llengües oficials al final de l'ensenyament obligatori, la necessària anàlisi de l'entorn sociolingüístic dels centres, de l'entorn general i dels objectius de normalització lingüística i la inaplicació de paràmetres numèrics, proporcions i percentatges.

Ambdues normes són objecte de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries (dictàmens 3/2022 i 4/2022), que avalen la nova normativa legal sobre la base de la multiplicitat de models lingüístics que admet la Constitució i la jurisprudència que l'ha interpretada. En aquest sentit, i pel que fa al model de conjunció lingüística, el Dictamen 3/2022, de 7 de juny[50] indica que «aquest darrer model, que reconeix la llengua catalana com a centre de gravetat i llengua vehicular i d'aprenentatge en el sistema educatiu, amb la finalitat d'assegurar la normalització de l'ús del català i la integració social, ha estat constantment avalat per la doctrina constitucional».

Així mateix, diputats dels grups parlamentaris Partit Popular i Ciutadans van presentar un recurs d'inconstitucionalitat contra ambdues normes, que el setembre és admès a tràmit pel TC. En un sentit contrari, en l'Acord per a la protecció i l'impuls de la llengua catalana, de 27 de juliol,[51] subscrit en el marc de la Taula de diàleg, la Generalitat i el Govern espanyol manifesten un consens sobre els punts més rellevants d'aquestes normes.

Pel que fa al desenvolupament reglamentari, les normes d'ordenació dels ensenyaments que ha dictat el Departament d'Educació (Decret 175/2022, de 27 de setembre, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació bàsica[52] i Decret 171/2022, de 20 de setembre, d'ordenació dels ensenyaments de batxillerat[53]) ja incorporen el règim lingüístic i un projecte de decret de desplegament del règim lingüístic del sistema educatiu de Catalunya es troba en fase de consulta pública prèvia.[54]

En una valoració de conjunt, i a l'espera de la decisió constitucional, la iniciativa legislativa (llei i decret llei) té un aspecte negatiu, que és el mateix fet de ser una actuació reactiva davant l'activisme judicial en defensa del castellà. L'excés en l'atribució judicial és més que notable. Però té un aspecte positiu, que és que es reforma, almenys de moment, la competència en educació i en llengua. Ara la qüestió s'ha canalitzat cap a l'àmbit de l'enjudiciament de la llei, ara amb un contingut encara més explícit, des de la perspectiva constitucional.

50 https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20220920123329-1.pdf.

51 https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Documents/2022/270722-llengua.pdf.

52 https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=938401.

53 https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=938056.

54 https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/Organitzacio-i-normativa/normativa/normativa-en-tramit/edu/en-tramit/dcatala.

2.4. La regulació del sector audiovisual[55]

Una les qüestions que ha generat debat durant el 2022 ha sigut la tramitació i final aprovació de la Llei estatal 13/2022, de 7 de juliol, general de comunicació audiovisual.[56] Aquest és un sector estratègic per a la llengua catalana i així ho reflecteixen les diverses iniciatives al Parlament de Catalunya. En una aproximació inicial, des d'un punt de vista competencial, s'observa que la norma condiciona les possibilitats de regulació pròpia de la comunitat autònoma. A diferència de la norma precedent, la incidència sobre les llengües oficials pròpies és notable.

A banda d'actualitzar la normativa en un mercat audiovisual que ha canviat amb rapidesa, la llei transposa la Directiva de serveis de comunicació audiovisual, arran de la modificació operada per la Directiva (UE) 2018/1808, del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de novembre de 2018, per la qual es modifica la Directiva 2010/13/UE, relativa a la coordinació dels estats membres sobre la prestació de serveis de comunicació audiovisual.

De la regulació que estableix la norma, objecte d'estudi a l'apartat relatiu als mitjans audiovisuals, destaquem quatre aspectes essencials per al català i l'aranès. En primer lloc, un mandat genèric a tota l'activitat de comunicació audiovisual per promoure la difusió i coneixement de les llengües espanyoles (article 8).

En segon lloc, l'establiment d'unes quotes d'obra o d'emissió en les diferents modalitats de prestació del servei audiovisual televisiu. En el model lineal, els prestadors han de reservar a obres audiovisuals europees almenys un 51% de la programació anual, del qual almenys un 50% de la quota s'ha de reservar a obres en la llengua oficial de l'Estat o en alguna de les llengües oficials de les comunitats autònomes. D'aquesta subquota, almenys un 15% ha de correspondre a obres en llengües oficials diferents del castellà, tenint en compte el pes poblacional (aquest percentatge només s'aplica al servei públic); en tot cas, cal reservar-ne un 10% per a cadascuna (article 115). Pel que fa a la prestació del servei televisiu a petició, un 30% del catàleg queda reservat a obres europees, del qual un 50% es reserva a obres en castellà o les altres oficials. I dins d'aquest percentatge, s'estableixen unes subquotes mínimes per a les llengües oficials pròpies (article 116).[57]

La mesura sembla feble perquè garanteix poc la presència de la llengua. No va en el sentit que va proposar la Resolució 80/XIV, de 9 de desembre de 2021, del Parlament de Catalunya, sobre el respecte dels drets lingüístics per part dels serveis audiovisuals, que instava la incorporació de mesures per assegurar quotes o

55 Una exposició i valoració del marc actual (tot i que la llei espanyola encara no estava aprovada) a Ridao, *et al.*, *El marge de què disposa la Generalitat de Catalunya per establir una política pública pròpia en l'àmbit audiovisual*, i Fita, «El projecte de llei general de comunicació audiovisual».

56 https://www.boe.es/eli/es/l/2022/07/07/13/con.

57 Una anàlisi acurada sobre aquests percentatges a Digón, «La nova legislació de la comunicació audiovisual i el català».

percentatges de doblatge, subtitulació o audiodescripció en les llengües pròpies. El que incorpora la norma és un percentatge petit, determinable, i no determinat, d'obra europea en català.

En tercer lloc, quant a l'obligació de finançament de les obres audiovisuals europees, a diferència de les obligacions de quota d'emissió, vincula els prestadors lineals o a petició amb seu a l'Estat espanyol, però també els que ofereixen el servei al territori de l'Estat. Ara bé, només els que tenen ingressos superiors als 50 milions d'euros; els que tenen ingressos de 10 a 50 estan subjectes a obligacions menors. L'obligació consisteix a destinar anualment un 5% (6% en prestadors públics) al finançament d'obra audiovisual europea o altres tipus de contribucions, percentatge inferior al d'altres països europeus. A partir d'aquí, es destina una petita subquota a obres en llengües oficials pròpies.

Finalment, en quart lloc, la llei té incidència sobre elements competencials, però pel que fa a la llengua, queda un espai poc definit, que són les obligacions lingüístiques dels prestadors que operen en un àmbit superior a la comunitat autònoma amb relació a les obligacions que disposa la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya.

D'altra banda, dos aspectes incideixen també negativament en la capacitat d'autoregulació. Primer, la limitació de les competències de les autoritats autonòmiques en matèria audiovisual i la centralització de funcions en la Comissió dels Mercats i la Competència (CNMC), en perjudici de la capacitat del CAC. I segon, el finançament de RTVE amb l'aportació dels prestadors d'àmbit superior a l'autonòmic.

Per la seva banda, les dues propostes normatives per part catalana durant aquest període han estat l'Avantprojecte de llei de la comunicació audiovisual de Catalunya,[58] i la Proposició de llei de modificació de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya,[59] que estableixen quotes més significatives per a català i aranès (per exemple, 30% d'obres audiovisuals europees en tot moment, un 50% de la qual en català o aranès) i mesures de foment importants.

En conjunt, la valoració sobre la llei estatal no és satisfactòria. Els percentatges fixats són petits i imprecisos i s'afecta i es condiciona la capacitat d'autoregulació catalana i de l'autoritat en l'audiovisual, amb actors importants fora de la seva intervenció, sense que s'apreciïn compensacions importants en la regulació estatal, malgrat les mesures de foment de la llengua que preveu la disposició addicional 5a, que no canvien l'orientació de les disposicions clau.

58 https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/Organitzacio-i-normativa/normativa/normativa-en-tramit/pre/en-tramit/2019_avantprojecte_llei_modificacio_llei_comunicacio_audiovisual_Cat-00001.

59 https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=202-00023/13&ad=1.

2.5. Mesures d'impuls i foment de la llengua

El Govern sintetitza les seves mesures de política lingüística en el document *El català, llengua de país*,[60] fet públic en una reunió de Govern extraordinària per abordar la situació del català, de 29 de novembre de 2022. Elaborada per la Comissió Tècnica de Política Lingüística, es tracta d'una proposta de 100 accions transversals per al català, l'occità aranès i la llengua de signes i abasta tots els àmbits competencials de la Generalitat. Destaquem tot seguit algunes mesures.

El 2020 es va iniciar el projecte Aina, impulsat pel Departament de Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori per encarar l'ús del català a l'era digital.[61] Es tracta d'un projecte d'intel·ligència artificial des de la perspectiva del català que té per objectiu generar corpus i models informàtics de la llengua catalana perquè es puguin generar amb més facilitat aplicacions basades en intel·ligència artificial en català. Tal com recull el Pla de Govern, durant el 2022 s'ha continuat implementant el projecte.

Des del punt de vista de l'acció política, també cal destacar l'actuació concertada dels governs català, valencià i balear per obtenir fons PERTE Nova Economia de la Llengua,[62] molt centrats en els aspectes tecnològics. Dels 1.100 milions d'euros previstos pel Ministeri d'Afers Econòmics i Transformació Digital, inicialment només projecta invertir un 2,7 % en les llengües oficials diferents del castellà.

Pel que fa als productes audiovisuals, es desplega una important línia d'actuació per aconseguir la incorporació de pel·lícules doblades en les principals plataformes, com també la implicació en els productes audiovisuals en català.

En l'espai acadèmic i universitari, el Departament de Recerca i Universitats, juntament amb el sistema universitari català, impulsa el Pla d'enfortiment de la llengua catalana en el sistema universitari i de recerca de Catalunya,[63] aprovat per la Junta del Consell Interuniversitari de Catalunya el 27 de maig de 2022 i presentat el dia 2 de juny. El Pla significa un gran acord del sistema universitari i de recerca de Catalunya per reforçar el català i els drets lingüístics en el món acadèmic i de la recerca, en sintonia amb la moció 79/XIV, del Parlament de Catalunya, sobre la llengua catalana en el sistema universitari i de recerca.[64]

60 https://llengua.gencat.cat/web/.content/actualitat/2022/ElCatalaLlenguaDePais.pdf.

61 El llibre blanc d'anàlisi de necessitats, Moreno, *et al.*, *La llengua catalana a l'era digital*; un resum del projecte, Melero, i Costa-jussà, «AINA, un projecte d'intel·ligència artificial en clau catalana».

62 https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes/perte-nueva-economia-de-la-lengua.

63 https://recercaiuniversitats.gencat.cat/web/.content/16_transparencia/gestio_serveis_publics/documents/pla_enfortiment_catala.pdf.

64 https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=302-00099/13&ad=1.

Pel que fa a l'aranès, cal esmentar la Comissió Bilateral entre la Generalitat i el Conselh Generau d'Aran,[65] que ja al 2023 aprova incrementar notablement les transferències al Conselh per al foment i la protecció de l'occità aranès i s'impulsa l'elaboració d'un Pla integral per a l'occità aranès.

Pel que fa a la política d'ajuts i subvencions, durant el període reportat, l'activitat subvencional ha continuat sent una de les línies d'actuació cabdals en el foment de les dues llengües oficials pròpies i la llengua catalana de signes, a través d'instàncies del Departament de Cultura, com la mateixa Secretaria de Política Lingüística, l'Oficina de Suport a la Iniciativa Cultural i l'Institut Català de les Empreses Culturals, o d'organismes del sector públic com l'Institut Ramon Llull.[66] Cal posar l'accent en l'activitat de subvenció a l'audiovisual en català. Per exemple, durant el 2022 la dotació per a la producció cinematogràfica ha estat de 14,2 milions d'euros per a 34 projectes, 25 dels quals en versió original en català. O la subvenció al doblatge i la subtitulació en català de llargmetratges i sèries en els seus diferents àmbits d'exhibició, de fins a prop de 7 milions d'euros, tot emmarcat en la campanya «Fem un gir de guió a l'audiovisual en català».

Així mateix, s'han dedicat línies de subvenció a la traducció al català i a l'occità d'obres literàries i no literàries, l'adquisició d'obres en aquestes llengües per a biblioteques, la incorporació de la llengua catalana en productes tecnològics i videojocs, l'edició d'audiollibres en llengua catalana o occitana, la promoció digital de projectes discogràfics o projectes d'entitats sense ànim de lucre per al foment de la llengua catalana. També l'occità/aranès rep una subvenció per promoure el seu coneixement i ús a Catalunya. I una menció específica també per als ajuts i subvencions a la llengua catalana de signes.[67]

En aquest tipus d'actuació, el Consorci de l'Institut Ramon Llull també continua amb la línia de subvencions per projectar i difondre la llengua i la cultura catalana a l'exterior.[68]

Finalment, amb relació a l'activitat vinculada al coneixement lingüístic, la formació en llengua catalana ha registrat un augment notable, un cop superada la pandèmia. Per exemple, ja el 2021 el Consorci per a la Normalització Lingüística apuntava un augment d'inscrits (74.825, aplegats en 4.360 cursos presencials i en línia). El 2022 s'ha consolidat la tendència i ha augmentat la presencialitat. Específicament, també s'ha registrat un augment molt significatiu de l'oferta de formació i dels examinands

65 https://llengua.gencat.cat/ca/detalls/noticia/Sobre-una-nova-etapa-en-la-politica-lingueistica-de-lAran-amb-la-reunio-de-la-Comissio-Bilateral-entre-la-Generalitat-i-el-Conselh-Generau-dAran.

66 Un recull a les cròniques legislatives de Catalunya de la *Revista de Llengua i Dret*. Per al primer semestre, Ridao, «Crònica legislativa de Catalunya», 236-251.

67 El detall de les subvencions a la pàgina web del Departament de Cultura Tràmits per temes. Departament de Cultura (gencat.cat): https://cultura.gencat.cat/ca/tramits/tramits-temes/.

68 https://www.llull.cat/catala/subvencions/subvencions.cfm.

del nivell C2 de català (7.000 persones examinades a l'abril), després que el Departament d'Educació hagi establert que a partir de 2024 es requerirà aquest nivell en el professorat.

Una actuació rellevant en el reconeixement mutu dels diplomes, titulacions i certificats de català és l'acord entre Andorra, Catalunya, Illes Balears i País Valencià de publicar en les seves pàgines web[69] la informació sobre aquest reconeixement i les informacions sobre l'avaluació i la certificació dels altres territoris. I encara dins l'àmbit de l'adquisició de competència lingüística, s'obre el portal Compendium.cat,[70] amb un ampli contingut en llenguatge jurídic català i fruit de la col·laboració de 18 institucions de Catalunya i Andorra.

2.6. L'activitat de l'Estat amb relació a la llengua

L'activitat de l'Estat per afavorir el català i possibilitar un desplegament efectiu del seu ús ha estat escassa i sovint contrària. Així, la Moció 167/XIV del Parlament de Catalunya, sobre l'ús social del català, de 24 de novembre de 2022, instava a fer les gestions necessàries amb el Govern de l'Estat en aspectes rellevants com complir els compromisos amb relació a la promoció del català i tramitar-ne l'oficialitat a la Unió Europea, modificar la Llei general de comunicació audiovisual perquè no perjudiqui les llengües oficials pròpies o la represa de la traducció i l'edició del *Boletín Oficial del Estado* en català. Respecte d'aquesta darrera qüestió, cal recordar que des de maig de 2021 el BOE no publica les lleis en llengua catalana.

La normativa estatal que eventualment incideix sobre el règim lingüístic continua amb una arrelada tendència a recollir poc les llengües pròpies, amb una perspectiva que circumscriu l'ús, en aquest cas, del català i l'aranès, a matèries de competència autonòmica. També molt sovint les llengües oficials es configuren amb una mena de caràcter voluntari o potestatiu.[71] Així, la Llei 4/2022, de 25 de febrer, de protecció dels consumidors i usuaris davant de situacions de vulnerabilitat social i econòmica, que inclou la clàusula «almenys en castellà i, si s'escau, a petició de qualsevol de les parts, s'ha de redactar també en qualsevol de les altres llengües oficials en el lloc de celebració del contracte». O la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular, que obvia directament l'etiquetatge en les llengües oficials diferents de la castellana. Normes com el Reial decret 97/2022, d'1 de febrer, pel qual s'aprova el Programa del Pla estadístic nacional, passen per alt l'existència de diverses llengües. Una mica més explícita, la Llei 11/2022, de 28 de juny, general de telecomunicacions estableix que la informació per als usuaris finals i consumidors s'ha de facilitar en la llengua oficial de la comunitat autònoma quan així ho requereixin.

69 https://llengua.gencat.cat/ca/serveis/acreditacio_coneixements/certificats_de_catala/informacio-certificacio-oficial-catala/.

70 https://compendium.cat/.

71 Tasa, «Crònica legislativa de l'Estat espanyol. Primer semestre de 2022», 309-313.

En definitiva, la línia general és la que ja va indicar el 2020 el relator de Nacions Unides en l'informe sobre Espanya pel que fa a qüestions de les minories[72] en el sentit de l'acció materialment poc facilitadora de l'Estat. O en la línia semblant, amb relació a la Carta europea de llengües regionals o minoritàries, l'Avaluació del Comitè d'Experts de la implementació de les recomanacions per a l'acció immediata del V Informe d'avaluació del Comitè d'Experts sobre Espanya, de 31 de març de 2021,[73] sobre les mancances, pel que fa a les llengües protegides, en la justícia i en l'Administració estatal.[74]

D'altra banda, consta que el Consejo de Lenguas Oficiales[75] es va reunir el 26 de setembre de 2022, amb elements poc rellevants per a la situació del català i l'aranès. Amb relació a les funcions d'aquest organisme pel que fa als informes de la Carta europea, el 16 de desembre se subscriu un Conveni entre l'Administració general de l'Estat i diverses universitats per fer un estudi i proposta d'indicadors sobre el compliment dels articles 9 i 10 de la Carta per part d'un equip d'experts.[76]

2.7. El català a Europa i la projecció exterior

Des del punt de vista de l'acció política, es torna a plantejar una de les demandes recurrents sobre l'estatus del català. En la Taula de diàleg el Govern català obté alguns compromisos del Govern de l'Estat en l'esmentat Acord per a la protecció i l'impuls de la llengua catalana,[77] com el relatiu a l'ús del català en el Parlament Europeu. Després de la constatació d'una aplicació molt deficitària dels acords administratius d'Espanya amb les institucions europees,[78] el reconeixement del català a Europa es torna a situar a l'agenda política. El Govern espanyol envia una carta a la presidència del Parlament Europeu en la qual s'insta que el català, el gallec i l'eusquera puguin ser llengua d'ús als plens de l'Eurocambra.

Quant a la projecció fora de Catalunya, l'Institut Ramon Llull ha mantingut una activitat exterior molt important, com ara l'ensenyament i la convocatòria de proves

72 https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/063/91/PDF/G2006391.pdf?OpenElement.

73 https://rm.coe.int/spainevaliria5-en/1680a26f9e.

74 La Proposició de llei orgànica de modificació de l'article 231 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (122/000257), de 30 de setembre de 2022, torna a proposar la reforma de la Llei orgànica per adaptar-la als requeriments de la Carta. https://www.congreso.es/ca/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XIV&_publicaciones_id_texto=(BOCG-14-B-280-1.CODI.)

75 https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/Lenguas-cooficiales/Consejo-de-Lenguas-Cooficiales.html.

76 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-22661.

77 https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Documents/2022/270722-acuerdo-lengua.pdf.

78 Pons, i Jiménez, *Anàlisi dels acords de la UE amb Espanya i el Regne Unit sobre l'ús de llengües regionals o minoritàries*.

de català o les càtedres de professors visitants de diferents universitats. Cal significar també la participació en la Fira de Frankfurt amb 14 autors i més de 50 editorials, i en la Fira Internacional del Llibre de Guadalajara, en què el Departament de Cultura coordina la presència de més 35 editorials catalanes.

Des del punt de vista de la relació entre territoris, s'han de referir les trobades periòdiques dels responsables de la política lingüística dels governs català, valencià i balear en el marc de la Declaració de Palma (tres reunions el 2022), que suposa un intercanvi i una acció més coordinada de les actuacions, com ara en doblatge i subtitulació al català, millora del sistema d'homologacions de títols de català, món digital, participació dels altres governs en el projecte AINA, les reclamacions a les institucions espanyoles i europees o les enquestes de coneixement de la realitat sociolingüística.

Així mateix, els governs de Galícia, Euskadi, Catalunya, Illes Balears, Navarra i la Generalitat Valenciana han coordinat determinades polítiques (sobretot pel que fa a les demandes sobre la participació en el PERTE) en el marc del Protocol de col·laboració en matèria de política lingüística.[79] També l'Euroregió Pirineus-Mediterrània, entitat de cooperació territorial constituïda pel Govern de les Illes Balears, la Generalitat de Catalunya i la Regió d'Occitània, ha continuat la col·laboració en matèria lingüística.

3. Conclusions

L'activitat normativa i executiva en l'àmbit de la cultura ve marcada, per una banda, per la recuperació després de la pandèmia, amb la voluntat d'actuació per part de l'Administració, sobretot per via de l'activitat subvencional, i per l'altra, per un volum menor d'activitat normativa, tenint en compte que el període ressenyat se situa en una fase encara inicial de la legislatura. Així mateix, pel que fa a l'activitat estatal, s'aproven o estan en projecte normes que poden tenir una incidència important dins l'esfera d'actuació autonòmica.

Quant a la llengua, el 2022 ha estat marcat sobretot per la conflictivització a l'ensenyament, amb l'exigència judicial d'un mínim d'un 25% d'educació en castellà, i l'adopció de mesures legislatives per possibilitar una solució, la Llei 8/2022 i el Decret llei 6/2022. Qüestionada la seva constitucionalitat, la resolució està pendent ara de la decisió constitucional. Les determinacions lingüístiques bàsiques en l'àmbit de l'educació, doncs, surten de l'esfera de les decisions de la jurisdicció ordinària i tornen a situar-se en l'àmbit dels poders legislatiu i executiu catalans.

També és un eix important el debat i l'aprovació de la Llei estatal de la comunicació audiovisual, amb continguts d'entrada poc satisfactoris per al català i l'aranès i amb una pressió competencial important per l'espai d'actuació autonòmica. Dins d'aquest mateix àmbit audiovisual, l'activitat de la Generalitat ha estat important, sobretot en el foment de la presència del català en els productes audiovisuals.

79 https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Documents/2022/270722-acuerdo-lengua.pdf.

Finalment, com a mesura general d'acció política i en un moment d'alertes sobre la situació del català, cal ressaltar el Pacte Nacional per la Llengua, que desplega les actuacions durant aquest any i s'ha de concretar el 2023.

Bibliografia

CONCA. [2021] *Informe anual sobre l'estat de la cultura i de les arts*. Generalitat de Catalunya, 2002. https://conca.gencat.cat/ca/detall/publicacio/2021-Informe-anual-sobre-lestat-de-la-cultura-i-de-les-arts.

Del Pozo, Joan Manuel. «Les propostes del Consell Lingüístic Assessor del Departament d'Educació». Blog de la *Revista de Llengua i Dret* (2022). https://eapc-rld.blog.gencat.cat/2022/07/21/les-propostes-del-consell-linguistic-assessor-del-departament-deducacio-joan-manuel-del-pozo/.

Digón Martín, Raül. «La nova legislació de la comunicació audiovisual i el català: més enllà de les quotes». Blog de la *Revista de Llengua i Dret* (2022). https://eapc-rld.blog.gencat.cat/2022/06/30/la-nova-legislacio-de-la-comunicacio-audiovisual-i-el-catala-mes-enlla-de-les-quotes-raul-digon-martin/.

Fita i Caba, Carme. «El projecte de llei general de comunicació audiovisual: una oportunitat per a la llengua?». Blog de la *Revista de Llengua i Dret* (2022). https://eapc-rld.blog.gencat.cat/2022/01/27/el-projecte-de-llei-general-de-comunicacio-audiovisual-una-oportunitat-per-a-la-llengua-carme-fita-i-caba/.

Institut d'Estudis de l'Autogovern (IEA). *Recull de la legislació catalana aprovada durant el període 1 de maig-31 agost 2022*, 2022, 1-8. https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/observatori_autogovern/02_legislacio-i-jurisprudencia/01-1_legisCat/legislacio-parlament/2022-rlc/rlc-2nq-2022-ca.pdf.

Marín Dios, Susana. «La STC d'11 d'abril de 2019 sobre la Llei d'educació de Catalunya i la seva repercussió sobre el model lingüístic a l'escola catalana». Blog de la *Revista de Llengua i Dret* (2019). https://eapc-rld.blog.gencat.cat/2019/05/09/la-stc-d11-dabril-de-2019-sobre-la-llei-deducacio-de-catalunya-i-la-seva-repercussio-sobre-el-model-linguistic-a-lescola-catalana-susana-marin-dios/.

Melero, Maite, i Marta Costa-Jussà. «AINA, un projecte d'intel·ligència artificial en clau catalana». Blog de la *Revista de Llengua i Dret* (2021). https://eapc-rld.blog.gencat.cat/2021/04/08/aina-un-projecte-dintelligencia-artificial-en-clau-catalana-maite-melero-i-marta-r-costa-jussa/.

Moreno, Asunción, et al. *La llengua catalana a l'era digital*. Barcelona: Springer, 2020. http://www.meta-net.eu/whitepapers/e-book/catalan.pdf.

Nieva Fenoll, Jordi. «Per què un 25% de classes en castellà?» Blog de la *Revista de Llengua i Dret* (2021). https://eapc-rld.blog.gencat.cat/2021/12/09/per-que-un-25-de-classes-en-castella-jordi-nieva-fenoll/.

Pla Boix, Anna Maria. *En defensa del model lingüístic de l'escola a Catalunya. Reflexions per a un debat crític des del dret constitucional*. Barcelona: IEA, 2021. https://

presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/desenvolupament_autogovern/institut-destudis-autogovern/publicacions/cataleg-de-publicacions/ieag13.

Pons Parera, Eva, i Khatarina Jiménez Weese. *Anàlisi dels acords de la UE amb Espanya i el Regne Unit sobre l'ús de llengües regionals o minoritàries. Avaluació pràctica*. Barcelona: Universitat de Barcelona. Departament de Cultura, 2021. https://llengua.gencat.cat/web/.content/documents/legislacio/UE/arxius/CAT-EUAgreements.pdf.

Ridao Martín, Joan. "El règim lingüístic de l'educació a Catalunya: un balanç retrospectiu amb dèbits i crèdits. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law* 75 (2021): 7-26. http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rld/article/view/10.2436-rld.i75.2021.3543.

———. «Crònica legislativa de Catalunya. Primer semestre de 2022. La nova legalitat sobre els usos lingüístics educatius per fer front a l'execució de la sentència del TSJC que imposa el 25 % de castellà al conjunt del sistema educatiu de Catalunya». *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law* 78 (2022): 236-251. http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rld/article/view/10.2436-rld.i78.2022.3866.

Ridao, Joan, i Gerard Martín. *La modificació de la normativa reguladora de la llengua en l'ensenyament per donar resposta a la sentència del TSJC de 16 de desembre de 2020*. Barcelona: Institut d'Estudis d'Autogovern, 2022. https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/publicacions/14_IEA-Informes/informes_arxius-i-vincles/IEAInforme-1-2022.pdf.

Ridao, Joan, Gerard Martín, i Helena Mora. *El marge de què disposa la Generalitat de Catalunya per establir una política pública pròpia en l'àmbit audiovisual*. Barcelona: Institut d'Estudis d'Autogovern, 2022. https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/publicacions/14_IEA-Informes/informes_arxius-i-vincles/IEA-Informe-2-2022.pdf.

Tasa Fuster, Vicenta. «Crònica legislativa de l'Estat espanyol. Primer semestre de 2022». *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law* 78 (2022): 309-313. http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rld/article/view/10.2436-rld.i78.2022.3911.

Educació

Vicenç Aguado Cudolà
Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona

1. L'educació: una visió general de l'any 2022

L'any 2022 ha estat un any intens i complex en relació amb l'àmbit de l'educació, que s'ha vist reflectit tant en la normativa com en la jurisprudència, en la seva aplicació i en la conflictivitat al carrer a través de vagues i manifestacions propiciades pels sindicats (USTEC-STEs, UGT, CCOO, Aspec-sps, Intersindical, CGT i USOC). Entre els temes que han marcat l'agenda hi ha l'aplicació del 25% d'ensenyament en castellà, la modificació del calendari escolar, la inversió en educació (que no arriba al 4% del PIB), les retallades pressupostàries, l'oposició al nou currículum que introdueix canvis rellevants sense que s'hagi produït un debat en els centres i l'estabilització del personal, així com la reivindicació dels mitjans necessaris per l'efectivitat del Decret de l'escola inclusiva (Decret 150/2017, de 17 d'octubre).[1]

Sens dubte, aquest període ha estat marcat per la llengua a les escoles, arran de l'execució de la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que fixava el percentatge en un 25%. La resposta ha estat de caràcter normatiu, eliminant paràmetres numèrics, proporcions o percentatges en l'ensenyament i l'ús de les llengües. El tema no està encara definitivament resolt, com ho posa en relleu el fet que s'han interposat recursos d'inconstitucionalitat contra aquesta llei, així com una qüestió de constitucionalitat pel mateix TSJ de Catalunya.

Hi ha hagut, però, altres assumptes de gran rellevància en l'àmbit educatiu. En aquest sentit, cal destacar el currículum en els ensenyaments que ha donat lloc a una conflictivitat entre l'Estat i la Generalitat. Aquest tema, fruit de nombroses i detallades normes tècniques, posa en relleu quin és l'abast de la normativa bàsica estatal i fins a quin punt poden les comunitats establir-ne una ordenació en el desplegament de la normativa. S'està afectant un punt essencial en el tema del repartiment de competències entre Estat i comunitats autònomes, així com el concepte material i formal de les bases. D'acord amb aquest model, la fixació de les bases hauria de deixar un espai propi de desplegament a les comunitats autònomes, al mateix temps que hauria de dotar de certesa la identificació d'aquesta legislació bàsica en normes amb rang de llei. En l'àmbit de l'educació, els currículums i altres aspectes d'ordenació educativa són realitzats habitualment a través de normes reglamentàries. Això ve donat pel

1 Sobre els temes conflictius vegeu: https://www.ccma.cat/324/comencen-cinc-dies-de-vaga-a-escoles-i-instituts-els-motius-mes-enlla-del-calendari/noticia/3151944/.

seu caràcter tècnic, en què calen normes rigoroses basades en criteris pedagògics que facin realitat el dret a l'educació previst a l'art. 27 de la Constitució i a l'art. 21 i següents de l'Estatut de Catalunya de 2006. Es posa, per tant, en relleu una tensió encara no adequadament resolta entre les normes reglamentàries, que per la seva condició són pròpies del detall, i la legislació bàsica, que hauria de limitar-se a fixar un mínim comú denominador.

Altres mesures com el tema del calendari escolar no plantegen tants problemes en si mateixes, ja que semblen avalades per criteris tècnics, si bé poden ser més qüestionables des del procés de la seva implantació en què resulta amb caràcter necessari el diàleg i la concertació amb qui han d'aplicar les mesures, com són les escoles i els mestres, així com els seus representants sindicals. En aquest punt resulta imprescindible treballar en els mecanismes de participació i consens.

Una altra qüestió rellevant és el tema del finançament. El dret a l'educació té un caràcter clarament de prestació. Com en tots els drets d'aquest tipus, el tema del finançament esdevé essencial per tal de poder garantir l'accés a tothom en condicions d'igualtat a uns serveis de qualitat. Això s'ha plantejat amb tota cruesa durant aquest 2022 en les nombroses sentències que s'han dictat sobre el finançament de les llars d'infants municipals. Determinats factors com la crisi econòmica i la baixa natalitat de la nostra societat posen en tensió aquest sistema. Aquí cal veure en quina mesura aquest finançament pot quedar solament en mans d'acords o pactes entre l'administració titular del servei i la que acaba prestant-lo efectivament, així com quin ha de ser el paper del legislador. Sembla necessari tant que el legislador creï determinats fons específics com que acudeixi a la tècnica de les preassignacions pressupostàries per tal de vincular determinats fons a la finalitat de garantir aquests serveis i prestacions.

En matèria d'educació universitària, la novetat més rellevant han estat les reformes impulsades per l'Estat que s'han materialitzat en la Llei de convivència universitària, per superar el desfasat i anacrònic Reglament de disciplina acadèmica. Aquesta reforma resultava imprescindible degut a que el Reglament de 1954 es tractava d'una norma preconstitucional concebuda en període de dictadura, sense una tipificació adequada de conductes infractores, amb tipus excessivament oberts que difícilment haguessin passat un filtre de constitucionalitat. L'altra reforma, la del sistema universitari, està en procés d'aprovació, per la qual cosa es donarà compte en una propera edició d'aquest informe d'autogovern.

2. La llengua de l'ensenyament a les escoles

El tema de la llengua a les escoles és conseqüència immediata d'una línia jurisprudencial establerta per la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Aquesta línia va ser iniciada per la STSJ de Catalunya 5201/2020, de 16 de desembre,[2] en la qual es resolia un recurs contra la inactivitat de l'Administració i contra diverses resolucions que aproven les normes

2 Roj: STSJ CAT 8675/2020 - ECLI:ES:TSJCAT:2020:8675.

de preinscripció i matriculació d'alumnes, interposat per l'Administració de l'Estat. En aquesta Sentència es declarava l'obligació de l'Administració de la Generalitat

> d'adoptar les mesures que siguin necessàries als efectes de garantir que, als ensenyaments compresos al sistema educatiu de Catalunya, tots els alumnes rebin de manera efectiva i immediata l'ensenyament mitjançant la utilització vehicular normal de les dues llengües oficials en els percentatges que es determinin, que no podran ser inferiors al 25% en tots dos casos.

Aquesta sentència va ser recorreguda per la Generalitat en cassació davant el Tribunal Suprem i va ser desestimada per providència de 18 de novembre de 2021. Els arguments d'inadmissió es basaven en el fet que el debat processal se centrava en qüestions fàctiques, impròpies de la cassació, com l'existència o no de l'incompliment de la utilització de la llengua castellana en els centres escolars.

El 20 de gener de 2022 la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va decretar la fermesa de la STSJ de Catalunya 5201/2020, de 16 de desembre.[3] A partir d'aquí, la Generalitat disposava d'un termini de dos mesos des de la seva notificació, que finalitzava el 31 de març de 2022, per tal d'iniciar l'execució de la sentència. En aquest període s'aproven dues normes que incideixen en aquesta execució.

D'una banda, trobem la Llei 8/2022, del 9 de juny, sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari. Aquesta llei va ser el resultat d'una proposició de llei presentada pels grups parlamentaris Socialistes i Units per Avançar, Esquerra Republicana, Junts per Catalunya i En Comú Podem. Es va tramitar pel procediment de lectura única i d'urgència extraordinària amb reducció de terminis (art. 138.2 i 107.4 Reglament del Parlament de Catalunya). Malgrat això, durant la tramitació parlamentària es va sol·licitar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries pels grups parlamentaris Vox en Cataluña, Ciutadans i Mixt del Parlament de Catalunya el 24 de maig de 2022. Aquesta petició de dictamen comportava que la tramitació parlamentària s'allargués més enllà del termini límit per iniciar l'execució de la sentència.

D'altra banda, trobem el Decret llei 6/2022, de 30 de maig, pel qual es fixen els criteris aplicables a l'elaboració, l'aprovació, la validació i la revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius. Segons aquesta norma amb rang de llei, entre els criteris i objectius bàsics següents que havien de seguir els centres en l'ús de les llengües, hi ha: *a*) les determinacions estatutàries i legals, en particular en relació amb el català com a llengua pròpia, llengua normalment emprada, llengua vehicular i d'aprenentatge i llengua d'ús normal en l'acollida de l'alumnat; *b*) la garantia que l'alumnat assoleixi el domini oral i escrit del català i el castellà al final de l'ensenyament obligatori; *c*) la necessària anàlisi de l'entorn sociolingüístic dels centres, de l'entorn general i dels objectius de normalització lingüística per garantir l'eficàcia dels projectes educatius

3 Vegeu: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Cataluna/Noticias-Judiciales-TSJ-Cataluna/El-TSJCat-declara-la-firmeza-de-la-sentencia-que-establece-el-25--de-ensenanza-en-castellano-en-las-escuelas.

i lingüístics; *d*) La inaplicació de paràmetres numèrics, proporcions o percentatges en l'ensenyament i l'ús de les llengües.

Sobre aquestes normes es van pronunciar els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries 3/2022, de 7 de juny i 4/2022, de 20 de juny. Segons aquest òrgan consultiu, «la Constitució, a diferència del que va fer la Constitució de 1931 (art. 50), no imposa un determinat model lingüístic de l'ensenyament». Fonamenta la constitucionalitat d'aquestes normes en les quals el model

> que reconeix la llengua catalana com a centre de gravetat i llengua vehicular i d'aprenentatge en el sistema educatiu, amb la finalitat d'assegurar la normalització de l'ús del català i la integració social, ha estat constantment avalat per la doctrina constitucional des dels seus inicis fins a l'actualitat.

També argumenta que «la Constitució no estableix un dret d'opció lingüística, en virtut del qual els pares, els tutors o els propis alumnes puguin escollir la llengua de l'ensenyament». Amb tot, també assenyala que la Constitució no atorga una llibertat absoluta a les comunitats autònomes per establir l'ús de les llengües en l'ensenyament. Aquests límits serien fonamentalment els següents:

- El català ha de ser llengua vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament, però no pot ser l'única que gaudeixi de tal condició, sinó que el castellà ho és amb igual títol, ja que és, tanmateix, llengua oficial a Catalunya.
- El sistema educatiu ha de garantir el coneixement de les dues llengües oficials com a conseqüència natural, precisament, de la seva condició d'oficialitat.

El Consell de Garanties Estatutàries també assenyala que la legislació estatal no estableix el castellà com a llengua vehicular i que quan ho feia (Llei Wert) no en fixava percentatges concrets, sinó una ordenació basada en una «proporció raonable».

A partir d'aquí passa a examinar l'adequació constitucional i estatutària de les normes, assenyalant diverses consideracions de les quals podem destacar-ne algunes. La primera és que aquesta legislació té com a objectiu que els estudiants al finalitzar la seva escolarització dominin ambdues llengües oficials. La segona és que el percentatge fixat pel Tribunal Superior de Justícia no esdevé paràmetre de constitucionalitat i si bé n'és una opció legítima, també ho seria la de no fixar els esmentats percentatges.

Al tractar-se de normes amb rang de llei no podien ser objecte de control per part dels òrgans de la justícia ordinària, tampoc el tema de la superació del percentatge del 25% a l'establir-se com un criteri legal la inaplicació de paràmetres numèrics. Això plantejava fonamentalment dues opcions des del punt de vista del seu control de constitucionalitat. La primera era la via del recurs d'inconstitucionalitat que interposés el president del Govern d'Espanya que, com és sabut, comportaria la suspensió d'aquestes normes en cas que se sol·licités, fins que el Tribunal Constitucional es pronunciés sobre aquesta, en un període no superior als cinc mesos. Cal dir, però, que aquesta via no fou utilitzada com a conseqüència que el Govern d'Espanya i el de la Generalitat de Catalunya van subscriure l'Acord per a la protecció i l'impuls de la llengua catalana de 27 de juliol de 2022. Acord que se situaria en el context de l'ano-

menada «taula de diàleg» entre els governs català i espanyol per resoldre el conflicte català. Segons aquest acord, ambdues parts:

> respaldan el desarrollo del marco normativo reciente, consagrado por el Parlament de Catalunya, encabezado por la Ley 8/2022, de 9 de junio, sobre el uso y el aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria, que da amparo a los usos y aprendizajes lingüísticos del catalán, del castellano, del aranés en la Val d'Aran, de las primeras y las segundas lenguas extranjeras, de las lenguas de origen de los alumnos y de la lengua de signos catalana, de acuerdo con la evolución metodológica del aprendizaje, los instrumentos de control, evaluación y mejora de las competencias lingüísticas y de la realidad lingüística de cada entorno educativo. Consideran, asimismo, que las disposiciones de dicha ley se adecuan al marco constitucional y estatutario. En todo caso, el Gobierno de España y el Govern de la Generalitat se comprometen a resolver por la vía del diálogo y la negociación los conflictos que pudieran surgir en la aplicación o desarrollo del marco normativo vigente.

En canvi, la via del recurs d'inconstitucionalitat fou promoguda per més de cinquanta diputats del Grupo Parlamentario Popular i del Grupo Parlamentario Ciudadanos,[4] sent admès a tràmit pel Tribunal Constitucional per providència de 13 de setembre de 2022. Cal dir que, en aquest cas, no era possible la suspensió de la normativa impugnada, a diferència del que succeeix amb el recurs que podria haver presentat el president del Govern.

L'altra via possible era la de la qüestió de constitucionalitat d'acord amb l'art. 35 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional. La qüestió fou presentada per la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya mitjançant interlocutòria de 28 de juliol de 2022.[5] En aquesta interlocutòria es constava la impossibilitat d'executar la sentència degut a l'aprovació de les esmentades normes amb rang de llei al mateix temps que considerava que podien ser contràries a la Constitució, per la qual cosa es va instar les parts a que fessin les seves al·legacions. Els motius d'inconstitucionalitat que veu el Tribunal Superior de Justícia segons els quals fonamenta la qüestió d'inconstitucionalitat són els següents:

- Infracció de l'article 3 de la Constitució, segons el qual les llengües oficials en l'àmbit de l'ensenyament es troben en una situació jurídica paritària de manera que cap de les dues es pot situar amb caràcter preferent sobre l'altra. La intensitat de l'ús del català pot ser superior en funció de l'objectiu de normalització lingüística d'aquesta llengua, si bé sense qüestionar l'ús normal d'ambdues llengües, de manera que ambdues llengües han de ser no solament objecte d'ensenyament sinó també mitjà de comunicació en el conjunt del procés educatiu. Segons el TSJ el Decret llei 6/2022 i la Llei 8/2022 introdueixen un model que trenca amb la paritat de les llengües oficials en la mesura que el català assumeix en solitari la condició

4 Recurs d'inconstitucionalitat núm. 5630-2022, contra els articles 2 a) i d), 3.1 i 4.1 del Decret llei de Catalunya 6/2022, de 30 de maig, pel qual es fixen els criteris aplicables a l'elaboració, l'aprovació, la validació i la revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius, i articles 2.1 i 2.4 de la Llei de Catalunya 8/2022, del 9 de juny, sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari.

5 Roj: ATSJ CAT 421/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:421A.

de llengua vehicular i el castellà quedaria relegat a una utilització curricular i educativa, sense una intensitat determinada en el seu ús.

- Infracció dels articles 9.3, 24.1, 117 i 118 de la Constitució. Aquestes vulneracions es fonamenten en la vulneració del dret a l'execució de la sentència que formaria part del dret a la tutela judicial efectiva, ja que l'objectiu d'aquestes normes es dirigia específicament, tal com posa en relleu la seva tramitació parlamentària, a impedir-ne l'execució de la sentència del Tribunal Superior de Justícia.
- Infracció de l'article 86.1 de la Constitució, en relació amb l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Segons això, s'estaria vulnerant l'existència d'una causa d'extraordinària i urgent necessitat que legitimaria l'aprovació del decret llei.

Aquesta legislació també va ser objecte de polèmica perquè eliminava el caràcter de llengua vehicular en l'ensenyament de l'aranès. L'eliminació va ser conseqüència d'una manca de previsió del legislador d'aquest aspecte, més que una mesura dirigida explícitament a eliminar aquest caràcter vehicular. Per aquesta raó, una vegada es va detectar aquesta situació el Ple del Conselh Generau d'Aran va aprovar el 3 de novembre de 2022, per unanimitat, la Proposició de llei de modificació de la disposició addicional de la Llei 8/2022, del 9 de juny, sobre l'ús i aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari, que elimina el caràcter de llengua vehicular de l'aranès.

Al meu parer, la flexibilitat d'aquestes normes amb rang de llei que hauran d'adaptar-se a la realitat sociolingüística de cada centre podria justificar la seva constitucionalitat. Qüestió distinta és que això no exclouria un possible control judicial en l'aplicació d'aquest marc jurídic en la mesura que, amb independència d'un percentatge concret, no es garantís el caràcter vehicular d'ambdues llengües oficials.

3. El calendari escolar

Una altra qüestió polèmica ha estat el canvi de calendari escolar. Així, des del curs 2022-2023 s'ha avançat al cinc de setembre al segon cicle de l'educació infantil i a l'educació primària i al set de setembre a l'educació secundària obligatòria, el batxillerat, els cicles formatius de formació professional bàsica, de grau mitjà i superior, els cursos d'especialització de la formació professional, els itineraris formatius específics, els programes de formació i inserció, el curs de formació específic per a l'accés a cicles de grau mitjà i el curs de preparació per a la incorporació als cicles formatius de grau superior les classes. També s'ha avançat al 19 de setembre per als cicles formatius de grau mitjà i de grau superior d'arts plàstiques i disseny, els d'arts escèniques, els ensenyaments artístics de règim especial, els graus professionals de música i dansa, els ensenyaments esportius i els ensenyaments de centres i aules de formació d'adults. I finalment, s'ha avançat al 22 de setembre per als ensenyaments de les escoles oficials d'idiomes. Més que la mesura en si, el rebuig ha vingut donat per la necessitat d'aplicar-la progressivament i de pactar-ho entre les diverses parts afectades.

La justificació d'aquest avançament ve donada perquè el Govern considera que el calendari aplicat fins ara produïa un allargament de la desconnexió de l'alumnat per vacances amb els efectes negatius que pot tenir per a l'aprenentatge, especialment per a l'alumnat que es troba en entorns desafavorits. Per contra, el nou calendari afavoriria, segons el Govern, la conciliació i la igualtat d'oportunitats. La mesura fou adoptada a través de l'Ordre EDU/113/2022, de 3 de maig, per la qual s'estableix el calendari escolar del curs 2022-2023 per als centres educatius no universitaris de Catalunya i es modifica l'Ordre EDU/119/2021, de 28 de maig, per la qual s'estableix el calendari escolar del curs 2021-2022 per als centres educatius no universitaris de Catalunya.

En canvi, la mesura fou objecte del Dictamen 1/2022, del Consell Escolar de Catalunya. Segons aquest dictamen es valorava de forma positiva l'avançament d'aquest calendari per diverses raons: *a*) Catalunya és el territori de l'Estat i dels països del nostre entorn on més tard comencen les classes al setembre; *b*) contribueix a la racionalització del calendari lectiu; *c*) recull el que indiquen les evidències de nombrosos estudis realitzats que constaten el fet que l'acumulació lectiva en períodes més concentrats no afavoreix les condicions d'aprenentatge; *d*) esdevé un aspecte central per promoure l'equitat i reduir les desigualtats socials; *e*) és beneficiosa pel fet que escurça la distància entre períodes lectius, cosa que beneficia els aprenentatges de tot l'alumnat i singularment d'aquell més vulnerable. Ara bé, el Consell Escolar valora negativament que els seus membres no van poder debatre aquesta qüestió, sinó que van assabentar-se'n per una roda de premsa del conseller, generant un "perillós precedent". També es mostren disconformes amb el canvi sobtat i demanen la seva aplicació amb més temps, almenys un curs, per tal de generar el màxim de consensos fixant uns punts de treball.

4. L'ordenació i el finançament de l'educació infantil

Un dels temes que ha generat molta conflictivitat judicial durant l'any 2022 ha estat el tema del finançament de les escoles municipals d'educació infantil. Cal dir que els compromisos de finançament d'aquests centres s'estableixen per convenis. Així ho preveu l'art. 198.2, disposició addicional trentena i art. 42.3 de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació, segons el qual «el sosteniment dels centres públics respon a allò establert, amb criteris de suficiència, als pressupostos de la Generalitat i, si escau, als convenis subscrits entre l'Administració educativa i l'Administració local».

Es tractava, per tant, d'un sistema pactat per via de conveni en què el cost normalment es repartia entre l'administració municipal prestadora del servei, la Generalitat, que és qui té les competències en la matèria, i els usuaris dels serveis, que eren les famílies amb infants de 0 a 3 anys. Cal dir que es van produir uns factors que van incidir en el finançament, com foren la crisi econòmica de 2009 i la davallada demogràfica. La crisi econòmica repercutí en la inversió pública realitzada. Tanmateix, la caiguda

de la natalitat comportà que hi hagués menys usuaris, amb el fet que baixessin també les seves aportacions, mentre que el cost del servei i de les instal·lacions es mantenia.

Per aquest motiu, un gran nombre d'ajuntaments van interposar recursos contenciosos administratius per tal que la Generalitat fes efectives les obligacions de finançament contretes a partir del curs 2012-2013, que van ser estimats pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Per tal de regularitzar aquesta situació, la Llei 5/2020, de 29 d'abril, va quantificar el cost de 2.975 € per plaça per al període que va des del curs 2012-2013 fins el 2018-2019. A aquests efectes va establir un termini de 10 anys per satisfer-lo amb el següent calendari: 200 € per plaça el curs 2019-2020; 175 € per plaça el curs 2020-2021; 200 € pels cursos 2021-2022, 2022-2023 i 2023-2024; 400 € per plaça del curs 2024-2025 fins el curs 2028-2029. Pel que fa al cost de les places pels períodes següents, va establir aquestes quanties: 1.300 € per plaça el curs 2019-2020; 1.425 € per plaça el curs 2020-2021; 1.600 € per plaça del curs 2021-2022 fins el 2028-2029.

En aquest punt cal esmentar l'Acord marc per finançar el cost que té per a les famílies l'escolarització d'infants a i2 a les llars d'infants i a les escoles bressol de titularitat municipal, i també per avançar cap a la incorporació del finançament del primer i segon curs del primer cicle d'educació infantil (i0 i i1), de 22 d'abril de 2022. Aquest acord va ser subscrit pel conseller d'ensenyament i les persones representants de les entitats associatives dels ens locals (Federació de Municipis de Catalunya i Associació Catalana de Municipis).[6] Cal destacar que en aquest text s'estableix la gratuïtat de l'educació infantil de primer cicle per a les nenes i nens de 0 a 3 anys. Així, s'estableix que el Govern de la Generalitat, a través del Departament d'Educació «assumirà la part del cost del servei d'escolarització que satisfan les famílies dels alumnes del primer cicle de l'etapa de l'educació infantil als centres de titularitat municipal».

5. La normativa bàsica estatal reguladora del currículum i el seu desplegament en els documents per a l'organització i la gestió dels centres

L'abast competencial de l'Estat i la Generalitat en aquesta matèria ha estat objecte de la Sentència del Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa) 42/2022, de 20 de gener.[7] Aquesta Sentència porta causa de la impugnació realitzada per l'Administració general de l'Estat contra la Resolució de la Secretaria General del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de 23 de juny de 2016, per la qual s'aproven els documents per a l'organització i la gestió dels centres per al curs 2016-2017.

El Tribunal Superior de Justícia va declarar la nul·litat de diversos preceptes d'aquesta resolució. La Generalitat va recórrer en cassació davant del Tribunal Suprem. En aquest cas l'interès cassacional objectiu, que és un requisit d'aquest recurs,

6 El text d'aquest acord està disponible a: https://educacio.gencat.cat/web/.content/home/actualitat/gratuitat-infantil2/010422-acord-marc-financament-i2.pdf.

7 Roj: STS 235/2022 – ECLI:ES:TS:2022:235.

resideix en si la resolució impugnada reflecteix o no adequadament la regulació bàsica estatal en la matèria.

La Generalitat va assenyalar que la sentència objecte de cassació s'empara en un concepte formal de les bases que no respecta la doctrina del Tribunal Constitucional, conforme a la qual cal anar a un concepte material de les bases, de manera que no ha d'esgotar la capacitat normativa del legislador autonòmic ni pot estendre's a aspectes no susceptibles de merèixer tal caràcter. Considera que no ha de confondre's l'harmonització amb la uniformitat que imposa una determinada sistemàtica en l'ensenyament curricular, amb caràcter bàsic. Així, d'acord amb la jurisprudència constitucional la idea de bases compleix la funció de complementar i concretar el que la Constitució abstractament regula, i que la seva existència no exclou la possibilitat de regulació pròpia i diferenciada o una adequació substancial (que no formal), textual o literal, entre la norma autonòmica i la norma bàsica estatal. També esmenta, com a exemple, que segons el Tribunal Constitucional cal negar el caràcter bàsic de l'exhaustivitat de les proves d'avaluació final d'educació primària que va plantejar el legislador estatal.

Segons el Tribunal el problema no es troba tant en la relació entre les bases i l'exercici de la competència compartida amb la Generalitat, sinó més aviat en si els preceptes de la Resolució impugnada superen els límits propis d'aquesta. En l'escrit del recurs de cassació, el Tribunal considera que no s'analitza la relació concreta entre els preceptes impugnats i la normativa bàsica, sinó que es fa una referència genèrica.

Entrant en el fons de la qüestió, el Tribunal considera que l'organització està relacionada amb els continguts de l'ensenyament que s'han d'impartir en cada moment. La llei orgànica va dissenyar una estructura del batxillerat que, segons el Tribunal, ha estat obviada per la resolució autonòmica. El Suprem entén així que la Sentència impugnada no es va excedir en la seva interpretació sinó que va considerar les divergències amb la legislació bàsica. Al procedir a examinar-les considera que no s'ajusta a la legislació bàsica per dues raons: *a*) no contempla els estàndards i resultats d'aprenentatge avaluable; *b*) no contempla tampoc l'avaluació individualitzada que els estudiants realitzaran al finalitzar el batxillerat.

El tema del rang que han de tenir les normes que l'Estat aprova com a legislació bàsica ha estat objecte d'una evolució jurisprudencial que no sempre ha fixat criteris clars per a la seva delimitació. Des dels inicis, el Tribunal Constitucional va establir un concepte material de bases que es complementava amb un de caràcter formal amb la corresponent exigència de rang. D'aquesta manera va anul·lar diverses normes reglamentàries per insuficiència de rang per contenir normes reglamentàries. No obstant això, no va excloure la possibilitat de col·laboració del reglament. En aquest sentit va anar reconeixent una sèrie d'excepcions al principi de llei formal. Així el caràcter tècnic de la matèria justificava, als ulls del Tribunal Constitucional, que es dictessin normes reglamentàries com a normativa bàsica, sent l'exemple més rellevant

el contingut a l'art. 149.1.13 de «les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica».

En aquest plantejament, en l'àmbit educatiu és freqüent que s'acudeixi a normes reglamentàries degut al seu marcat caràcter tècnic. S'ha justificat que

> la competencia del Estado de establecer lo básico debe ejercerse, preferentemente, mediante leyes, pero también cabe por reglamentos, y ello porque el *desarrollo* no lo es solo del *derecho a la educación*, en el que tiene su espacio material la ley orgánica *ex* artículo 81.1 CE, sino de todo el *artículo 27*, en el que se encuentran, también, normas organizativas, mandatos a los poderes públicos, establecimientos de fines, etc., campos en los que caben tanto la ley ordinaria como el reglamento.[8]

6. L'ordenació dels ensenyaments d'educació bàsica: l'educació primària, l'educació secundària obligatòria i els cicles formatius de grau bàsic

La normativa bàsica estatal aprovada durant aquest 2022 ha estat el Reial decret 95/2022, d'1 de febrer, pel qual s'estableix l'ordenació i els ensenyaments mínims de l'educació infantil i el Reial decret 217/2022, de 29 de març, pel qual s'estableix l'ordenació i els ensenyaments mínims de l'educació secundària obligatòria. Aquests reglaments es basen en les competències que atribueix a l'Estat l'article 149.1.30a de la Constitució per a la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació dels títols acadèmics i professionals i normes bàsiques pel desplegament de l'article 27 de la Constitució. En aquestes normes es fa menció específica a la jurisprudència constitucional que permet que una norma reglamentària intervingui de forma excepcional en la delimitació del que és bàsic quan, entre altres supòsits, la seva utilització resulti justificada pel caràcter marcadament tècnic de la matèria.

Pel que fa al Reial decret 95/2022, el seu objecte és establir els ensenyaments mínims de l'educació infantil, considerant-se aquesta com una etapa educativa única, amb identitat pròpia i organitzada en dos cicles que responen ambdós a una mateixa intencionalitat educativa. Per primer cop encomana al Govern central, en col·laboració amb les comunitats autònomes, la definició dels continguts educatius del currículum del primer cicle. Defineix els objectius, fins i principis generals i pedagògics del conjunt de l'etapa, així com les competències clau, el desenvolupament de les quals haurà d'iniciar-se des del començament mateix de l'escolarització. A més, es fixen les competències específiques de cadascuna de les àrees previstes per a l'etapa, , així com els criteris d'avaluació i els sabers bàsics establerts per a cada cicle. Amb caràcter merament orientatiu i amb la finalitat de facilitar al professorat la seva pràctica, es proposa una definició de situació d'aprenentatge i s'estableixen principis per al seu disseny. També s'inclouen altres disposicions referides a aspectes essencials de l'etapa, com l'avaluació, l'atenció a les diferències individuals i l'autonomia dels centres.

8 Manuel Aragón Reyes, "Las competencias del Estado y las comunidades autónomas sobre educación", *Revista Española de Derecho Constitucional* 98 (2013): 194.

Sobre el Reial decret 217/2022, cal dir que es regula el Perfil de sortida de l'alumnat al finalitzar l'ensenyament bàsic, en què s'identifiquen les competències clau i el seu grau de desenvolupament previst al finalitzar l'etapa. Es fixen les competències específiques de cadascuna de les matèries previstes per a l'etapa , així com els criteris d'avaluació i els continguts enunciats en forma de sabers bàsics. També es proposa una definició de situació d'aprenentatge i s'enuncien orientacions per al seu disseny, amb la finalitat de facilitar al professorat la seva pràctica. Finalment, s'estableix l'horari escolar de les diferents matèries que correspon als ensenyaments mínims.

En desplegament de la normativa bàsica i en l'àmbit de Catalunya es dicta el Decret 175/2022, de 27 de setembre, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació bàsica. En aquest decret es defineix l'estructura del currículum, que inclou com a novetat les competències clau, els indicadors competencials al final de l'etapa, els quals constitueixen el perfil competencial de sortida, i els nous elements curriculars per al desplegament de les àrees i matèries: competències específiques, criteris d'avaluació, sabers i situacions.

7. El batxillerat i la formació professional

En l'àmbit de l'Estat trobem el Reial decret 243/2022, del 5 d'abril que estableix l'ordenació i els ensenyaments mínims del batxillerat. Aquesta ordenació comprèn la relació de les distintes modalitats per les quals es podran cursar els ensenyaments, així com la concreció de les matèries específiques de cadascuna d'elles. En la modalitat General s'atorga a l'alumnat la possibilitat de configurar itineraris formatius molt diversos i adaptats a les seves demandes, ja que permet optar per matèries de distintes modalitats. Es concreten els fins i principis que la llei estableix per a l'etapa en els descriptors operatius del grau d'adquisició de les competències clau previst al finalitzar l'etapa, que es defineixen com la continuació del Perfil de sortida de l'alumnat a l'acabament de l'ensenyament bàsic. Es fixen les competències específiques de cadascuna de les matèries previstes per a l'etapa, així com els criteris d'avaluació i els continguts enunciats en forma de sabers bàsics per a cada curs. Es proposa una definició de situació d'aprenentatge i s'enuncien orientacions per al seu disseny per facilitar al professorat la seva pràctica. S'estableix per a les diferents matèries l'horari escolar que correspon a les ensenyances mínimes.

En desplegament d'aquesta normativa bàsica estatal el Govern de la Generalitat aprova el Decret 171/2022, de 20 de setembre d'ordenació dels ensenyaments de batxillerat. Aquest decret estableix l'ordenació dels ensenyaments de batxillerat i inclou el currículum bàsic establert d'acord amb la Llei orgànica 3/2020, del 29 de desembre, per la qual es modifica la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació i la normativa de desplegament, i que es concreta en el Reial decret 243/2022, del 5 d'abril que estableix l'ordenació i els ensenyaments mínims del batxillerat. En aquest decret es defineix l'estructura del currículum, que inclou com a novetat les competències clau, els indicadors competencials al final de l'etapa i els nous elements curriculars

per al desplegament de les matèries: competències específiques, criteris d'avaluació, sabers i situacions.

8. Els ensenyaments de règim especial: artístics, esportius i d'idiomes

Pel que fa a aquest tipus d'ensenyaments trobem el Decret 45/2022, de 15 de març, pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments d'idiomes de règim especial i el currículum del nivell Intermedi de diversos idiomes. L'objecte de la norma és establir l'ordenació general dels ensenyaments d'idiomes de règim especial i el seu règim de certificació, i també establir el currículum del nivell Intermedi dels idiomes que s'indiquen. Les finalitats són les de capacitar l'alumnat per a l'ús adequat de l'idioma fora de les etapes ordinàries del sistema educatiu i fomentar el plurilingüisme. Els principals continguts de la norma són: establir l'estructura general i la durada del currículum dels ensenyaments d'idiomes de règim especial, establir els currículums dels ensenyaments d'idiomes de règim especial per als nivells Intermedi B1 i Intermedi B2 i establir-ne l'ordenació acadèmica. Els referents de les accions de govern en aquest camp, tant pel que fa a la formació contínua d'aprenents adults com a la formació inicial i permanent dels docents, s'han d'inscriure en el marc de les polítiques del Consell d'Europa, i els nivells de competència a assolir es defineixen d'acord amb els nivells fixats en el Marc europeu comú de referència per a les llengües, tal com es concreten en els ensenyaments d'idiomes que s'estableixen en aquest decret. El currículum establert per aquest decret sota el principi de proporcionalitat, conté la regulació imprescindible perquè sigui desplegat en les programacions elaborades per l'equip docent, les quals han de possibilitar l'assoliment de les competències lingüístiques de l'alumnat establertes en l'idioma corresponent.

L'altra norma és el Decret 243/2022, de 18 d'octubre, pel qual s'estableixen els currículums de nivell Bàsic (A2) i del nivell Avançat (C1 i C2) dels ensenyaments de règim especial de diversos idiomes. Per tal de completar l'oferta formativa dels ensenyaments d'idiomes de règim especial, aquest decret estableix els currículums del nivell Bàsic A2 i del nivell Avançat (C1 i C2). El currículum que estableix aquest decret sota el principi de proporcionalitat conté la regulació imprescindible perquè sigui desplegat en les programacions elaborades per l'equip docent, les quals han de possibilitar l'assoliment de les competències lingüístiques de l'alumnat establertes en l'idioma corresponent.

9. L'educació universitària

L'àmbit universitari ha estat objecte d'una reforma intensa durant l'any 2022: s'ha aprovat la Llei 3/2022, de 24 de febrer, de convivència universitària i està en tramitació el Projecte de llei d'ordenació del sistema universitari. La reforma va ser impulsada pel ministre Manuel Castells Oliván, que va dimitir i el va substituir l'actual ministre Joan Subirats Humet.

La regulació del règim disciplinari de l'alumnat universitari es trobava en l'anacrònic i preconstitucional Reglament de disciplina acadèmica dels centres oficials d'ensenyament superior i d'ensenyament tècnic dependents del Ministeri d'Educació Nacional, aprovat pel Decret de 8 de setembre de 1954. Aquest reglament presentava problemes de constitucionalitat, ja que establia com a infraccions conductes descrites de forma molt oberta, com la «manca de probitat», entrant en flagrant contradicció amb els principis de legalitat, reserva de llei i de tipicitat previstos a l'article 25.1 de la Constitució. Aquest reglament estava dissenyat per controlar l'ordre públic en les universitats en un context clarament dictatorial. Resultava, per tant, necessari expulsar aquesta norma del nostre ordenament jurídic.

Per aquest motiu, s'aprova la Llei 3/2022, de 24 de febrer, de convivència universitària. Aquesta llei s'estructura fonamentalment en unes disposicions generals i en dos títols. En aquestes disposicions generals s'habilita les universitats per tal que aprovin les seves normes de convivència. Pel que fa al títol primer es preveu que les universitats, en les seves normes de convivència, desenvolupin mitjans alternatius de solució dels conflictes de la convivència basats en la mediació, per ser aplicats abans i durant el procediment disciplinari. També s'estableix que els principis sobre els quals es configuraran aquests mitjans alternatius són els de voluntarietat, confidencialitat, equitat, imparcialitat, bona fe i respecte mutu, flexibilitat, qualitat i transparència. Per garantir aquests principis i concretar-los en el marc dels procediments, es poden elaborar manuals d'actuació. Així mateix, les universitats poden fomentar la formació tècnica de les persones mediadores. Es preveu també la creació a les universitats d'una comissió de convivència, amb representació paritària dels diferents sectors.

Pel que fa al títol segon, es regula el règim disciplinari per corregir les infraccions de l'alumnat que alterin greument la convivència o que impedeixin el desenvolupament normal de les funcions de docència, investigació i transferència del coneixement, sense perjudici de la responsabilitat patrimonial o penal que pogués derivar-se d'aquestes infraccions.

10. Conclusions

La rellevància de l'educació en l'autogovern posa de manifest que encara queda pendent de resoldre importants qüestions jurídiques centrades en la llengua i en els currículums dels diversos ensenyaments.

Així, hem vist la tensió que es planteja entre diversos poders de l'Estat, com són el legislatiu i el judicial, amb relació al paper que correspon a les llengües vehiculars en l'ensenyament. L'aplicació de regles percentuals rígides pot comportar problemes d'aplicació en els centres pel que fa a la seva diversa situació sociolingüística, quan es realitza la mera execució automàtica de sentències. Tanmateix, el legislador ha de proporcionar elements que permetin assegurar i utilitzar, d'acord amb criteris raonables de proporcionalitat, les llengües oficials des de la realitat concreta dels centres. Cal partir de la innegable realitat que ambdues llengües no

es troben en les mateixes condicions i, per tant, cal dotar d'eines que permetin assolir l'objectiu marcat: assegurar el coneixement d'ambdues llengües una vegada acabats els estudis. La jurisprudència constitucional està cridada a pronunciar-se sobre aquesta tensió. Caldrà trobar l'adequat equilibri per tal d'aconseguir els objectius abans esmentats.

Pel que fa al currículum, som davant d'un tema de gran transcendència, ja que la normativa on s'estableix és de tipus tècnic, de caràcter reglamentari, que implica un gran nivell de detall. El Tribunal Constitucional admet, en aquest tipus de casos, que l'Estat pugui dictar normes bàsiques de caràcter reglamentari. Ara bé, resulta necessari establir criteris que permetin delimitar amb claredat les competències de l'Estat, sense buidar de contingut les de les CA. Com posa en relleu el Tribunal Superior de Justícia, l'establiment del currículum ha de respectar la normativa bàsica estatal. Ara bé, no solament es tracta de veure si la normativa autonòmica s'ajusta a la normativa bàsica estatal, sinó si aquesta, al fixar un mínim comú denominador, deixa un espai suficient de regulació a les comunitats autònomes.

Per finalitzar, cal tenir en compte que el dret a l'educació és per les seves característiques un dret que té un contingut netament de prestació, l'efectivitat d'aquest contingut passa necessàriament per vies adequades de finançament. En un determinat context, els municipis s'han vist impel·lits a donar resposta a les necessitats de la ciutadania de disposar de determinats tipus de serveis educatius, com és el cas de les llars d'infants municipals. La legislació que fa efectius els drets socials, entre els quals es troba l'educació, ha de preveure els mecanismes de finançament adequats per a la seva realització. Mecanismes que han de ser objecte d'un constant seguiment i control per tal d'adaptar-los a les diverses situacions que es produeixen, com pot haver estat en el cas aquí detallat de la crisi econòmica i la baixada de la natalitat. En qualsevol cas, aquest exemple posa en relleu com aquest finançament ha estat reconegut per diverses decisions judicials, sent necessari que el legislador doni pautes i criteris, assignant els fons necessaris per tal de garantir aquests drets i prestar serveis.

Annex I. Normes sobre educació aprovades durant l'any 2022

Estat

Educació universitària

- Llei 3/2022, de 24 de febrer, de convivència universitària.

Educació no universitària

- Reial decret 95/2022, d'1 de febrer, pel qual s'estableix l'ordenació i els ensenyaments mínims de l'educació infantil.
- Reial Decret 217/2022, de 29 de març, pel qual s'estableix l'ordenació i els ensenyaments mínims de l'Educació Secundària Obligatòria.

- Reial decret 243/2022 del 5 d'abril que estableix l'ordenació i els ensenyaments mínims del batxillerat.

Catalunya

- Decret 45/2022, de 15 de març, pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments d'idiomes de règim especial i el currículum del nivell Intermedi de diversos idiomes.
- Decret 171/2022, de 20 de setembre, d'ordenació dels ensenyaments de batxillerat.
- Ordre EDU/217/2022, de 23 de setembre, per la qual s'estableix el currículum de la formació instrumental per a les persones adultes.
- Decret 175/2022, de 27 de setembre, d'ordenació dels ensenyaments de l'educació bàsica.
- Decret 243/2022, de 18 d'octubre, pel qual s'estableixen els currículums de nivell Bàsic (A2) i del nivell Avançat (C1 i C2) dels ensenyaments de règim especial de diversos idiomes.

Annex II. Jurisprudència constitucional sobre educació durant l'any 2022

- STC 4/2022, de 24 de gener; STC 101/2022, de 12 de setembre; STC 106/2022, de 13 de setembre. Recursos d'empara promoguts per la Universidad Católica de València San Vicente Mártir respecte a la Resolució de la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport, de 13 de juliol de 2016, per la qual es convoquen ajudes per complementar l'activitat de mobilitat estudiants per estudis del programa Erasmus +, que siguin d'institucions públiques d'educació superior de la Comunitat Valenciana. Vulneració del dret a la igualtat respecte al dret a la creació de centres docents. S'invoca STC 191/2020 sobre nul·litat de disposicions que limiten el gaudiment de beques als alumnes matriculats en universitats públiques integrants del sistema universitari valencià.
- STC 100/2022, de 12 de setembre. Recurs d'empara promogut per l'Associació de Professors Superiors de Música d'Andalusia en relació amb l'Ordre de la Conselleria d'Educació de la Junta d'Andalusia de 16 de març de 2017, pel qual es convoca un procediment selectiu per a l'accés al cos de catedràtics de Música i Arts Escèniques. Vulneració del dret d'accés a les funcions públiques: nul·litat de la convocatòria de procediment selectiu que no contempla com a mèrit l'avaluació positiva de l'activitat docent i que no considera acreditada la formació i la capacitat de tutela en les investigacions artístiques dels aspirants que hagin exercit temporalment les funcions de catedràtic de Música i Arts Escèniques.

Annex III. Jurisprudència contenciosa administrativa durant l'any 2022 (selecció)

La llengua de l'ensenyament

- Sentència del Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa) 194/2022, de 17 de febrer (Roj STS 670/2022 – ECLI:ES:TS:2022:670).

Currículum bàsic de l'educació secundària obligatòria i batxillerat

- Sentència del Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa) 42/2022, de 20 de gener (Roj STS 235/2022 – ECLI:ES:TS:2022:235).

Finançament d'escoles municipals infantils (reconeixement del dret de diversos ajuntaments catalans a percebre del Departament d'Educació la quantitat de 425 EUR per alumne i curs)

- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 67/2022, de 17 de gener (Ajuntament de la Llagosta contra el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 2947/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2947).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 82/2022, de 19 de gener (Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat contra el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 2535/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2535).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 389/2022 (Ajuntament de Badalona contra el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 2931/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2931).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 388/2022, de 7 de febrer (Ajuntament de Manresa contra el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 2929/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2929).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 409/2022, de 8 de febrer (Ajuntament de Mollet del Vallès contra el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 2924/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2924).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 410/2022, de 8 de febrer (Ajuntament de Vilagrassa contra el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 2925/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2925).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 411/2022, de 8 de febrer (Ajuntament de Sant Boi de Llobregat contra el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya (Roj: STSJ CAT 2926/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2926).

- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 505/2022, de 14 de febrer (Ajuntament de Cornellà de Llobregat contra el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 2938/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2938).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 591/2022, de 18 de febrer (Ajuntament de Sant Esteve Sesrovires contra el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 2917/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2917).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 721/2022, d'1 de març (Ajuntament d'Arbúcies contra el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 2361/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2361).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 720/2022, d'1 de març (Ajuntament d'Olèrdola contra el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 2401/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2401).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 745/2022 (Ajuntament de Granollers contra el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 2537/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2537).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 848/2022 (Ajuntament de Canovelles contra el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 2941/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2941).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 1172/2022, de 28 de març (Ajuntament d'Artés contra Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 2942/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2942Roj: STSJ CAT 2942/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:2942).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 1171/2022, de 28 de març (Ajuntament de Barberà del Vallès contra Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 6003/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:6003).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 1411/2022, de 19 d'abril (Ajuntament de Corbera de Llobregat contra Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 6003/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:6003).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 1416/2022, de 20 d'abril (Ajuntament d'Argentona contra el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 4983/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:4983).

- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 1431/2022, de 21 d'abril (Ajuntament de Puigcerdà contra el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 7491/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:7491).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 1546/2022, de 2 de maig (Ajuntament de Polinyà contra el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 4991/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:4991).
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Sala Contenciosa Administrativa 2124/2022 de 2 de juny (Ajuntament de Sant Cebrià de Vallalta contra Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya) (Roj: STSJ CAT 7284/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:7284).

Igualtat i feminismes

Núria Pumar Beltrán

Professora titular de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat de Barcelona

L'estudi de les polítiques d'igualtat i feminismes a Catalunya requereix fer una anàlisi transversal, tant de la normativa aprovada com de l'activitat política i institucional de les administracions catalanes.

En aquest apartat distingirem dos vessants d'anàlisi, el normatiu —on es farà èmfasi en les novetats legislatives recents— i el polític-institucional, amb la gran novetat que va suposar la creació de la Conselleria d'Igualtat i Feminisme el 2021.[1] Quant al període d'anàlisi, comentarem algunes normes aprovades en anys anteriors, concretament des de 2020, en la mesura que la regulació d'aquestes disposicions ha influït i condicionat les actuacions dutes a terme durant l'any 2022.

D'altra banda, l'objecte d'estudi se centrarà en les polítiques d'igualtat de gènere i, sobretot, en les adreçades a les dones. En aquest sentit, no abordarà les polítiques d'igualtat d'altres col·lectius discriminats, com l'LGTBI+. Igualment, l'anàlisi versarà sobre l'activitat política i institucional de la Generalitat i no tindrà en compte les polítiques d'equitat de gènere a l'àmbit local, tot i que molts municipis a Catalunya han estat pioners en aquest àmbit.[2]

1. Anàlisi normativa

1.1. Les lleis d'igualtat dintre d'un sistema normatiu i de governança multinivell

A Catalunya, la normativa antidiscriminatòria —internacional, europea, estatal i subestatal— es troba en una fase de maduresa, pel que fa a la fixació d'objectius i de tuteles, amb la fita principal d'aconseguir la igualtat efectiva de les dones. Aquesta normativa ve acompanyada de les polítiques d'igualtat encabides en un sistema de governança multinivell on conviuen i s'han de coordinar els diferents plans i estratègies, impulsats per les institucions europees, estatal, autonòmiques i locals. Tanmateix, resta un gran recorregut per fer front al repte de les desigualtats estructurals de gènere. I més tenint en compte que a l'agenda política dels governs les polítiques d'igualtat vers les dones tenen una importància residual i van ser de les més sacrificades arran

1 Decret 21/2021, de 25 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

2 En aquest sentit, és paradigmàtic, en tant que és un dels primers programes municipals de caire tranversal, el I Pla d'equitat de gènere de la ciutat de Barcelona (2018-2020), el qual ha estat substituït per un segon pla.

de la crisi financera del 2008. I aquestes han d'anar acompanyades d'altres polítiques socials de caire universal, clarament insuficients i supeditades a un model socioeconòmic neoliberal, el qual genera desigualtats i la segmentació de les relacions laborals.

El primer Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) recollia com a competència exclusiva la promoció de les dones (art. 9.27), que va fonamentar les primeres iniciatives polítiques de les administracions catalanes en matèria d'igualtat i de prevenció de la violència de gènere.[3] Actualment l'EAC atribueix a la Generalitat les polítiques de gènere com a competència exclusiva, encara que la naturalesa transversal i intersectorial d'aquesta competència implica que la seva extensió material vingui condicionada per la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes que fa la Constitució.[4]

A més, en línia amb els anomenats estatuts de segona generació, ordena aprofundir en l'eficàcia i en la garantia de l'exercici dels drets previstos a la Constitució i la normativa internacional. Així, reconeix els drets de les dones al lliure desenvolupament de la seva personalitat i a viure lliures de qualsevol maltractament o discriminació (art. 19 EAC). I alhora obliga els poders públics a Catalunya a avançar en la igualtat efectiva i aplicar la perspectiva de gènere en totes les seves actuacions (art. 41 EAC).

Les cinc lleis a Catalunya[5] aprovades específicament en matèria d'igualtat i no-discriminació aprofundeixen en els motius i en les nocions de la discriminació, i també en els principis generals d'actuació, l'entramat institucional i les tuteles i polítiques adreçades a erradicar les desigualtats. En realitat, les lleis antidiscriminatòries, amb vocació integral, segueixen uns esquemes comuns, i comparteixen els següents objectius:

— Reconèixer el gaudi efectiu del dret a la igualtat efectiva i no discriminació, transversalment en tots els àmbits socials.
— Erradicar els prejudicis i els estereotips discriminatoris, fortament arrelats a la societat.
— Promoure polítiques públiques inclusives i interseccionals que tinguin en compte les necessitats d'aquests col·lectius i que fomentin la seva participació en els diferents àmbits de la societat.
— La necessària coordinació i cooperació institucional de les diferents administracions implicades.

3 *Vid*. sobre els primers plans d'igualtat de la Generalitat i el desplegament institucional que va culminar en la creació de l'Institut Català de les Dones a Oliveras, «Les polítiques de gènere de la Generalitat de Catalunya i la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes», 23.

4 *Vid*. sobre l'extensió i límits d'aquestes competències a, *ibid*., 1-20.

5 La Llei 5/2008, de 24 d'octubre, del dret a erradicar la violència masclista; la Llei 11/2014, de 10 d'octubre, per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgèneres i intersexuals; la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, i la més recent, la Llei 19/2020, de 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació. I, per últim, en tant que modifica la Llei de violència masclista cal citar la Llei 17/2020, de 22 desembre.

Les lleis catalanes i estatals en matèria d'igualtat, que són comentades a continuació, han ampliat els drets i han reforçat les garanties de les dones i dels col·lectius tradicionalment discriminats en clau de drets humans. En aquest sentit, la influència del dret internacional i europeu ha estat clara, a més de les reivindicacions dels moviments feministes. Es pot dir que les lleis estatals i catalanes, impulsades pels respectius governs de signe progressista, han seguit camins normatius paral·lels en matèria d'igualtat. Esmento, a continuació, les lleis aprovades des de 2020 fins al 2022, referides a les matèries de violències masclistes i del dret a la igualtat i a la no discriminació.

1.2. Les lleis estatals i catalanes sobre violències contra les dones

En matèria de violència de gènere, LO 10/2022, de garantia integral de la llibertat sexual, introdueix un marc jurídic unitari per a les violències sexuals adreçades a les dones, nenes i nens. La part més coneguda i polèmica de l'anomenada «Llei del sí és sí» rau en la reforma del Codi penal. Amb la finalitat de garantir la llibertat sexual de les dones, la reforma defineix legalment el consentiment, el qual ha de ser explícit, i agrupa sota el delicte d'agressions sexuals totes les conductes que atemptin contra la sexualitat de les dones en tant que no hi hagi consentiment. L'eliminació de la distinció entre els antics delictes d'abús i agressió sexual condueix a una reordenació de les penes.[6]

Sigui com sigui, i més enllà de les polèmiques originades entorn a la seva aprovació, la llei desenvolupa de forma transversal les polítiques preventives, de detecció i de reparació de qualsevol tipus de violència sexual. Acull diferents tipus de violències que afecten la vida sexual de les dones[7] —incloent-hi aquella que es fa pels mitjans tecnològics— i adopta un enfocament interseccional per tal d'encabir situacions de major vulnerabilitat (per exemple, menors, dones grans, dones amb discapacitat, estrangeres en situació d'irregularitat).

6 Com se sap, en la seva redacció original la llei orgànica reduïa la pena mínima i màxima d'aquest tipus i això va tenir com a conseqüència que els tribunals rebaixessin les penes en certs casos, en aplicació del principi d'aplicació retroactiva de la llei penal més favorable. La Llei orgànica 4/2023, de 27 d'abril, rectifica part de la reforma penal feta per la Llei orgànica 10/2022, tot incrementat les penes mínimes i introduint de nou la violència com a criteri de graduació de les penes.

7 A la seva exposició de motius, la llei orgànica esmenta les conductes de feminicidi sexual, d'agressió sexual, d'assetjament sexual i d'explotació de la prostitució aliena. A més, recull altres violències que «tenen impacte» en la vida sexual: la mutilació genital femenina, el matrimoni forçat, l'assetjament amb connotació sexual i la tracta amb fins d'explotació sexual. Són també violències sexuals les produïdes en l'àmbit tecnològic, àmbit que comprèn «la difusió d'actes de violència sexual a través de mitjans tecnològics, la pornografia no consentida i la extorsió sexual». Tot i que la llei esmenta puntualment la detecció d'avortaments i esterilitzacions forçosos, no preveu les violències lligades al drets sexuals i reproductius –violència obstètrica en la terminologia catalana– la regulació de les quals està prevista en la Llei orgànica 1/2023, del 28 de febrer, per la qual es modifica la Llei orgànica 2/2010, del 3 de març, de salut sexual i reproductiva i de la interrupció voluntària de l'embaràs.

Les víctimes tenen dret a accedir a una assistència especialitzada, a la seva autonomia econòmica i a una reparació integral. En aquest sentit, la llei reconeix una sèrie de drets de tutela judicial i sociolaborals en diferents vessants: sanitari, sociosanitari, laboral, de seguretat social. etc. A més de contemplar mesures educatives i de sensibilització, preveu l'actuació dels poders públics amb la deguda diligència. De fet, dedica bona part del seu articulat a que l'atenció a les víctimes sigui especialitzada i portada a terme per personal amb formació en la matèria. De la mateixa manera, i per evitar la revictimització, la llei contempla el dret a la reparació com un dels eixos centrals de la responsabilitat institucional per tal d'aconseguir «la completa recuperació de les víctimes i les garanties de no repetició de la violència» (exposició de motius).

El reconeixement d'una protecció integral i específica per a les víctimes de les diferents violències sexuals —no només en l'entorn de les relacions de parella— s'alinea amb la normativa internacional i, més específicament, amb el Conveni d'Estambul.[8] Restava pendent assolir un marc legal complet a nivell estatal que regulés la violència contra les dones i reforcés la protecció de les violències sexuals en tant que és un problema estructural. Aquest camí ja s'havia recorregut per part de moltes normatives autonòmiques, encara que òbviament sense regular aspectes penals. I alhora moltes comunitats autònomes i ajuntaments han desenvolupat polítiques preventives i d'atenció i reparació a les víctimes de la violència sexual. La LO 10/2022 preveu alhora finançar el seu desplegament mitjançant el Pacte d'Estat contra la Violència de Gènere.

Un altre tema seria, encara que menor, la confusa terminologia legal que fa servir la llei en el seu títol[9] i, sobretot, la deficient tècnica legislativa —per altra banda recorrent en aquesta aprovació frenètica de normes d'igualtat— consistent en regular en lleis diferenciades les situacions de violència contra les dones (en la qual tampoc està incloses les dones trans).

Al seu torn, la novetat normativa més rellevant en matèria de violència de gènere a Catalunya és la Llei 17/2020,[10] que completa i actualitza els continguts de la Llei 5/2008, de 24 d'abril, del dret de les dones a erradicar la violència masclista. Cal recordar que la Llei 5/2008 té caràcter integral i, en aquest sentit, aspira a regular totes les formes de violència masclista. Per assolir això preveu polítiques preventives, d'atenció i de reparació davant de les situacions de violència cap a les dones i alhora desenvolupa els drets d'assistència i reparació per a les víctimes. I en la seva part més operativa, preveu les competències, l'aprovació de programes d'intervenció i la

8 Conveni del Consell d'Europa sobre la prevenció i la lluita contra la violència contra la dona i la violència domèstica, fet a Estambul el 2011 (ratificat per Espanya el 2014).

9 La referència a la llibertat sexual és confosa i, alhora, inexacta en tant que la llei orgànica regula les diferents violències sexuals que afecten les dones i no de totes les persones en general.

10 Cal tenir en compte que està pendent de resolució un recurs d'inconstitucionalitat contra alguns preceptes de la llei, presentat pel grup Popular al Congrés dels Diputats (BOE, 27 de maig de 2021).

necessària coordinació entre administracions juntament amb la cooperació del Govern amb institucions i associacions. La Llei 17/2020 ha introduït reformes puntuals i no té, per tant, l'abast d'actualització integral de la Llei 5/2008.[11] En essència, ha reconegut noves formes i àmbits de violència i ha reforçat els estàndards dels drets humans previstos a la normativa internacional, prenent com a referència, sobretot, el Conveni d'Estambul. Com a novetats principals la Llei:

- Inclou en el seu àmbit les dones, nenes i adolescents transgènere.[12]
- Introdueix els conceptes de *feminicidi*, *diligència deguda*, *consentiment sexual* i *interseccionalitat*.
- Reconeix noves formes de violència com la digital, l'obstètrica o de vulneració de drets sexuals i reproductius i la vicària.
- Amplia les situacions de violència en l'àmbit social o comunitari, i incorpora les violències en les institucions, en la política o esfera pública, en l'àmbit digital, educatiu, etc.
- Afegeix l'obligació dels poders públics d'actuar amb diligència deguda i es preveuen mesures per prevenir, detectar i reparar la manca de diligència per part de les institucions i dels agents que hi intervenen.
- Reconeix amb rang legal l'obligació de fer una avaluació de riscos en el moment de la denúncia policial i que aquesta tingui en compte la protecció dels menors.
- Alhora, la llei preveu la futura aprovació d'una llei d'atenció als fills i filles de dones víctimes de violència masclista.[13]

En espera de la llei anunciada, s'ha aprovat el Decret llei 26/2021, de 30 de novembre, sobre violència vicària[14] que modifica el Codi civil de Catalunya. La nova regulació prohibeix l'atribució als progenitors de la guarda dels fills o filles i de qualsevol relació personal amb ells, sempre que hi hagi indicis fonamentats que hagin exercit violència familiar o de gènere. Igualment aquesta prohibició s'aplica als progenitors que estiguin incursos en un procés penal o en situació de presó, per ser acusats de delictes contra l'altre progenitor o els seus fills o filles.

11 Aquesta llei, a diferència de la Llei 5/2008, va ser elaborada i aprovada precipitadament com a tràmit d'urgència durant la pandèmia i amb absència de la participació de les associacions i entitats feministes. Cfr. Román, «La Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista», 101.

12 Curiosament, la pròpia exposició de motius de la llei condueix a la confusió perquè diu que s'inclouen a les persones no binàries, tot i que després no les esmenta en l'articulat.

13 Cal tenir en compte que la Llei orgànica 8/2021, de 4 de juny, de protecció integral a la infància i adolescència davant de situacions de violència, obliga els poders públics a prestar especial atenció als menors que convisquin en entorns marcats per la violència de gènere.

14 La noció de violència vicària es va introduir per la Llei 17/2020. I també la Llei orgànica 8/2021 ha inclòs aquest tipus de violència dintre de la noció de la violència de gènere.

1.3. Les lleis estatals i catalanes sobre el dret a la igualtat i a la no-discriminació

Quant al dret a la igualtat i a la no-discriminació, la principal novetat és l'aprovació a Catalunya de la Llei 19/2020, de 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació. Aquesta norma regula els drets fonamentals a la igualtat i a la dignitat de les persones, en aplicació de la normativa internacional i europea, de la Constitució i de l'Estatut. La llei prohibeix qualsevol forma de discriminació o d'intolerància tant en l'esfera pública com en la privada. Es tracta, en tot cas, d'una norma molt ambiciosa que, a més de lluitar contra la discriminació i la intolerància, vol fomentar les polítiques de diversitat adreçades a àmbits molt diversos i vol garantir l'accés de totes les persones en condicions d'igualtat als béns i serveis essencials.

En aquest sentit, obliga els poders públics a revisar i prevenir les discriminacions directes o indirectes de les seves actuacions, a vetllar pel respecte a la llei en els diferents àmbits socials, així com a promoure polítiques que fomentin la igualtat i la diversitat. Alhora protegeix i dona emparament als particulars perquè, davant de situacions discriminatòries, puguin exercir els drets de tutela i a la reparació.

Quant el seu àmbit regulador, la llei prohibeix la discriminació per una àmplia llista de motius, així com les manifestacions d'odi i d'intolerància, fent explícites diferents tipus de fòbies:

a) Origen territorial o nacional i xenofòbia.
b) Sexe o gènere, orientació o identitat sexual, i qualsevol forma de LGBTI-fòbia o de misogínia.
c) Edat.
d) Raça, origen ètnic o color de pell, i qualsevol forma de racisme com l'antisemitisme o l'antigitanisme.
e) Llengua o identitat cultural.
f) Ideologia, opinió política o d'altra índole o conviccions ètiques de caràcter personal.
g) Conviccions religioses, i qualsevol manifestació d'islamofòbia, de cristianofòbia o de judeofòbia.
h) Condició social o econòmica, situació administrativa, professió o condició de privació de llibertat, i qualsevol manifestació d'aporofòbia o d'odi a les persones sense llar.
i) Discapacitat física, sensorial, intel·lectual o mental o altres tipus de diversitat funcional.
j) Alteracions de la salut, estat serològic o característiques genètiques.
k) Aspecte físic o indumentària.
l) Qualsevol altra característica, circumstància o manifestació de la condició humana, real o atribuïda, que siguin reconegudes pels instruments de dret internacionals.

La llei, a més, recull els diferents tipus de discriminacions i actua, d'aquesta manera, com una mena de mínim comú normatiu en matèria antidiscriminatòria. En relació amb la noció de discriminació múltiple, la llei remarca en diferents ocasions que les actuacions dels poders públics han de tenir en compte les diferents causes discriminatòries concurrents. Per altra banda, la norma aclareix que no són discriminatòries les desigualtats de tracte derivades de disposicions, omissions o conductes que pretenguin revertir, reparar o eliminar desigualtats o discriminacions de caire estructural.

Per la seva vocació integral, regula el respecte a la igualtat efectiva i a la no discriminació en diferents activitats públiques i privades i en diferents sectors com l'educatiu, el sanitari, de serveis socials, de l'habitatge, dels mitjans o de les plataformes de comunicació social, de l'esport, de l'Administració de Justícia, dels cossos i forces de Seguretat, etc. En aquest sentit, fa una clara aposta a favor del respecte a la diversitat, a la convivència, alhora que vol evitar les pràctiques i les polítiques que afavoreixin la marginació i la segregació dels grups en situació de vulnerabilitat.

En la consecució d'aquests objectius, prescriu la no discriminació en l'accés als béns i serveis públics, siguin de titularitat pública o privada. Alhora, ordena als poders públics atendre les necessitats especials o específiques de diferents grups de població, ja sigui en l'àmbit educatiu, sanitari, dels serveis socials, de l'habitatge etc. O bé, si s'escau, preveu accions positives que afavoreixin la integració i l'equitat de col·lectius en desavantatge.

Alhora, destacaria mandats i prohibicions de discriminacions en àmbits socialment sensibles i significats com són l'educació, l'accés a la sanitat o a l'habitatge, les actuacions de les forces i cossos de seguretat, etc. Entre d'altres mandats adreçats als diferents sectors, la llei contempla que el Govern vetlli per reduir la segregació escolar en els processos d'admissió als centres públics i concertats o bé que es condicioni qualsevol finançament públic a que els centres educatius no segreguin per raó de sexe.

En l'àmbit del dret a la salut, a més d'aplicar el principi d'igualtat i no discriminació a l'accés dels serveis sanitaris, la llei obliga el Govern garantir la prestació de tractaments sanitaris adequats a grups de població amb necessitats específiques com ara —dintre de la llarga llista que desplega la norma— les persones que pateixin malalties mentals, cròniques o minoritàries, les persones amb problemes d'addicció, les persones víctimes de maltractament i de violència masclista, les persones transgènere o les que es troben en situació d'exclusió social. També preveu vetllar perquè «les condicions municipals per a l'empadronament no comportin cap discriminació per a les persones migrants en situació administrativa irregular».

Quan regula el dret a l'habitatge, per exemple, prohibeix que les persones o empreses discriminin en els seus negocis de compravenda o arrendament de pisos o locals per qualsevol motiu i, en especial, «per raó de situació administrativa irregular». Un altre mandat legal significatiu socialment és la regulació de l'accés a establiments i a espais oberts als públics: a banda de prohibir la discriminació en l'accés i en l'ús

d'aquests espais, es preveuen obligacions per als titulars d'aquests espais en l'exercici del dret d'admissió.

A més, es prohibeixen els continguts discriminatoris, estigmatitzadors i que incitin a l'odi en les publicacions dels mitjans de comunicació social o de les empreses de tecnologia de la informació, incloent-hi els missatges publicitaris. El Govern ha de promoure codis i acords d'autoregulació amb les empreses citades per evitar l'ús d'estereotips i per promoure la diversitat, alhora que augmenta la representativitat dels col·lectius afectats. Precisament, les administracions públiques han de vetllar per la retirada de continguts discriminatoris a internet. Per últim, i sense ànims d'exhaustivitat, es prohibeix que les forces i cossos de seguretat, per exemple, facin servir criteris racials en les seves activitats de vigilància (per exemple, escorcolls, controls d'identitat, etc.) i aquest mandat de no-discriminació en les seves actuacions s'estén a les persones que treballin en empreses de seguretat privada.

En el capítol dedicat a la promoció del dret a la igualtat i no-discriminació per part dels poders públics, la llei commina el Govern a aprovar un Pla quadriennal per a la igualat i no-discriminació i, a més, preveu una sèrie d'instruments i institucions per tal d'avançar en aquest tipus de polítiques, com ara l'Organisme de Protecció i Promoció de la Igualtat de Tracte i la No-discriminació.

Juntament amb el règim sancionador, la llei reconeix una sèrie de drets i instruments de tutela, com ara la inversió de la càrrega de la prova en els procediments administratius, el dret a la reparació pel dany causat —inclòs el moral— i a la restauració dels drets vulnerats. Es facilita el dret de tutela, de manera que tenen legitimació per encetar processos administratius les entitats col·lectives com els sindicats, les organitzacions professionals i de consumidors o, en general, les entitats i organitzacions en defensa dels drets humans i dels grups afectats. Pel que fa a les sancions es regulen les multes i les sancions accessòries i s'obre la possibilitat, en els casos d'infraccions que no siguin molt greus, a que les persones infractores puguin participar en mesures alternatives d'utilitat social, que tinguin caràcter reparador del dany o bé de caire formatiu.

Precisament s'aprovarà properament el reglament del procediment sancionador en l'àmbit d'igualtat i no-discriminació. Aquest projecte reglamentari aporta principalment les següents novetats:

- Es preveu l'acompanyament de la presumpta víctima durant el procediment.
- L'organisme competent per sancionar és l'Organisme de Protecció i Promoció de la Igualtat de Tracte i la No-discriminació, tot i que es permet delegar la potestat sancionadora a les entitats locals.
- Atenent la gravetat de fets, es pot recórrer, alternativament, a un procediment de mediació entre les dues parts.
- El procediment es regirà pel principi d'inversió de la càrrega de la prova, tot respectant el de presumpció d'innocència.

Per la seva banda, la Llei estatal 15/2022,[15] aprovada posteriorment a la catalana, planteja uns objectius i uns continguts molt semblants, ja que regula un marc general de no-discriminació de les persones per circumstàncies personals i socials i té un caràcter preventiu i reparador. Aquesta llei és vinculant per a les administracions i els particulars en els diferents àmbits, i alhora desplega els mandats de la normativa internacional i europea i, més específicament, el mandat als poders públics que fa l'art. 14 CE per aconseguir la igualtat material de l'art. 9.2 CE.

Ningú no podrà ser discriminat per raó de naixement, origen racial o ètnic, sexe, religió, convicció o opinió, edat, discapacitat, orientació o identitat sexual, expressió de gènere, malaltia o condició de salut, estat serològic o predisposició genètica a patir patologies i trastorns, llengua, situació socioeconòmica, o qualsevol altra condició o circumstància personal o social. Per tant, la Llei 15/2022 amplia clarament els sis motius de discriminació que regula l'art. 14 CE (per raó de naixement, raça, sexe, religió, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social) i, com la llei catalana, recull les causes discriminatòries de l'art. 21 de la Carta dels Drets Fonamental de la Unió Europea.

Encara que no s'analitzarà aquesta norma en detall, val a dir que la llei estatal segueix quasi fil per randa l'estructura de la llei catalana i totes dues obeeixen als mateixos objectius. Ambdues lleis aspiren a prevenir i prohibir les discriminacions per qualsevol condició personal econòmica i social. Amb aquest abast tan ampli, perd rellevància la clàssica diferència entre la noció de discriminació, referent a la pertinença de les persones a col·lectius tradicionalment exclosos, i la clàusula general d'igualtat de tracte.

Tot i així, es detecten diferències formals i de fons ressenyables entre les dues normes. Una diferència significativa de la llei estatal és que aquesta admet causes justificades més amplies de discriminació, així diu que podran establir-se diferències de tracte «quan els criteris per a aquesta diferenciació siguin raonables i objectius i el que es persegueixi és assolir un propòsit legítim». I igualment tot i que la llei és aplicable a tota persona independentment de la situació administrativa de les persones, la normativa d'estrangeria no es veu afectada per aquesta regulació. Segurament perquè ostenta la funció de regulació bàsica en moltes matèries, a desplegar per les comunitats autònomes, la llei estatal no concreta o específica en la mateixa mesura que la catalana els mandats d'actuació dels poders públics. Per exemple, parla de prestar atenció a certs col·lectius discriminats en comptes d'ordenar la previsió de serveis adequats a les seves necessitats. També, i a diferència de la llei catalana, permet que les forces i cossos de seguretat utilitzin perfils discriminatoris si estan objectivament justificats. I, òbviament, el legislador estatal regula activitats i àmbits de la seva competència com son les qüestions d'accés als béns i serveis, les financeres, les d'ordenació laboral i les lleis processals.

15 Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i la no-discriminació (BOE, de 13 de juliol).

En definitiva, són dues lleis molt ambicioses en les seves aspiracions que tenen una vocació omnicomprensiva de prohibir totes les possibles causes de discriminacions i totes les conductes discriminatòries, ja siguin realitzades pels poders públics o pels particulars. Per altra banda, no només prescriu l'accés en condicions d'igualtat de les persones als serveis públics essencials, responent al principi d'accés universal, sinó també l'obligació d'atendre de forma adequada les persones o grups de població amb necessitats específiques.

Cal dir que en totes dues normes molts dels mandats i de les prohibicions de discriminar ja estan recollits en la normativa específica del sector —quan no són bàsicament plasmacions dels mandats constitucionals i estatutaris— i, per tant, no creen nous drets o bé tenen caràcter supletori i no serien, en aquest sentit, jurídicament transcendents. La principal novetat d'aquestes normes rau en el reforçament de les garanties de compliment dels drets i en les tuteles, especialment pel que fa a l'actuació administrativa contra la discriminació i la previsió d'un nou règim sancionador.

Una altra qüestió que pot considerar-se menys rellevant però que dificulta encara més la seva aplicació és el seu excés d'exhaustivitat que en la llei catalana s'evidencia en la reiteració i en la confusió en l'ús dels termes, per exemple, en la barreja de motius de discriminació amb les fòbies i amb diverses intoleràncies. Igualment es fa servir sovint una terminologia provinent de la sociologia o de la ciència política que és difícilment traslladable a un llenguatge jurídic: a tall d'exemple, l'expressió «minoritzacions de caràcter estructural».

1.4. Les novetats legislatives a Catalunya sobre accions positives per a les dones en l'accés a cossos i forces de seguretat

En aquest apartat analitzarem, seguint un ordre cronològic, les mesures d'acció positiva aprovades recentment a Catalunya, consistents en reserves d'ocupació per a les dones en l'accés als cossos policials i de bombers de la Generalitat.

La Llei de policies locals de Catalunya, amb efectes des del gener del 2020, va preveure una nova mesura per tal d'equilibrar la presència de dones i homes en els cossos, consistent en reservar per a les dones un percentatge de les places convocades en totes les convocatòries d'accés a les diferents categories. Es fixa un percentatge mínim del 25% de les places convocades, sempre que es convoquin més de tres places, i un percentatge màxim del 40%. Seran els plans d'igualtat dels ajuntaments els que fixin els percentatges quan finalment els regulin. Aquestes preferències s'aplicaran fins que, en les categories objecte de la convocatòria, el nombre de dones funcionàries iguali o superi el 33% (disposició transitòria setena de la Llei 10/1994). L'adjudicació de les places es fa en un únic llistat entre les persones que hagin superat el procés selectiu i seguint l'ordre de puntuació i les regles habituals de desempat. En cas de no aconseguir l'objectiu numèric fixat, es donarà preferència a les candidates encara que tinguin menys punts que els candidats homes pretèrits, sempre que aquesta diferència no superi el 15%. Es conclou amb una clàusula d'apertura: aquesta reserva

no resultaria aplicable si concorren en persones candidates altres motius preferents de discriminació positiva, com ara els «col·lectius amb especials dificultats d'accés a l'ocupació».

La formulació d'aquesta mesura és molt semblant a la prevista en la Llei de la policia basca (2019) i en la Llei valenciana de coordinació de la policia local (2020). L'acció prevista és una reserva d'ocupació, de forma que una de cada quatre places serà ocupada per una dona. Alhora, pot ser millorada mitjançant els plans d'igualtat dels ajuntaments i la negociació col·lectiva. Tanmateix, en la majoria de municipis on les plantilles policials són petites, és molt possible que el nombre de places convocades no superi la xifra de tres i que aquesta mesura no sigui aplicable.

Per la seva banda, la Llei 2/2021, de 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic, ha modificat les lleis que regulen els cossos de mossos, de bombers de la Generalitat i d'agents rurals, per tal de permetre que les convocatòries d'accés i promoció interna incloguin una reserva d'ocupació per a les dones d'un mínim del 25% de les places i fins un màxim del 40%. Quan s'apliqui aquesta reserva, els processos selectius hauran d'articular dos torns diferenciats de places: les reservades i les no reservades a les dones. De fet, si el procés selectiu fixa un nombre màxim de candidatures per poder passar a la prova següent «s'ha d'establir quina part d'aquest màxim correspon a cada torn, d'acord amb el percentatge de places reservades a dones en la convocatòria».

Un cop finalitzades les fases d'oposició o de concurs, les persones candidates per passar la fase de formació seran ordenades per puntuació en una llista final «d'acord amb el nombre màxim de places reservades per torn». La diferència de puntuació entre les persones d'un torn i altre no pot superar el 20% entre elles. S'introdueix, a més, un element de flexibilitat: les places vacants reservades per a cada torn passaran a incrementar les fixades per l'altre torn fins a assolir el nombre màxim de places convocades. Per últim, la reserva de places previstes deixarà d'aplicar-se quan en la categoria objecte de convocatòria hi hagi una presència de dones funcionàries igual o superior al 40%.

Arran d'aquesta normativa, durant el 2022 la Conselleria d'Interior ha aplicat la reserva del 40% de les places per a dones en els diferents processos d'accés i promoció en els cossos de mossos, bombers i agents rurals. Precisament, arran d'aquestes convocatòries, s'han endegat campanyes informatives en els mitjans de comunicació i en les xarxes socials per animar les dones a presentar-se al procés selectiu. Alhora, en desplegament del Pla d'igualtat, la Unitat d'Igualtat i Equitat dels mossos ha organitzat accions informatives adreçades a encoratjar les dones a presentar-s'hi.

No correspon a aquest informe fer una valoració detallada sobre si aquestes accions positives complirien les característiques i condicionants de la normativa i la jurisprudència, tal com exigeix la interpretació de les normes europees i de la Constitució Espanyola. En tot cas, les accions positives —i més concretament les reserves d'ocupació— són mesures legítimes, que troben la seva fonamentació tant en la normativa

europea com en la Constitució, perquè s'adrecen a aconseguir la plena igualtat entre dones i homes. La seva adopció per part dels poders públics, però, no és obligatòria i la seva implementació ha d'estar sotmesa a una sèrie de condicionants exigits tant per la normativa com per la jurisprudència: han de ser mesures justificades, raonables i proporcionals a la finalitat que pretén la normativa. I en el cas de les reserves d'ocupació favorables a les dones en l'accés a l'ocupació pública, els drets constitucionals a ponderar són dos drets fonamentals: per una banda, el dret a la igualtat i no discriminació i, per l'altra, el dret a la igualtat en l'accés a l'ocupació pública conforme els principis de mèrit i capacitat (art. 23 i 103 CE) .

Pel que fa a la justificació d'aquests tipus de mesures en cossos tradicionalment masculinitzats, com els policials o els de bombers/es, es basa en la presència minoritària de les dones en oficis fortament estereotipats per raó de gènere i on han estat tradicionalment discriminades, regint-se encara les esmentades professions per normes amb una forta orientació androcèntrica. En aquest sentit, tant les lleis catalanes sobre igualtat i no discriminació com el Pla estratègic de la Generalitat justifiquen aquestes mesures en l'equitat de gènere i en la voluntat d'erradicar els sexismes i d'assolir un servei de seguretat i de protecció civil més inclusiu i eficaç per tal d'atendre la ciutadania. Segons la legislació catalana, aquestes mesures responen «a la necessitat que la policia pugui desenvolupar les seves funcions amb la màxima eficàcia, des de la proximitat i amb vocació de servei a la ciutadania i, alhora, sigui un fidel reflex i exponent de la societat a la qual serveix».

2. Anàlisi polític i institucional

Cal tenir en compte que, a excepció de la llei de 2008 contra les violències masclistes, la resta de normatives d'igualtat i no discriminació aprovades amb posterioritat, com és el cas de la Llei d'igualtat de 2015, no han estat implementades en la majoria dels seus mandats i no han tingut suficientment desplegament institucional.[16] Segurament aquestes mancances poden ser explicades perquè van ser aprovades sota els efectes de les polítiques d'austeritat derivades de la crisi del 2008 i, alhora, per la crisi institucional derivada del procés sobiranista.

El nou Departament d'Igualtat i Feminismes té competència sobre les polítiques d'igualtat, feminismes, LGTBI+, drets humans i migració. Entorn a aquestes temàtiques, la Conselleria és competent per dissenyar les polítiques, per crear programes i estratègies i —en tant que són matèries clarament transversals— per liderar la coordinació entre els diferents departaments implicats, així com per a la cooperació amb les altres administracions i entitats.

Fins llavors, i des de la dècada dels vuitanta, les tasques de coordinació de les diferents polítiques d'igualtat del Govern eren competència d'una Comissió Inter-

16 *Vid*. l'informe sobre la Llei 17/2015 a IVALUA (2019), Avaluació de la Llei 17/2015, <https://ivalua.cat/ca/avaluacio/afers-socials-i-desigualtats/llei-172015-digualtat-efectiva-de-dones-i-homes>.

departamental que s'incardinava en l'Institut Català de les Dones.[17] Fruit de l'actual reorganització, l'Institut Català de les Dones passa a ser un òrgan adscrit a la Conselleria i a l'Àrea de Polítiques d'Igualtat —la qual pertanyia abans a la Conselleria de Treball, Afers Social i Família— i s'integra igualment en aquest Departament.

A part de la visibilitat política, la creació d'una conselleria no només ha comportat una reorganització dels recursos preexistents sinó que també l'ha dotada d'una mínima infraestructura[18] i ha aconseguit una dotació pressupostària. De fet, a part de la creació de secretaries i de direccions generals per atendre les diferents competències, s'han creat nous serveis territorials que coincideixen amb el desplegament territorial del Govern. La Conselleria assumeix, com es veu, competències molt àmplies i transversals i, en tot cas, ha de desplegar les lleis d'igualtat pel que fa a la creació d'institucions i organismes, com ara l'Organisme d'Igualtat de Tracte i No-discriminació, per exemple.

I, encara que parlem de xifres molt modestes si les comparem amb altres conselleries, el finançament per part del Govern a aquestes polítiques ha augmentat de forma considerable.[19] Igualment cal tenir presents les aportacions que fa el Govern espanyol a aquestes polítiques a través del Pacte estatal contra la violència de gènere i d'altres programes o plans endegats per altres ministeris.

En les següents línies em centraré en resumir les principals mesures adoptades pel Govern català en els següents àmbits de les polítiques institucionals adreçats a la igualtat efectiva de les dones: la lluita contra les violències masclistes, les polítiques d'ocupació, les de corresponsabilitat i de cures i, finalment, les de salut sexual i reproductiva de les dones.

Pel que fa a l'àmbit de les violències masclistes, el Govern ha impulsat el Pacte per a l'erradicació de les violències masclistes (2022), pel qual ens locals, grups parlamentaris, agents socials i entitats assumeixen el compromís d'avançar en el dret de les dones a viure lliures de violències masclistes. Segons la Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista, el Govern de la Generalitat ha de desenvolupar models d'intervenció integral en tot el territori de Catalunya a través d'una xarxa coordinada de serveis de qualitat. En aquest període s'han aprovat dos nous protocols, el d'actuació davant dels feminicidis (2021) i un nou protocol marc per a una intervenció amb la diligència deguda en situacions de violències masclistes (2022), que substitueix l'anterior protocol marc del 2008. Tots dos protocols posen l'èmfa-

17 Decret 305/2016, de 18 d'octubre, de la Comissió Interdepartamental per a la Igualtat Efectiva de Dones i Homes i de la Comissió Tècnica Interdepartamental de la Igualtat Efectiva de Dones i Homes. La funció principal de la comissió, que a partir del 2016 es denominava Comissió Interdepartamental per a la Igualtat Efectiva de Dones i Homes, era establir mecanismes de coordinació en el disseny, l'execució, el seguiment i l'avaluació de les polítiques públiques que implementava cada departament.

18 *Vid*. el Decret 134/2022, de 14 de juliol, que regula l'estructura del Departament.

19 Així, pel pressupost 2022 es va dotar la Conselleria amb un pressupost de 92 milions d'euros. Cfr. Nota de Premsa de la Conselleria d'Igualtat i Feminismes (novembre de 2022).

si, seguint la Llei 17/2020, en garantir la diligència deguda davant de les violències masclistes per reforçar la prevenció i evitar la revictimització. En tot cas, el protocol marc, que estableix les bases per fixar un model integral i coordinat d'intervenció a tot el territori català, es complementa amb altres protocols de caire sectorial (àmbit sanitari, educatiu i universitari, del sector de l'oci, etc.) i territorial.

A més, el nou Model d'abordatge de les violències sexuals (2022) preveu la creació de serveis d'intervenció de crisis amb atenció psicològica a les víctimes, un servei d'atenció telefònica específic i l'apertura de nous serveis d'intervenció especialitzada (SIE). També s'ha dotat de més mitjans la Comissió Nacional per a una Intervenció Coordinada contra les Violències Masclistes, que depèn de la secretaria de Feminismes i que té com a funcions fer el seguiment, controlar i avaluar les actuacions en l'abordatge de les violències masclistes (art. 82 de la Llei 5/2008).

Aquestes accions van encaminades a millorar l'articulació i el funcionament dels diferents serveis i recursos que integren la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones que pateixen violència masclista. Concretament, es pretén reforçar la coordinació dels diferents serveis per part de la Generalitat, molts d'àmbit municipal, i dels circuits territorials. Es tracta d'una xarxa consolidada i molt arrelada en molts municipis però insuficient i susceptible de millorar en el seu conjunt. En aquest sentit, alguns informes de diagnosi de la Xarxa[20] han posat en evidència diferents mancances en els serveis d'atenció de les violències, a destacar la baixa cobertura dels serveis, la descoordinació i la duplicitat d'actuacions amb la conseqüent revictimització de les persones afectades, la desigual atenció segons territoris per la insuficient coordinació de la Generalitat o bé la manca d'una atenció adequada a les persones menors d'edat afectades per les violències masclistes.

En relació amb les polítiques d'ocupació, la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, prescriu la necessitat d'aplicar la perspectiva de gènere a les polítiques d'ocupació i alhora parla d'incentivar la creació d'ocupació de qualitat i d'afavorir «la contractació a jornada completa» (art. 32.1 a)). Es preveu la necessitat de crear programes d'inserció laboral per a les dones i, més concretament, «plans i programes destinats a les dones amb dificultats específiques d'inserció laboral». Es posa l'accent, a més, en la necessitat que els poders públics introdueixin la perspectiva de gènere en totes les fases de les polítiques d'ocupació: això inclou tant el diagnòstic previ com el disseny i l'avaluació de l'impacte de gènere d'aquestes polítiques.

A Catalunya i a l'Estat espanyol, encara que es van aprovar algunes mesures i programes d'ocupació adreçats a les dones, es pot parlar d'una ceguesa de gènere en les polítiques d'ocupació. La variable de gènere no ha estat present en el diagnòstic, disseny i l'avaluació d'aquestes polítiques. Actualment, el programa del Servei d'Ocu-

20 Grup d'Investigació Antígona, *Diagnosis de la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones en situació de violència masclista*, <https://igualtat.gencat.cat/web/.content/Ambits/violencies-masclistes/estudis/Diagnosi_XarxaAtencio/vm_diagnosi_xarxa_complet.pdf> [consulta 3 de març de 2023].

pació de Catalunya (SOC) de Treball i Formació preveu subvencions a entitats locals i sense ànim de lucre, adreçades a fomentar accions d'ocupació, formació i orientació de determinats col·lectius en situació d'atur. El programa contempla la línia específica anomenada DONA, per la qual reben atenció prioritària les dones que es troben en situació d'atur de llarga durada —amb prioritat a les mares monoparentals— i les dones víctimes de violència de gènere i, a partir del 2021, les persones trans.

Quant a la corresponsabilitat i a les polítiques de cures, segurament la mesura més rellevant presa pel Govern català ha estat la d'establir la gratuïtat del curs preescolar de P2. La Generalitat ja havia previst en el Pla interdepartamental de famílies (2018/2021) la necessitat de redistribuir les cures i de garantir la seva provisió pels poders públics, atenent les necessitats especials i acompanyant les persones en els cicles vitals. Es prenen en consideració els mandats previstos a la Llei 17/2015, de donar valor als treballs domèstics i de cures, de fomentar la corresponsabilitat i d'ordenar els usos del temps. Concretament, la nova Direcció General de Cures, Organització del Temps i Equitat en els Treballs té assignades les funcions de democratitzar i visibilitzar les cures, d'ampliar la seva provisió i de reduir les desigualtats de gènere en els usos del temps i en les cures.

Entre les diferents iniciatives portades a terme per aquesta nova estructura, caldria destacar el programa Temps x Cures que finança els ajuntaments i els consells comarcals perquè proveeixin serveis de cures per a infants i adolescents de 0 a 14 anys fora de l'horari escolar. El finançament del programa prové principalment del pla Corresponsables del Ministeri d'Igualtat. El programa, en tot cas, s'emmarca dintre de plans i objectius més ambiciosos, en sintonia amb els mandats de la Llei 17/2015. Tot i així, són iniciatives molt incipients que compten amb una dotació financera quasi simbòlica per cobrir les necessitats exponencials i creixents de provisió i recepció de cures a Catalunya. Cal dir també que ja s'havien aprovat projectes semblants en municipis com Barcelona, que van ser la novetat, i que ara s'han projectat a tot el territori a través de l'agenda política del govern català.

Una altra política innovadora és la referent als drets sexuals i reproductius de les dones, marcada per l'Estratègia nacional de drets sexuals i reproductius (2021). Aquí només deixarem apuntades certes decisions del Govern que van dirigides al compromís cap a la universalitat dels drets a la salut sexual i reproductiva de les dones, com ho són: la provisió d'anticonceptius gratuïts a col·lectius de dones amb necessitats especials, el pla d'accés a productes menstruals gratuïts o bé la iniciativa —portada a terme pel Departament de Salut amb el suport de la Conselleria de Feminismes— de creació dels primers centres de naixement, amb la finalitat bàsica de garantir el dret a un part respectat.

3. Valoracions finals

Una primera observació, segurament vàlida, d'aquesta anàlisi és que les normatives i les polítiques aplicades a Catalunya durant aquesta etapa han avançat en el desplegament dels drets humans, en línia amb els tractats internacionals i amb els objectius de desenvolupament sostenible, encara que aquest avenç pugui qualificar-se d'insuficient. Així, d'una primera lectura de les normes d'igualtat aprovades en aquesta etapa es desprèn l'eficiència limitada dels seus mandats, en tant que plantegen objectius molt ambiciosos adreçats a revertir, en gran mesura, desigualtats de caire estructural. I en el seu vessant formal, aquestes lleis són, en moltes ocasions, confuses en la seva redacció o bé se solapen en els seus mandats. Aquestes qüestions formals dificulten encara més la seva aplicació, que ha de dur-se a terme necessàriament de forma transversal i interseccional i requereix, per part dels poders públics implicats, un compromís i una actuació coordinada, amb estructures institucionals fortes i amb recursos suficients.

Un bon exemple de la dificultat per implementar aquestes lleis es mostra en l'avaluació de l'aplicació de la Llei 17/2015, en què s'observa[21] una burocratització excessiva i, alhora, dificultats i resistències institucionals en l'assoliment de canvis reals.

Sigui com sigui, després d'un llarg període d'inacció en matèria de polítiques d'igualtat de gènere, amb l'excepció de la lluita contra les violències masclistes, podem considerar que determinades mesures i accions del Govern de Catalunya han contribuït a millorar en alguns aspectes les condicions de vida de les dones.

Algunes mesures preses en relació amb garantir la salut sexual o reproductiva o bé la gratuïtat de l'escolarització del curs preescolar de P2 són exemples de l'ampliació de drets, garanties i tuteles. Certament, en la majoria d'ocasions l'abast i la suficiència d'aquestes mesures és limitat per l'escassedat dels recursos esmerçats, i un exemple significatiu d'això és el pla de cures: les necessitats a cobrir són moltes i s'ha de prioritzar i avaluar a qui arriba aquest tipus de servei perquè les mesures siguin realment transformadores. El que sí fan aquestes iniciatives és col·locar aquesta temàtica en una posició més rellevant a l'agenda política en el territori i això cal posar-lo en valor.

En tot cas, les polítiques adreçades a les cures han de compatibilitzar-se amb les polítiques d'igualtat a la feina. Així, s'han quedat sense atendre les polítiques adreçades a fomentar la igualtat en l'àmbit laboral, a excepció de les polítiques d'ocupació adreçades a les dones que a hores d'ara tenen un caràcter testimonial. És important promoure l'equitat a la feina i alhora fomentar la corresponsabilitat i les pràctiques igualitàries a les empreses. Cal recordar que Catalunya no té competències normatives en matèria laboral, però sí que les té en matèria d'ocupació i pot desenvolupar, al seu torn, polítiques sociolaborals pròpies. S'observa, en aquest sentit, que certes iniciatives del passat han estat abandonades, com per exemple el foment de l'elaboració dels plans d'igualtat per a les empreses mitjançant ajuts. També seria recomanable promoure el diàleg amb sindicats i empresaris perquè traslladin els temes d'igual-

21 IVALUA, «Avaluació de la Llei 17/2015», <https://ivalua.cat/ca/avaluacio/afers-socials-i-desigualtats/llei-172015-digualtat-efectiva-de-dones-i-homes>.

tat en la negociació col·lectiva sectorial, a través del Consell de Relacions Laborals, per exemple. I igualment és molt important vigilar el compliment de la normativa d'igualtat en matèria laboral a través de les competències que té la Generalitat sobre la Inspecció de Treball, la qual havia tingut a Catalunya una unitat dedicada a aquests temes.

Finalment, cal posar en relleu la dificultat, en general, de realitzar una avaluació de l'impacte específic d'aquestes polítiques, donat que són transversals i afecten realitats complexes en què incideixen altres factors com, per exemple, les transformacions socials pel que fa al grau de sensibilització.[22] Moltes d'aquestes polítiques, com ara les campanyes informatives o la publicitat institucional, tenen un caràcter més simbòlic i caldrà sotmetre-les a una avaluació en el futur.

Bibliografia

Grup d'Investigació Antígona. *Diagnosis de la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones en situació de violència masclista*. 2016. https://igualtat.gencat.cat/web/.content/Ambits/violencies-masclistes/estudis/Diagnosi_XarxaAtencio/vm_diagnosi_xarxa_complet.pdf [Consulta: 3 de març de 2023].

Grup de Recerca Institut de Govern i Polítiques Públiques. «Avaluació de l'impacte social de la Llei 5/2008 del dret de les dones a erradicar la violència masclista». 2012. https://dones.gencat.cat/web/.content/02_institut/docs/pla_avaluacio_impsocllei.pdf [Consulta: 3 de març de 2023].

Ivalua. «Avaluació de la Llei 17/2015». 2019. https://ivalua.cat/ca/avaluacio/afers-socials-i-desigualtats/llei-172015-digualtat-efectiva-de-dones-i-homes.

Oliveras Jané, Neus. «Les polítiques de gènere de la Generalitat de Catalunya i la Llei 17/2015, d'igualtat efectiva de dones i homes». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 36 (2022): 23.

Román Martín, Laura. «La Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista: reflexions a propòsit de la seva reforma per la Llei 17/2020». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 36 (desembre 2022): 101.

22 Cfr. Grup de Recerca Institut de Govern i Polítiques Públiques, «Avaluació de l'impacte social de la Llei 5/2008 del dret de les dones a eradicar la violència masclista», <https://dones.gencat.cat/web/.content/02_institut/docs/pla_avaluacio_impsocllei.pdf> [consulta 3 de març de 2023].

Habitatge

Juli Ponce Solé

Catedràtic de Dret Administratiu i codirector de la Càtedra Barcelona d'Estudis d'habitatge de la Universitat de Barcelona.

1. Introducció

L'objecte de la present anàlisi és el de fer balanç sobre l'àmbit material d'exercici de les polítiques públiques d'habitatge durant 2022, valorant aspectes com ara les accions legislatives i executives impulsades per l'Estat i la Generalitat, essencialment, les decisions adoptades pels tribunals o les dades més rellevants del sector material estudiat.

En cap cas es pretén ser exhaustiu respecte al llistat de decisions públiques referides a l'habitatge, un àmbit, com es veurà, en què cada any n'hi ha un gran nombre. A més, hi ha reculls publicats que ja ho fan. El que s'aporta aquí de valor, creiem, és una visió general sobre elements escollits que marquen una determinada tendència, que s'explica al llarg del text i es resumeix a l'apartat de reflexions finals.

2. Europa[1]

2.1. Tribunal Europeu de Drets Humans

Pel que fa al 2022, cal destacar que el Tribunal Europeu de Drets Humans, en l'assumpte LF contra Regne Unit [2022] (demanda número 19839/21), ha rebutjat per inadmissible una demanda que impugnava un acord entre una autoritat local de l'habitatge (LBH) i una associació benèfica de l'habitatge en virtut del qual LBH només designaria a membres de la comunitat jueva ortodoxa per a habitatges socials. La discriminació contra els no membres estava objectivament i raonablement justificada perquè el volum d'habitatges en qüestió era molt reduït i les dificultats a les quals s'enfrontava la comunitat en el sector del lloguer privat eren significatives.

També es pot al·ludir a la sentència Solyanik vs. Rússia, recurs núm. 47987/15, dictada el 10 de maig de 2022, en què el demandant va presentar una queixa davant el Tribunal sobre la base del seu dret al respecte de la seva vida privada i familiar i del seu domicili en virtut de l'article 8 CEDH, argumentant que un cementiri contaminava el sòl de la seva terra i la seva única font d'aigua potable i, per tant, afectava negativament les seves cases i la seva salut i la de la seva família. En examinar l'existència d'una ingerència, el Tribunal va reiterar la seva jurisprudència anterior sobre reclamacions

1 Pel que fa a la importància creixent del dret de la Unió Europea en temes d'habitatge, es pot veure Ponce, *El Derecho de la Unión Europea y la vivienda*, i «The European union role in ensuring access to affordable housing and in fighting against urban segregation and gentrification», 311-334.

mediambientals que exigeix que la suposada ingerència afecti directament la llar o la vida privada i familiar del sol·licitant, i sigui d'un grau de gravetat suficient. Tot i que en aquest cas no hi va haver cap efecte perjudicial directe sobre la salut del demandant, es dictamina que els enterraments van afectar negativament el seu domicili.

2.2. Unió Europea

Normativa

Alcaldes de 23 ciutats europees, entre elles Barcelona, i diputats al Parlament Europeu varen exigir per carta a l'estiu de 2022 la intervenció reguladora de la UE en relació amb els habitatges turístics, especialment pel que fa a l'exigència d'obligacions d'informació dels operadors econòmics en aquest àmbit.[2] Cal tenir en compte que la Comissió Europea va anunciar el 2020 una iniciativa normativa, concretament un reglament, en relació amb els habitatges turístics, que va sotmetre a consulta pública fins al desembre de 2021[3] i que esperava aprovar a la fi de 2022, tot i que això no es va produir.

D'acord amb la informació proporcionada per la UE amb relació a aquesta proposta, s'assenyala que la base jurídica més probable seria l'article 114 del TFUE, que permet les iniciatives de la UE per a millorar les condicions de funcionament del mercat interior mitjançant l'aproximació de les legislacions dels estats membres, en aquest cas per aconseguir els objectius establerts en l'article 26 del TFUE relatius al sector dels serveis quan existeixin diferències entre les normes nacionals que obstaculitzin les llibertats fonamentals i tinguin un efecte directe en el funcionament del mercat interior.

El novembre de 2022 es va fer pública, finalment, la proposta d'un reglament de la Unió Europea en matèria de recollida de dades i la seva compartició amb relació als habitatges d'ús turístic, que modificaria el Reglament 2018/1724.[4] S'haurà d'estar atent a la seva tramitació i possible aprovació, per la incidència que pugui tenir en diversos temes aquí exposats.

En aquest sentit, cal considerar que la rigidesa de l'atribució competencial específica pels tractats queda temperada per previsions del TFUE (art. 114 i 352). L'art. 114 permet al Consell adoptar, per unanimitat conformement a un procediment legislatiu especial i prèvia consulta al Parlament Europeu i al Comitè Econòmic i Social, directives per a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres que incideixin directament en l'establiment o funcionament del mercat interior. Per part seva, l'art. 352 del TFUE permet, sempre que hi hagi aprovació del Parlament Europeu, no ja mera consulta, superar la rigidesa descrita i

2 Eurocities, «Short term rentals».

3 European Commission, «Tourist services».

4 Comisión Europea, *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 910/2014 en lo que respecta al establecimiento de un Marco para una Identidad Digital Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0281&from=EN>

aconseguir els objectius de la UE quan no existeixi competència prevista o la previsió fos insuficient.

Jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea

L'any 2022 és destacable la sentència del TJUE de 22 de desembre, en l'assumpte C-83/21 | Airbnb Ireland i Airbnb Payments UK, referit a habitatges turístics i que és el resultat d'una qüestió prejudicial presentada pel Consell d'Estat italià. La sentència estableix que el dret de la UE no s'oposa a l'obligació de recaptar informació o retenir impostos en virtut d'un règim fiscal nacional. No obstant això, l'obligació de designar un representant fiscal constitueix una restricció desproporcionada a la lliure prestació de serveis

3. Normativa i decisions estatals i catalanes

3.1. Estat

- Projecte de llei pel dret a l'habitatge.

El Consell de Ministres celebrat l'1 de febrer de 2022 va aprovar la remissió a les Corts de la Llei d'habitatge per a la seva tramitació parlamentària pel procediment d'urgència per donar compliment al compromís d'Espanya amb la Comissió Europea, en formar part aquesta norma de les reformes i objectius del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència (PRTR). Aquesta seria la primera llei d'habitatge estatal en democràcia sota el marc de la Constitució de 1978.

La iniciativa legislativa ja va anar precedida d'una encesa discussió política, mediàtica i jurídica (vegeu la referència a l'informe del CGPJ, a la secció «Altres documents d'interès»).

El projecte,[5] aturat en fase de discussió d'esmenes durant gairebé un any, ha estat aprovat pel Congrés i el Senat el maig de 2023. En tot cas, continua el debat polític i social sobre el seu contingut (vegeu la carta adreçada al president del Govern per dos relators de Nacions Unides a l'apartat «Altres documents d'interès»).

Un comentari sobre els principals aspectes del projecte amb relació al dret a l'habitatge es pot trobar en la secció «Altres documents d'interès», en el document de les conclusions del grup de treball constituït durant 2022 per la Càtedra Barcelona d'Estudis d'Habitatge i per la Universidad Carlos III de Madrid.

- Llei 4/2022, de 25 de febrer, de protecció dels consumidors i usuaris davant de situacions de vulnerabilitat social i econòmica.

Aquesta llei reitera la major part del Reial decret llei 1/2021, per protegir els consumidors i usuaris davant de situacions de vulnerabilitat social i econòmica i anuncia importants mesures per a la protecció d'aquests clients en el sector financer.

5 Publicat al BOCG, núm. A-89-1 de 18 de febrer de 2022 <https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-1.PDF#page=1>.

- Reial decret 42/2022, de 18 de gener, pel qual es regula el Bo Lloguer Jove i el Pla estatal per a l'accés a l'habitatge 2022-2025 (modificat en alguns articles pel posterior Reial decret 903/2022, de 25 d'octubre), el qual s'indica que és dictat a l'empara del que es disposa en l'article 149.1.13 CE.

Pel que fa a aquest pla estatal, cal fer una reflexió general sobre l'activitat de foment en l'àmbit de l'habitatge protegit.

Es desplega mitjançant préstecs qualificats i atorgament d'ajuts econòmics directes, que comprenen tant la subsidiació del crèdit com les subvencions mateixes al promotor o als adquirents dels habitatges. En aquesta activitat de foment hi prenen part tant les comunitats autònomes com l'Estat, a pesar que aquest últim no tingui cap competència en matèria d'habitatge. La raó d'aquesta intervenció estatal radica, com és sabut, en la interpretació efectuada per la crucial STC 152/1988 (continuada per la STC 59/1995, de 17 de març) que és la decisió del TC essencial en aquest punt.

Efectivament i com és sabut, la STC de 1988 va assenyalar que, atesa la rellevància de l'habitatge per a l'economia —i a pesar que correspongui a les comunitats autònomes el desenvolupament d'«una política pròpia en aquesta matèria, inclòs el foment i promoció de la construcció d'habitatges, que és, en bona part, el tipus d'actuacions públiques mitjançant les quals es concreta el desenvolupament d'aquella política» (FJ 2)—, les competències de l'Estat sobre les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i sobre les bases de l'ordenació del crèdit «limiten» aquesta competència autonòmica (articles 149.1.13 i 11 CE).

En conseqüència, la STC de 1988 distingeix quatre aspectes inherents a les competències estatals en l'àmbit del foment amb incidència sobre l'habitatge: *a*) la definició de les actuacions protegibles; *b*) la regulació essencial de les fórmules de finançament adoptades (crèdits qualificats, subsidiació de préstecs i subvencions); *c*) el nivell de protecció, i *d*) l'aportació de recursos estatals (FJ 4). Tot això, per la STC esmentada tanmateix:

> no significa que las comunidades autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos, lo que, frente a lo que alega el Gobierno Vasco, no resulta impedido por las disposiciones que impugna. Pero, además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las comunidades autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos.

Aquesta doctrina del Tribunal Constitucional es veu reflectida avui dia en el vigent Pla estatal d'habitatge desenvolupat per cada comunitat autònoma en exercici de les seves competències.

Dins d'aquest complex marc és, doncs, l'Estat qui aporta recursos financers que distribueix entre les comunitats autònomes, excepte Navarra i el País Basc, mitjançant la figura dels convenis amb aquestes, i és també qui signa els convenis amb les entitats de crèdit per a la concessió dels préstecs qualificats i qui els efectua els pagaments.

En aquest model queda en mans autonòmiques el desenvolupament de les bases estatals, afegint requisits i, si es vol, finançaments complementaris. En aquest punt, és de gran interès la possibilitat autonòmica de crear *figures d'habitatge de protecció autonòmica* com a alternativa a l'habitatge protegit, que també són susceptibles de rebre finançament estatal, sempre que la seva superfície útil no excedeixi els límits fixats per la regulació estatal.

Per descomptat, queda també en mans autonòmiques l'exercici de les seves competències en matèria d'habitatge, respectant les bases estatals, establint les regulacions pròpies que creguin convenients i fomentant les actuacions vinculades a aquestes amb fons exclusivament propis.

Finalment, també està en mans autonòmiques l'execució de les polítiques públiques de foment, mitjançant, entre altres actuacions, les qualificacions provisionals i definitives que són les que obren la porta a rebre el finançament estatal en el cas dels habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública.

Per finalitzar aquesta anàlisi en relació amb la ja exposada activitat de foment, creiem pertinent plantejar si avui dia té sentit que estiguin en mans estatals els fons dedicats al finançament de la protecció pública de l'habitatge. En la nostra opinió, la STC de 1988 consagra una anomalia en l'àmbit de l'habitatge: la pervivència de la doctrina del poder de despesa o *spending power*, que permet a l'Estat regular i disposar d'aquests fons. Si bé existeix una abundant jurisprudència, fins i tot anterior a la STC de 1988 (STC 144/1985, 95 i 96 de 1986, 146/1986, 14 i 15 de 1989, 13/1992 i altres), negant que el poder de despesa sigui un títol competencial en si mateix, la veritat és que l'ús de títols transversals com el 149.1.11 i 13 CE porten al mateix resultat en el concret, encara que negat en el general i abstracte, sent com és la competència en matèria d'habitatge exclusiu de les CA.

El Reial decret esmentat estableix també el Bo Lloguer Jove, que suposa un ajut de 250 euros mensuals per a les persones joves de fins a trenta-cinc anys inclosos, a fi de facilitar la seva emancipació, a càrrec dels pressupostos generals de l'Estat i sota la gestió de les CA. Regulat en els 16 primers articles d'aquest reglament inclou, de nou, una exhaustiva descripció de tots els requisits i condicionants exigibles per a poder optar a aquest bo.

En conseqüència, la realitat de la competència exclusiva estatutària es troba estretament lligada al paper dels títols transversals descrits utilitzats per part de l'Estat i tolerats pel TC.

Per això és crucial, més enllà de la cita formal d'articles que fonamentin la incidència estatal en la competència autonòmica i local d'habitatge, que tal incidència sigui conforme amb els principis jurídics de solidaritat, lleialtat institucional (amb el

seu corol·lari de cooperació i col·laboració), bona administració, bon govern i proporcionalitat.

- Llei 10/2022, de 14 de juny, de mesures urgents per impulsar l'activitat de rehabilitació edificatòria en el context del Pla de recuperació, transformació i resiliència.

Per a poder dur a terme les inversions de rehabilitació edificatòria, així com les fites marcades en el Pla de recuperació, transformació i resiliència (PRTR), es precisa de les mesures extraordinàries que garanteixin l'execució de les actuacions al parc edificatori. La llei s'estructura en un únic títol i conté cinc articles, quatre disposicions addicionals i tres disposicions finals. El títol únic recull les diferents mesures per impulsar l'activitat de rehabilitació edificatòria residencial. La llei inclou mesures en l'àmbit de la fiscalitat, millores en el règim de les comunitats de propietaris i en l'establiment de mesures en l'àmbit del finançament a les actuacions de rehabilitació, entre d'altres.

- Reial decret 450/2022, de 14 de juny, pel qual es modifica el Codi tècnic de l'edificació, aprovat pel Reial decret 314/2006, de 17 de març.

Aquest reial decret estableix una nova exigència de qualitat a les edificacions que les obliga a disposar d'una infraestructura mínima per a la recàrrega de vehicles elèctrics. El reial decret incorpora, a més, altres modificacions del DBHE, del DBHS i del DBSUA. Aquest reial decret, d'acord amb les disposicions transitòries, serà d'aplicació voluntària durant els primers sis mesos des de la seva entrada en vigor.

- Llei 9/2022, de 14 de juny, de qualitat de l'arquitectura.

La Llei de qualitat de l'arquitectura es planteja com un instrument legislatiu necessari per a consolidar un nou model de transició econòmica, energètica i ecològica que promogui una major inclusió i cohesió social. Es tracta de la primera llei estatal que neix amb l'objectiu de garantir la qualitat de l'arquitectura com a bé d'interès general i que té com a principals fites promoure vincles que fomentin l'acostament de l'arquitectura a la societat. També busca donar resposta a la conscienciació més gran per qüestions socials, mediambientals i de revaloració del patrimoni arquitectònic. Aquesta llei s'estructura en 2 capítols, que contenen 7 articles, una disposició addicional única, 2 disposicions transitòries, una disposició derogatòria i 7 disposicions finals.

- Resolucions de 13 de juliol de 2022 i de 16 de desembre de 2022, de la Secretaria d'Estat d'Economia i Suport a l'Empresa, per les quals es publica la llista d'entitats que han comunicat la seva adhesió al Codi de Bones Pràctiques per a la reestructuració viable dels deutes amb garantia hipotecària sobre l'habitatge habitual.

Es publica el llistat de les entitats adherides al Codi de Bones Pràctiques per a la reestructuració viable dels deutes amb garantia hipotecària sobre l'habitatge habitual, regulat a l'annex del Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos, de conformitat amb la redacció donada per la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social, el Reial decret llei 1/2015, de 27

de febrer, de mecanisme de segona oportunitat, reducció de càrrega financera i altres mesures d'ordre social, el Reial decret llei 5/2017, de 17 de març, pel qual es modifica el Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, i la Llei 5/2019, de 15 de març, reguladora dels contractes de crèdit immobiliari, i en l'annex II es relacionen les entitats que han comunicat mantenir l'àmbit d'aplicació de la Llei 1/2013 en el Codi de Bones Pràctiques.

- Resolució de 20 de juliol de 2022, de la Direcció General d'Habitatge i Sòl, per la qual es publica el Conveni amb la Generalitat de Catalunya, per a l'execució del Pla estatal per a l'accés a l'habitatge 2022-2025.

  El conveni entre el Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana i la Generalitat de Catalunya per a l'execució del Pla estatal per a l'accés a l'habitatge 2022-2025 es va signar el dia 13 de juliol de 2022 i la seva vigència serà d'un termini màxim de quatre anys des del dia de la signatura. La subscripció d'aquest conveni garanteix la continuïtat dels ajuts del ja finalitzat Pla estatal d'habitatge 2018-2021. Així, la Generalitat de Catalunya ha pogut convocar els ajuts amb càrrec al Pla estatal per a l'accés a l'habitatge 2022-2025 amb efectes des de l'1 de gener del 2022.

- Reial decret 903/2022, de 25 d'octubre, pel qual es modifiquen el Reial decret 42/2022, de 18 de gener, pel qual es regula el Bo Lloguer Jove i el Pla estatal per a l'accés a l'habitatge 2022-2025, així com el Reial decret 106/2018, de 9 de març, pel qual es regula el Pla estatal d'habitatge 2018-2021, i el Reial decret 853/2021, de 5 d'octubre, pel qual es regulen els programes d'ajuts en matèria de rehabilitació residencial i habitatge social del Pla de recuperació, transformació i resiliència.

  En virtut d'aquest Reial decret es modifiquen diverses normes, incloent-hi l'abans esmentat Reial decret 42/2022, pel qual es regula el Bo Lloguer Jove i el Pla estatal per a l'accés a l'habitatge 2022-2025; tot això arran de les propostes sorgides a la Conferència Sectorial d'Habitatge i Sòl, i amb l'objectiu de poder solucionar els possibles problemes d'aplicació.

  Entre altres qüestions, se suprimeix l'obligació de no resoldre la concessió de cap ajut de cap programa dels regulats al Pla fins que no s'hagin convocat o resolt ajuts del programa d'ajut a les persones víctimes de violència de gènere, objecte de desnonament del seu habitatge habitual, persones sense llar o persones especialment vulnerables; s'estableix que les administracions públiques i societats participades majoritàriament per administracions públiques puguin ser beneficiàries directes d'ajuts destinats a col·laborar en les despeses de gestió en què incorrin en haver facilitat un habitatge o solució habitacional a persones vulnerables; es preveu l'adjudicació directa d'ajuts a favor de les comunitats autònomes per incrementar el parc públic d'habitatge i s'estableix la compatibilitat dels ajuts per a la millora de l'eficiència energètica d'habitatges amb actuacions de millora i accessibilitat, perquè es puguin fer simultàniament i coordinadament actuacions per a ambdues millores amb ajuts públics.

- Reial decret llei 19/2022, de 22 de novembre, pel qual s'estableix un Codi de Bones Pràctiques per alleujar la pujada dels tipus d'interès en préstecs hipotecaris

sobre habitatge habitual, es modifica el Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos, i s'adopten altres mesures estructurals per a la millora del mercat de préstecs hipotecaris.

En primer lloc, mitjançant aquest reial decret llei s'amplia el Codi de Bones Pràctiques vigent perquè pugui cobrir aquells deutors vulnerables afectats per pujades de tipus d'interès que assoleixin nivells d'esforç hipotecari excessius davant qualsevol increment de l'esforç hipotecari.

En segon lloc, s'estableix un nou Codi de Bones Pràctiques de naturalesa transitòria, amb una durada de dos anys, per alleujar la càrrega financera dels deutors hipotecaris de classe mitjana en risc de vulnerabilitat per la pujada dels tipus d'interès. S'hi poden acollir els prestataris que compleixin els requisits d'elegibilitat que estableixi l'Acord del Consell de Ministres, que es refereixen al nivell de renda i a l'augment de l'esforç hipotecari associat a la pujada de tipus d'interès.

Així mateix, a fi de detallar en quins termes es podrà dur a terme l'articulació de les operacions de refinançament i reestructuració dels préstecs hipotecaris a interès variable sobre habitatge habitual, mitjançant l'Acord del Consell de Ministres es desenvoluparà el contingut del Codi de Bones Pràctiques, que podrà ser subscrit amb caràcter immediat pels subjectes adherits per facilitar una resposta adequada del sector financer davant l'actual situació, a fi que les mesures addicionals d'alleujament estiguin disponibles a partir de l'1 de gener de 2023.

Les mesures anteriors es complementen amb altres modificacions legals d'índole fiscal, per eximir de la quota gradual de documents notarials de la modalitat d'actes jurídics documentats, les escriptures públiques de formalització de les novacions contractuals que es produeixin a l'empara d'aquest Codi de Bones Pràctiques, donant-los el mateix tractament que a les subjectes al Codi de Bones Pràctiques del Reial decret llei 6/2012, de 9 de març. Així mateix, s'estableix un règim específic per als aranzels de notaris i registradors per a la formalització de les operacions de novació que regula el reial decret llei.

3.2. Catalunya

- Llei 2/2021, del 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic.

Aquesta llei té per objecte establir les mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic necessàries per completar el règim jurídic dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'exercici del 2022.

En aquesta llei es modifiquen diverses disposicions legals, entre elles, decrets llei, decrets legislatius i, majoritàriament, lleis.

Es modifica la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge. En concret, es modifica l'apartat 10 de l'article 78 de la Llei 18/2007, que resta redactat de la manera següent:

10. No es poden fer actes translatius del domini o de l'ús d'habitatges amb protecció oficial, ni de llurs annexos, construïts sobre sòl destinat a aquesta finalitat sense que se n'hagi obtingut la qualificació definitiva. Els actes que infringeixin aquesta prohibició són nuls.

També s'afegeixen tres apartats, el 13, el 14 i el 15, a l'article 78 de la Llei 18/2007, amb el text següent:

13. La propietat d'habitatge protegit podrà llogar o vendre separadament qualsevol dels annexos als habitatges a un preu no superior al fixat en cada moment per la Generalitat segons la qualificació vigent de l'habitatge, i amb la presentació prèvia del contracte davant del departament competent en matèria d'habitatge.

14. L'arrendament o la venda dels annexos a l'habitatge no implica la devolució de les subvencions percebudes, i no exigeix el compliment dels requisits mínims d'accés a habitatge protegit per part de l'arrendatari o adquirent.

15. Per l'arrendament dels annexos d'habitatge protegit no és preceptiva la prèvia divisió horitzontal dels annexos dels habitatges.

- Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.

Aquesta llei afronta els reptes immediats, que no admeten demora, en matèria d'habitatge, mitjançant mesures de reforç urgents per evitar la pèrdua imminent de l'habitatge habitual de milers de famílies a Catalunya, fonamentalment, mitjançant lloguers socials.

En concret, la seva aprovació implica la modificació de diverses lleis en la matèria, en els termes següents:

El capítol I modifica alguns preceptes de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, pel que fa a les mesures davant la desocupació permanent d'habitatges, per a regular aquesta situació constitutiva d'un incompliment de la funció social de la propietat de l'habitatge. En aquest sentit, ajusta els supòsits d'habitatge buit i regula les competències per a declarar la utilització o la situació anòmala dels habitatges i per a requerir les persones responsables perquè adoptin les mesures necessàries per a corregir-les i per a ordenar-ne l'execució forçosa en cas d'incompliment del requeriment i, si escau, per a sancionar la utilització o la situació anòmala si és constitutiva d'una infracció administrativa en la matèria.

El capítol II, per mitjà de la modificació de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, passa a considerar grans tenidors d'habitatge les persones jurídiques que tenen la titularitat de més de deu d'habitatges, a diferència dels més de quinze habitatges establerts fins ara; d'aquesta manera, la norma s'adapta a les mesures aprovades en l'àmbit estatal. També estén el termini del mecanisme de la cessió obligatòria regulat per l'article 7 de la llei per adaptar-lo a la legislació sobre arrendaments urbans.

Així mateix, estableix que els contractes de lloguer social s'han de renovar obligatòriament si, una vegada finalitzada llur durada màxima, els ocupants de l'habitatge encara es troben dins els paràmetres legals d'exclusió residencial.

D'altra banda, es fa extensiva l'obligació de fer una proposta de lloguer social abans d'interposar una demanda judicial amb relació a qualsevol acció executiva derivada de la reclamació d'un deute hipotecari i altres demandes de desnonament per venciment de la durada màxima del títol que legitima l'ocupació o per la manca d'aquest títol en determinades circumstàncies. Per últim, s'amplia la durada mínima dels contractes de lloguer social.

Finament, després de l'experiència dels serveis municipals en la gestió de les sol·licituds de lloguer social obligatori dels ciutadans beneficiats per la norma des que va entrar en vigor fins al moment de l'aprovació d'aquesta llei, s'inclouen tres nous elements orientats a garantir l'accés de les persones beneficiades per la norma al dret a un lloguer social i facilitar la gestió i la tramitació de les sol·licituds de lloguer social.

El capítol III modifica la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, amb l'objectiu d'assolir una major eficàcia en l'expropiació temporal d'habitatges buits per causa d'interès social.

- Llei 11/2022, de 29 de desembre, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i les viles.

L'objecte d'aquesta llei és crear i regular el Fons de Recuperació Urbana, Ambiental i Social de Barris i Viles d'Atenció Especial, que té com a finalitats pal·liar les desigualtats socials i fomentar l'equitat territorial. Aquesta norma comporta la derogació de la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, després de set convocatòries. La llei s'estructura en 7 capítols, 5 disposicions addicionals, 1 disposició derogatòria i 3 disposicions finals. La disposició derogatòria deroga la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial (DOGC núm. 4151, 10/06/2004), principal antecedent de la present llei. Les disposicions finals fan referència a l'afectació pressupostària i al desplegament pressupostari.

4. Tribunal Constitucional espanyol

4.1. Introducció

El professor Quintiá ha localitzat en total, des dels anys vuitanta del passat segle fins a l'actualitat, 48 sentències del TC espanyol que han resolt recursos d'inconstitucionalitat, qüestions de constitucionalitat, conflictes positius de competència i conflictes en defensa de l'autonomia local en els quals es dirimeixen aspectes relatius a la distribució de competències en matèria d'habitatge. Del total de sentències

dictades sobre habitatge, el 75% són posteriors a 2012 i gairebé un 40% s'han dictat des de 2017.[6]

Si es realitza una anàlisi del conjunt de les 48 SSTC dictades fins al moment i, a més, apliquem un mètode empíric de recerca, estadístic descriptiu i de correlacions, com fa el professor Quintiá, la distribució dels títols competencials considerats pel Tribunal Constitucional en els fonaments jurídics de les sentències és diversa. Mentre que l'art. 149.1.13 CE està present en més de la meitat dels assumptes (56,25%), la invocació de l'art. 149.1.8 CE sobre legislació civil apareix en menys d'una tercera part (27,08%) i els restants s'observen només en un 20,83% (l'art. 149.1.18 CE en un 20,83%) i en un 12,50% (art. 149.1.1 CE i art. 149.1.11 CE).

Quintiá destaca com l'estadística mostra que la representació estatal hauria invocat reiteradament l'art. 149.1.1 CE, però aquest ha estat absent de la fonamentació jurídica de les sentències. Encara que l'associació no és significativa d'acord amb els seus càlculs, χ^2 (1, 48) = 1,26, p < ,260, l'autor observa que en un 83,33% de les ocasions en les quals l'art. 149.1.1 CE va ser invocat per la representació estatal, no va arribar a ser considerat per l'Alt Tribunal.

En definitiva, del conjunt de la jurisprudència analitzada s'extreuen les següents conclusions:

— Es tracta d'una jurisprudència dubitativa, oscil·lant, amb vots particulars.
— S'accepta que la regulació autonòmica inclogui el deure d'ocupar l'habitatge com a component de la funció social de la propietat i s'accepta l'expropiació de l'ús i la imposició de sancions conforme a l'art. 149.1.13CE, però es declara violat aquest mateix article si l'expropiació de l'ús afecta els bancs com a creditors hipotecaris.
— S'assenyala que un impost autonòmic sobre habitatges buits no incorre en doble imposició.
— S'accepta regulació autonòmica sobre reserves per a habitatge amb protecció oficial en sòl urbà consolidat (SUC).
— No s'accepta que una regulació autonòmica imposi controls de renda.
— S'accepta regulació autonòmica establint acció pública en matèria d'habitatge en l'àmbit del procediment administratiu, però no en seu judicial.
— No s'accepta l'art. 149.1.1 CE en relació amb l'art. 47CE com a títol competencial de l'Estat aplicable.

Ha estat entre 2015 i l'estiu de 2022 quan el Tribunal Constitucional ha dictat fins a 15 d'aquestes sentències que contenen pronunciaments sobre habitatge, la qual cosa és lògica, ja que és a partir de la primera llei catalana d'habitatge de 2007, en la dècada de 2010, després de la gran recessió econòmica iniciada el 2008, quan les CA varen sortir de la seva letargia reguladora de la matèria habitatge.

Si ens centrem ara en aquestes últimes 15 sentències dictades des de l'any 2015 fins al 2022, trobem que a vegades han mantingut la constitucionalitat de diversos pre-

6 Quintiá, *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad*, ídem, "Más allá del art. 47 CE".

ceptes de lleis autonòmiques sobre la base de les competències de les CA, en alguns casos imposant una determinada interpretació, mentre que, en altres casos, aquestes sentències han declarat també els preceptes autonòmics inconstitucionals i nuls.

Es tracta de nombroses sentències, en algunes ocasions molt llargues, com ja és habitual; en altres més concises, fent referència a sentències anteriors sense que quedi clar sempre l'argument concret emprat per a la decisió. A més, es tracta de sentències no sempre congruents, on poden detectar-se canvis de criteri de l'una a l'altra.

4.2. Sentències de 2022

Les sentències recaigudes concretament el 2022 han estat les següents, a les quals n'afegim, per la seva importància, una dictada uns mesos abans d'iniciar-se l'any:

La STC 16/2021 versa sobre el Decret llei del Govern de la Generalitat de Catalunya 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, contra l'article únic del Decret llei del Govern de la Generalitat de Catalunya 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica l'anterior, i contra l'acord del Parlament de Catalunya de 4 de març de 2020 de validació d'aquest últim Decret llei 1/2020. El TC accepta, en part, el recurs, i declara per unanimitat inconstitucionals i nuls els preceptes que defineixen l'incompliment de la funció social d'un habitatge o edifici d'habitatges, i les mesures aplicables en cas que es produeixi aquest incompliment; i també els preceptes que imposen als propietaris d'habitatges el seu lloguer forçós.

La sentència conté un argument central i bàsic que consisteix en establir que no concorren els requisits del pressupost habilitant que exigeix l'art. 86.1 CE per regular la matèria sobre les mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, i que resulta insuficient el rang de la norma, perquè els preceptes anul·lats regulen mesures coactives, no voluntàries, limitatives del dret de propietat; que no poden ser, per aquest motiu, regulades mitjançant un decret llei. Es tracta, segons indica el Tribunal, de limitacions de la màxima intensitat, ja que no suposen la delimitació externa del dret en règim de llibertat per raons d'interès o dret públic, sinó que constrenyen el propietari mitjançant ordres o deures normatius (obligacions concretes de fer, com ocupar l'habitatge o oferir un lloguer social), que es posen sota la inspecció o vigilància de l'Administració, i el seu incompliment habilita per imposar aquesta conducta de manera forçosa mitjançant requeriments i multes coercitives, imposar sancions i expropiar l'habitatge.

Així mateix, considera constitucionals els índexs de referència del preu de lloguer previstos en la norma catalana.

D'altra banda, la STC coneix de la constitucionalitat de la regulació feta a la legislació catalana d'urbanisme de les reserves obligatòries per habitatge de protecció oficial en sòl urbà consolidat i les declara plenament compatibles amb la CE. El TC accepta la constitucionalitat de les reserves en sòl urbà consolidat establertes pel legislador català i aplicades a Barcelona mitjançant la modificació del Pla general metropolità (PGM) que va tenir lloc el desembre de 2018:

> En los preceptos invocados por los recurrentes no hay norma alguna que prohíba destinar edificaciones al concreto uso que es vivienda protegida. Antes al contrario, el propio art. 20.1 b) ordena a las comunidades autónomas y ayuntamientos reservar suelo para ello y efectuar una "distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social", criterio favorable a su posible localización en suelo urbanizado y en edificaciones nuevas o ya existentes que vayan a ser objeto de "actuaciones edificatorias" del art. 7.2 TRLSRU (según este precepto son actuaciones edificatorias las de "nueva edificación" y también las de "sustitución de la edificación existente" y "rehabilitación edificatoria"). Lo que impone la ley estatal es, cuando hayan de realizarse tales actividades, la equitativa distribución de los beneficios y cargas [art. 17.2, en relación con los arts. 2.1, 14.1 c) y 24] o, si ello no fuera posible, la indemnización de los perjuicios singulares ocasionados (art. 48 TRLSRU), y en todo caso el respeto a los derechos urbanísticos patrimonializados conforme a la ley (art. 11.2) bajo garantía de indemnización (art. 33.3 CE).

La primera sentència del 2022, la STC 28/2022, coneix del recurs d'inconstitucionalitat respecte al Decret llei de la Generalitat de Catalunya 37/2020, de 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge enfront dels efectes de la pandèmia de la COVID-19. El TC estima el recurs contra el decret llei que preveia que les persones en situació d'exclusió residencial poguessin romandre en el seu domicili mentre la persona obligada a oferir-los una proposta de lloguer social (en els termes regulats a la Llei 24/ 2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència a l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica) no acredités el compliment ferm d'aquesta obligació.

En la mateixa línia, condicionada a la vigència de les mesures que comportessin restriccions a la llibertat de circulació per raons sanitàries, el decret llei en qüestió va ordenar la suspensió excepcional dels procediments de desnonament i dels llançaments que afectessin llars vulnerables sense alternativa residencial.

La STC 37/2022 accepta parcialment, per unanimitat, el recurs d'inconstitucionalitat contra diversos preceptes de la Llei de Catalunya 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge. La sentència explica que aquests preceptes suposen una invasió de la comunitat autònoma de les competències de l'Estat que reconeix l'art. 149.1.8 de la Constitució, referit a la competència en matèria civil per a regular les bases contractuals. Segons la STC, l'art. 149.1.8 CE, en reservar a l'Estat la fixació de les bases de les obligacions contractuals, li atribueix la competència per a establir els criteris d'ordenació general del sector de la contractació privada en aquells territoris autonòmics que comptin amb legislació pròpia. La finalitat de la reserva estatal en matèria de dret de contractes consisteix en la necessitat de garantir un comú denominador en els principis que han de regir les obligacions contractuals, la qual cosa s'aconsegueix quan les categories generals són les mateixes en tot el territori nacional. En aquest sentit, seguint la jurisprudència constitucional, la competència estatal de les «bases de les obligacions contractuals» de l'art. 149.1.8 CE ha de ser entesa com una garantia estructural del mercat únic i suposa un límit en si —un lí-

mit directe des de la Constitució— a la diversitat reguladora que poden introduir els legisladors autonòmics. D'altra banda, la sentència limita els efectes de la declaració d'inconstitucionalitat. D'aquesta manera, no afecta les situacions jurídiques consolidades, sobre la base del principi de seguretat jurídica i a la legítima fi de procurar l'estabilitat en les relacions contractuals preexistents. Els efectes seran profutur, per tant, els contractes d'arrendament d'habitatge celebrats amb anterioritat al moment de la present resolució es mantenen en els seus termes.

La STC 57/2022 torna a declarar la inconstitucionalitat parcial de la Llei de Catalunya 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge. Els art. 14 i 16.1 de la Llei 11/2020 estableixen regles sobre el control i el règim sancionador en matèria relacionada amb el contingut de la llei mateixa, però tots els preceptes d'aquesta secció van ser declarats inconstitucionals per la STC 37/2022, per vulnerar la competència exclusiva de l'Estat sobre les bases de les obligacions contractuals. Per tant, mancant-li al legislador autonòmic competència material per a implantar aquest règim de contenció i moderació de rendes, tampoc la té per controlar el seu compliment o les conseqüències de la seva infracció, per la qual cosa la regla de l'art. 14 incorre en idèntica vulneració competencial i ha de ser declarat inconstitucional. Per part seva, l'art. 16.1 modifica un paràgraf introduït en l'art. 125.2 de la Llei del Parlament de Catalunya 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, per l'art. 8 del Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge. Inclou, com a novetat connexa amb la resta de la regulació de la llei, la menció de l'import de la renda del contracte d'arrendament anterior, menció que porta causa de la regulació establerta en els art. 6.1 b), 7.7 i 13 de la Llei 11/2020 mateixa, declarats inconstitucionals en la STC 37/2022 per vulnerar la competència estatal de l'art. 149.1.8 CE.

En conseqüència, si el legislador autonòmic manca de competència material per a la fixació de les regles contingudes en aquells preceptes, tampoc l'ostenta per regular les conseqüències del seu desconeixement en aquest aspecte concret. La legislació processal constitueix una competència exclusiva de l'Estat, en tant que la competència atribuïda a les comunitats autònomes per aquest precepte constitucional té un caràcter limitat, perquè està circumscrita a «les necessàries especialitats que en aquest ordre es derivin de les particularitats de Dret substantiu de les comunitats autònomes». La competència assumida per les comunitats autònomes a l'empara de l'excepció recollida en l'article 149.1.6 CE no els permet, sense més, introduir en el seu ordenament normes processals pel mer fet d'haver promulgat regulacions de dret substantiu en l'exercici de les seves competències, sinó que les singularitats processals que es permeten a les comunitats autònomes han de limitar-se a aquelles que, per la connexió directa amb les particularitats del dret substantiu autonòmic, vinguin requerides per aquestes. Correspon al legislador autonòmic o, en defecte d'això, als qui assumeixin la defensa de la llei en el seu cas impugnada, oferir la suficient justificació sobre la necessitat d'alterar les regles processals comunament aplicables, sempre que

del examen de la llei mateix no es puguin desprendre o inferir aquestes necessàries especialitats. Per a considerar justificada aquesta excepció competencial, en primer lloc, ha de determinar-se quin és el dret substantiu autonòmic que presenta particularitats. En segon lloc, cal assenyalar respecte de quina legislació processal estatal i, per tant, general o comuna, es prediquen les eventuals especialitats d'ordre processal incorporades pel legislador autonòmic. Finalment, ha d'indagar-se si, entre les peculiaritats de l'ordenament substantiu autonòmic i les singularitats processals incorporades pel legislador autonòmic en la norma impugnada, existeix una connexió directa tal que justifiqui les especialitats processals. Atès que la competència autonòmica en matèria d'habitatge permet a la comunitat autònoma desenvolupar l'activitat a què es refereix l'art. 137.1 del seu Estatut (establir condicions sobre la seva qualitat i habitabilitat, planificar-la i inspeccionar-la, fomentar-la o promoure-la), però no establir un requisit d'accés al procés no previst pel legislador estatal, és procedent declarar inconstitucionals i nuls els art. 17 i 18 de la Llei del Parlament de Catalunya 11/2022.

Finalment, a la STC 118/2022 s'estima el recurs d'inconstitucionalitat i es declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'article 4 del Decret llei 50/2020, de 9 de desembre, del Govern de la Generalitat de Catalunya, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer.

La sentència determina que aquest precepte ha de ser declarat inconstitucional i nul per aplicació de la doctrina de la STC 37/2022, de 10 de març, per vulnerar la competència exclusiva de l'Estat en matèria de bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE). Es limiten, però, els efectes de la sentència d'inconstitucionalitat, ja que aquesta decisió no afectarà les situacions jurídiques consolidades, en aplicació del principi de seguretat jurídica i de la necessitat de procurar l'estabilitat en les relacions contractuals preexistents, de manera que la inconstitucionalitat i nul·litat del precepte impugnat només tindrà efectes profutur i es mantindran en els seus termes els contractes d'arrendament d'habitatges celebrats amb anterioritat al moment de la present resolució i als que resulti aplicable l'esmentada norma.

5. Jurisprudència del Tribunal Suprem espanyol

En relació amb les plataformes d'internet i els habitatges turístics, cal tenir en compte la STS 2/2022, de 7 de gener, en la qual s'ha reiterat la doctrina, ja establerta per la sentència de 30 de desembre de 2020 (rec. 238/2019), en virtut de la qual un prestador de serveis de la societat de la informació d'allotjament de dades, tal com es defineixen en la Directiva 2000/31/CE, en la interpretació efectuada pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea, i en la Llei nacional 34/2002, no està subjecte de manera directa a les normatives sectorials, sinó que el seu règim de responsabilitat és el determinat per l'article 16 de la citada Llei espanyola. D'aquí que les autoritats catalanes no poguessin imposar a aquesta plataforma l'obligació d'eliminar els anuncis dels habitatges que no comptin amb el número d'inscripció en el Registre de turisme de Catalunya.

Segons aquest raonament del TS, Airbnb (igual que Homeaway Spain S.L.O. en el cas que va donar lloc a l'anterior sentència), és una plataforma d'internet que, per les seves característiques, es considera un servei de la societat de la informació i no una agència immobiliària, tal com ha declarat el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (sentència del Tribunal de Justícia, en Gran Sala, dictada el 19 de desembre del 2019 en l'assumpte C-390/). Per conseqüent, l'activitat d'aquesta empresa queda sotmesa a la Directiva 2000/31/CE, de comerç electrònic, i a la llei nacional que la transposa (Llei 34/2002, de serveis de la societat de la informació i del comerç electrònic), però no directament a la normativa sectorial en matèria d'allotjaments turístics.

6. Jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya

Com hem vist abans, la STC 16/2021 va acceptar la constitucionalitat de les reserves per habitatge de protecció oficial en sòl urbà consolidat. Uns mesos abans de 2022, el TSJ de Catalunya, en aplicació d'aquesta STC, va considerar ajustada a dret la previsió d'una reserva d'habitatge de protecció oficial (HPO) a la ciutat de Barcelona del 30% en determinats casos, d'acord amb l'aprovació definitiva que es va fer d'una modificació del Pla general metropolità de Barcelona el desembre de 2018.

La sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 6 de juliol de 2021 va conèixer de la interposició d'un recurs contra la modificació del PGM que va establir, com sabem, aquestes reserves en sòl urbà consolidat.

En la demanda s'al·legaven diversos motius d'il·legalitat basats en la falta de cobertura legal i justificació de les reserves, el caràcter deficient o insuficient de l'avaluació econòmica i financera i de l'informe de sostenibilitat, la inexistència d'un programa de participació ciutadana mereixedor d'aquest nom i, finalment, l'establiment d'una moratòria contrària a les previsions de l'art. 17.3 de la Llei d'habitatge de Catalunya. Motius d'il·legalitat que són rebutjats un a un, excepte en relació amb l'últim, en què el Tribunal sí que considera que el règim transitori finalment establert en la modificació del PGM, abans exposat, és més restrictiu que l'existent en l'art. 17.3 de la Llei d'habitatge de Catalunya, precepte també exposat abans, per la qual cosa ho contradiu.

Pel que fa a l'argument de major substància jurídica, és a dir, les al·legacions dels recurrents de falta de cobertura legal, la sentència es remet a la STC 16/2021, abans comentada, rebutjant l'argument. Pel que fa a la seva aplicació lineal en tota la ciutat de Barcelona, la sentència es remet a la contestació de l'Ajuntament de Barcelona, el qual, en argumentació acceptada, assenyala que sí que existeix tal justificació i que aquesta distribució per tots els barris de la ciutat s'explica d'acord amb les dades aportades, que mostren que Barcelona té una distribució heterogènia de la població en risc de vulnerabilitat i, en canvi, una concentració d'habitatge assequible en només tres districtes. El que es vol aconseguir precisament en nom del principi de cohesió social, afegim nosaltres, i per evitar la gentrificació i la segregació residencial (associada a unes altres, com l'educativa), és distribuir l'HPO per tota la ciutat.

7. Altres documents d´interès

- Informe del CGPJ de l'avantprojecte de llei estatal pel dret a l'habitatge.

En data 27 de gener de 2022, el Ple del CGPJ va aprovar l'informe de l'avantprojecte de llei pel dret a l'habitatge, per 15 vots a favor i 6 en contra. Entre d'altres qüestions, l'informe assenyala la problemàtica de l'encaix de la norma projectada en l'ordre constitucional de competències, així com la incidència (i possible contradicció) d'aquesta normativa amb la normativa civil aplicable als contractes d'arrendament.

- Informes de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge sobre els efectes de la Llei 11/2020, els tenidors d'habitatge i l'estat de l'habitatge.

L'Observatori Metropolità de l'Habitatge va publicar el 2022 diversos estudis, entre els quals destaca un informe sobre l'«Impacte de la Llei 11/2020 en el mercat de lloguer a la demarcació de Barcelona». S'hi analitza el període d'aplicació d'aquests controls a Catalunya, un any i mig, des de l'aprovació de la Llei catalana 11/2020, concloent que la seva aplicació no va generar una pujada dels preus dels lloguers, sinó que per contra els preus dels lloguers van descendir: a Barcelona, per exemple, el preu de lloguer mitjà mensual va passar de 962,75 euros (sis mesos abans d'entrar en vigor la llei) a 913,63 euros (any i mig després d'entrar en vigor). Així mateix, la llei tampoc va generar un descens del nombre de contractes de lloguer celebrats, contractes que, de fet, van augmentar en aquest període a la ciutat de Barcelona en un 31,1% en relació amb l'any anterior a l'entrada en vigor de la llei.

La mateixa institució va publicar també un segon informe sobre «Estructura i concentració de la propietat d'habitatges a Barcelona. Conjunt del parc i segment de lloguer 2021». S'hi conclou que els habitatges de lloguer habitual en mans de persones físiques o jurídiques amb més de 10 habitatges de lloguer el 2021 representarien el 36% del parc d'habitatges de lloguer habitual de la ciutat. Aquest percentatge augmentaria fins al 37% si tinguéssim en compte els habitatges que estarien en altres formes de lloguer (turístics, cedits, altres usos, etc.). Quant a la tipologia de propietaris, els propietaris amb 10 o més habitatges que són persones jurídiques passen a ser predominants, amb el 77,3%.

Finalment, un tercer informe de l'Observatori que s'ha de destacar és el que s'anomena «State of Housing 2021. Catalunya i Barcelona», publicat en col·laboració amb l'Observatori DESC. Descriu la situació de Catalunya en temes d'habitatge dintre del marc europeu. Les dades situen Barcelona, Catalunya i l'àrea metropolitana per sota de la mitjana europea en habitatge de lloguer social. Aquesta quantitat escassa d'habitatges protegits es deu, en part, a la poca despesa en polítiques públiques d'habitatge: durant el període 2000-2019, a Espanya s'hi ha dedicat un 0,06% del PIB, molt lluny del 0,5% que s'hi ha destinat, de mitjana, a la Unió Europea.

- Conclusions del Cicle sobre el dret a l'habitatge – Càtedra Barcelona d'Estudis d'Habitatge i Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid.

El document exposa les principals conclusions del cicle de quatre trobades d'alt nivell acadèmic sobre el dret a l'habitatge que s'han desenvolupat entre abril i desembre de 2022, i que han elaborat els seus ponents, especialistes en diverses branques del dret, l'economia, la gestió pública, la sociologia, l'urbanisme o l'arquitectura.

És consultable en català i en castellà al web de la Càtedra Barcelona d'Estudis d'Habitatge.

- Carta al president del Govern espanyol de dos relators de l'ONU amb relació al Projecte de llei estatal pel dret a l´habitatge, el gener de 2023.

La carta, que consta de 25 pàgines, és escrita pels relators especials de l'ONU sobre un habitatge adequat com a element integrant del dret a un nivell de vida adequat i sobre l'extrema pobresa i els drets humans. Datada a 24 de gener de 2023, conté comentaris positius sobre el Projecte de llei estatal pel dret a l'habitatge, abans esmentat, així com suggeriments per a millorar el text, exposats en forma general i en un annex de forma específica, article per article, proposant, fins i tot, redaccions alternatives.

8. Algunes reflexions finals

A Espanya, l'any ha estat dominat políticament i mediàticament pel Projecte de llei estatal pel dret a l'habitatge, que en el moment de redactar aquestes línies ha estat aprovat pel Congrés i el Senat, després d'un any de paralització des de la seva entrada al Congrés al febrer. L'aprovació del nou Pla d'habitatge estatal i del *Bono Alquiler Joven* suposa una nova confirmació del model tradicional d'activitat de foment estatal que envaeix, al parer nostre, la competència catalana exclusiva en matèria d'habitatge, mitjançant *spending power*.

En l'àmbit català, continua la inestabilitat organitzativa que fa que l'habitatge faci un pelegrinatge de departament en departament, així com la conflictivitat davant del Tribunal Constitucional, amb diversos nous recursos d'inconstitucionalitat acceptats contra lleis catalanes referides a l'habitatge.

Tanmateix, l'activitat de foment a Catalunya ha tornat a ser intensa, constatant-se, de nou, com les polítiques públiques en aquest àmbit tenen el seu pes en la concessió de subvencions (el 2022 es poden comptar fins a 50 convocatòries d'ajuts en la matèria, a un ritme, per tant, de quasi una a la setmana) i molt menys en prestacions pròpies de serveis públics o en la regulació de l'activitat econòmica vinculada i la seva execució.

En aquest sentit, creiem que és especialment greu la inexistència d'un text refós de la Llei d'habitatge que atorgui seguretat jurídica en aquest àmbit, en què actualment regna tot el contrari: inseguretat jurídica per la proliferació de normes (només el 2022, 4 amb rang de llei d'origen estatal amb incidència a Catalunya i 3 catalanes) i perquè algunes de les lleis catalanes han estat declarades totalment o en part inconstitucionals pel Tribunal Constitucional (en aquest 2022, les 4 SSTC recaigudes en l'àmbit de l'habitatge han estat desfavorables per lleis catalanes, si bé com hem vist la

Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 1/2022 va aconseguir arribar a un acord parcial al respecte). Aquesta situació provoca un alt grau d'incertesa jurídica i l'extraordinària dificultat a la pràctica per saber quins articles de quines normes catalanes continuen vigents.

La proliferació de normes jurídiques en l'àmbit de l'habitatge en l'última dècada, seguint una tendència general —es parla de les 400.000 normes dictades en les darreres dècades a l'estat, més de 12.000 només l'any 2021—, però molt accentuada en aquest important àmbit, ha estat tan gran i desordenada que creiem, com dèiem abans, que està afectant seriosament la seguretat jurídica, la capacitat dels operadors jurídics per discernir l'ordenament jurídic vigent i, molt probablement, el desenvolupament econòmic en aquesta matèria.

Aquesta *hemorràgia normativa*, de dubtosa qualitat en diversos casos, ha portat el legislador català a exigir al Govern català l'elaboració d'un projecte de llei per modificar la Llei catalana del dret d'habitatge de 2007 i adequar-la als múltiples canvis soferts, així com que enviï al Parlament català un projecte de llei per a l'elaboració d'un text refós en matèria d'habitatge, tasca urgent i important, encara pendent.

Finalment, destaca també l'aprovació de la nova Llei de Barris aquest 2022. Hereva de la Llei 2/2004, del 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, aquesta llei es dicta en un moment en què els estudis mostren la persistència i l'agreujament dels fenòmens de segregació urbana.

Amb aquesta llei es cerca superar certes mancances de la normativa anterior. Les seves finalitats són pal·liar les desigualtats socials i fomentar l'equitat territorial, i hauria de contribuir a evitar el risc de fractura social i fer front a la crisi ambiental per mitjà del millorament de les condicions de vida de la població als barris i viles que pateixen dèficits urbanístics, baixa qualitat de l'edificació, manca d'equipaments i serveis, dificultats d'accessibilitat, riscos ambientals, exposició greu als efectes de l'emergència climàtica, alta vulnerabilitat social i riscos d'exclusió.

És un gran repte, que haurà de connectar urbanisme i habitatge, com no pot ser d'una altra manera, avançant cap als conceptes utilitzats en altres països del nostre entorn d'hàbitat urbà i dret a la ciutat.

Bibliografia

Eurocities. Short term rentals: cities ask Europe's help. <https://eurocities.eu/latest/short-term-rentals-cities-ask-europes-help/>

European Commission. Tourist services – short-term rental initiative. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13108-Tourist-services-short-term-rental-initiative_en>

Quintiá, A. *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad*. Thompson Reuters Aranzadi, 2022.

———. «Más allá del art. 47 CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables». *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* 6 (2022).

Ponce Solé, J. *El Derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e Internacionales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2019.

———. «The European union role in ensuring access to affordable housing and in fighting against urban segregation and gentrification: moving forward». *Journal européen des droits de l'homme - European journal of human rights* 5 (2019): 311-334.

Medi ambient

Intervenció estatal creixent i intersticis per a les polítiques pròpies

Jordi Jaria-Manzano

Responsable de l'Àrea de Comunicació i Difusió en relació amb l'Organització Territorial del Poder de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern i professor agregat Serra Húnter de Dret Constitucional i Ambiental de la Universitat Rovira i Virgili

1. Introducció

La naturalesa i abast dels problemes ambientals ha canviat en els últims cinquanta anys de manera radical. En el moment d'engegar l'estat autonòmic, la protecció del medi ambient es concebia com una actuació essencialment adreçada a combatre fenòmens de degradació de tipus local que, en tot cas, es podia emmarcar en una regulació bàsica que fixés unes directrius de caràcter general. Des d'aleshores i fins ara, la progressiva presa de consciència del fet que no es tracta tant d'episodis locals de degradació o de qüestions de naturalesa sectorial relacionades de manera més o menys vaga amb una idea originària de naturalesa i unes necessitats bàsiques en relació amb el benestar de les persones ha anat modificant la percepció de la crisi ambiental tal com es percebia originàriament.

En aquest sentit, la progressiva constatació del canvi climàtic, que dona lloc al Conveni marc de Nacions Unides contra el canvi climàtic (CMNUCC), signada el 1992, significa un canvi de perspectiva que, en definitiva, implica la consciència de què ens trobem davant d'una crisi ambiental que respon a una transformació global del sistema Terra, cosa que, en definitiva, afecta la configuració mateixa del suport material de la vida social i, per tant, amenaça les condicions en què aquesta es desenvolupa.[1] L'agreujament progressiu de la transformació del clima fins a generar la primera declaració d'emergència climàtica l'any 2016 a la ciutat australiana de Darebin implica un repte inèdit per a les societats humanes. La interrelació entre l'emergència climàtica i la crisi energètica, que posa en dubte les bases mateixes del model de reproducció social iniciat amb la revolució industrial, fan que les qüestions ambientals passin de ser una preocupació estètica o sanitària a ocupar el centre del debat polític, cosa que es projecta inevitablement sobre la normativa que pretén respondre-hi.[2] En aquest

1 El text oficial de CMNUCC en la versió castellana està disponible a <https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf>. Efectivament, la presa de consciència sobre el canvi climàtic marcaria un canvi de paradigma en relació amb la sensibilització de la societat global pel que fa als problemes ambientals, definint un segon cicle d'urgència ecològica, en paraules de Richard Falk, «The second cycle of ecological urgency: an environmental justice perspective», Ebbeson, i Okowa., *Environmental Law and Justice in Context*, 49.

2 Vegeu, en aquest sentit, Gillings, i Hagan-Lawson, «The cost of living in the Anthropocene».

context, cal consignar una activitat planificadora creixent per part del Govern estatal, que incideix després en els programes normatius.[3]

A partir del marc competencial dissenyat d'acord amb les concepcions i les preocupacions del primer ambientalisme que és encara vigent, els poders públics territorials han de respondre a reptes majúsculs que afecten els processos fonamentals de reproducció social vigents. Aquesta resposta afecta els elements estructurals del sistema socioeconòmic, de manera que allò que era més o menys marginal —i el tractament que se'n fa a la Constitució espanyola de 1978 en dona fe— esdevé una qüestió nuclear en l'ordenació de la vida social, cosa que, d'altra banda, fa que es projecti més enllà dels títols competencials originàriament ambientals, en un context en què les obligacions internacionals contretes pel Regne d'Espanya i una normativa de la Unió Europea cada vegada més comprensiva i exhaustiva acaben de complicar la situació. Tot plegat, en última instància, esdevé un estímul per a la centralització alhora que atia la conflictivitat.

Efectivament, des de la crisi de 2008, la necessitat de fer front a les transformacions necessàries per afrontar la crisi planetària, en particular el canvi climàtic, i l'abandonament d'un model de desenvolupament insostenible basat en els combustibles fòssils, d'una banda, i la pressió per recuperar el camí del creixement econòmic, tant des del punt de vista dels actors corporatius com de la mateixa ciutadania, de l'altra, han generat notables tensions en relació amb els objectius i els límits de les polítiques ambientals. Aquestes tensions en moltes ocasions han estat també tensions territorials, com mostra la conflictivitat relativa a les qüestions energètiques i, particularment, el règim jurídic de la fractura hidràulica en la dècada anterior.[4] De tota manera, segurament l'exemple més notori d'aquestes tensions s'esdevé amb l'aprovació per part del Parlament de Catalunya, posterior impugnació i declaració (parcial) d'inconstitucionalitat en acabat de la Llei 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic,[5] en la fase més aguda del conflicte polític entre Catalunya i les institucions centrals de l'Estat espanyol, el qual culmina amb el referèndum de l'1 d'octubre de 2017.

En aquest context, la majoria actual a les Corts Generals, si bé potser ha abandonat (si més no parcialment) la tendència desenvolupista que es va manifestar en les legislatures anteriors, ha continuat endavant amb un programa de legislació motoritzada que no podia deixar de banda les qüestions essencials del model socioeconòmic que van aparellades a la resposta política a la crisi ambiental global. A les qüestions relatives a l'ordenació general de l'economia, que han sostingut el procés de recentralització

3 Cal esmentar aquí l'Ordre TED/132/2022, de 21 de febrer, per la qual s'adopta el primer programa de treball del Pla nacional d'adaptació al canvi climàtic 2021-2030 (BOE 50, de 28 de febrer de 2022).

4 Vegeu les STC 106/2014, de 24 de juny (BOE 177, de 27 de juliol de 2014); 134/2014, de 22 de juliol (BOE 199, de 16 d'agost de 2014); 208/2014, de 15 de desembre (BOE 17, de 20 de gener de 2015); i STC 260/2015, de 3 de desembre (BOE 10, de 12 de gener de 2016).

5 DOGC 7426, de 3 d'agost de 2017. Aquesta llei va ser declarada parcialment inconstitucional per la STC 87/2019, de 20 de juny de 2019 (BOE 177, de 25 de juliol de 2019).

desfermat per la crisi de 2008,[6] cal afegir ara una agenda moral, vinculada als drets, que es configura com un nou estímul per a l'assumpció de la presa de decisions per part de les institucions centrals de l'Estat, com succeeix en el cas de les polítiques d'habitatge o, més concretament, en relació amb l'àmbit tradicional de la protecció del medi ambient, en el cas de la protecció dels animals o dels ecosistemes.

A més, cal no perdre de vista la influència del dret de la Unió Europea, que constitueix l'impuls principal de les regulacions ambientals en els estats del sud i de l'est d'Europa, on la pressió interna per avançar en aquest àmbit és menor.[7] Tot plegat, en definitiva, dibuixa un quadre on el gruix de la regulació l'assumeixen les institucions centrals de l'Estat, amb unes comunitats autònomes més aviat poc inclinades a fer servir les possibilitats que la figura de les normes addicionals de protecció els ofereixen. Actualment, tampoc Catalunya, que havia tingut una certa iniciativa en aquest terreny, no mostra una voluntat definida d'anar més enllà d'una normativa estatal exhaustiva i comprensiva. Tot i així, certes mesures recents en l'àmbit energètic i de la participació ciutadana semblen anunciar una reactivació d'un programa ambiental propi, encara que amb poc marge per a la innovació normativa. Passo a analitzar seguidament els camps més notables en què s'han produït novetats en relació amb les qüestions ambientals durant l'any 2022, a fi i a efecte de fer una valoració de la profunditat de l'autogovern de Catalunya en matèria de medi ambient en el moment present.

2. Economia circular i residus

La legislació estatal en matèria de medi ambient durant l'any 2022 es concentra fonamentalment en dos àmbits destacats, a saber, els residus i la protecció de la biodiversitat, entesa en un sentit ampli, com veurem més endavant. La Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular[8] és, al meu entendre, la norma més transcendent aprovada per les Corts Generals en matèria de medi ambient al llarg de l'any passat, ja que incideix en la regulació d'un àmbit crucial, el dels residus, i anuncia una de les estratègies centrals en el procés d'adaptació de les societats contemporànies a la transformació planetària, això és, l'economia circular, inserida en l'horitzó polític de la Unió Europea des de l'aprovació del Pla d'acció en matèria d'economia circular,[9] el qual preveia l'aprovació d'un paquet normatiu en relació amb aquesta qüestió.

6 Sobre aquest procés, vegeu, en particular, Jaria-Manzano, «Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis», 23ss.

7 Aquest fenomen i el seu impacte en la distribució de competències ha estat observat de fa temps. Vegeu, per exemple, Pomed, «"La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea», 174.

8 BOE 85, de 9 d'abril de 2022.

9 COM (2015) 614 final. El pla d'acció original ha estat substituït per un de nou, en el context del *European Green Deal* (COM[2020] 98 final).

D'aquell pla d'acció se'n va derivar la Directiva (UE) 2018/851 del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2018, per la qual es modifica la Directiva 2008/98/CE sobre els residus,[10] de la qual l'esmentada Llei 7/2022 en seria la transposició, això sí, amb un endarreriment de gairebé dos anys en relació amb el termini que fixava la normativa europea en el seu art. 2.1. Així mateix, la Llei 7/2022 transposa, amb un retard d'un any, la Directiva (UE) 2019/904 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juny de 2019, relativa a la reducció de l'impacte de determinats productes de plàstic al medi ambient.[11] En conseqüència de tot plegat, la nova llei deroga la Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats,[12] i introdueix un nou règim jurídic, en principi, arrenglerat amb l'objectiu de l'economia circular, un objectiu, com ja s'ha dit, en línia amb l'estratègia europea en matèria de residus, tot i que la seva viabilitat en el llarg termini sembla discutible, atesa la irreversibilitat dels processos que propugna la segona llei de la termodinàmica i que condueix a una entropia creixent en un sistema tancat.[13]

Des del punt de vista competencial, el Ministeri per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic assumeix diverses competències en matèria de planificació, així com la condició d'autoritat competent des del punt de vista de l'aplicació de diferents regulacions de la Unió Europea (art. 12.3). L'activitat planificadora es veu complementada per aquella que poden exercir les comunitats autònomes (art. 12.4.a), les quals, a més, assumeixen, d'acord amb la distribució competencial en matèria de medi ambient, àmplies facultats d'execució. S'estableix, a més, una Comissió de Coordinació en matèria de residus (art. 13), terminologia dubtosa, en la mesura que l'art. 149.1.23 CE no assigna a l'Administració de l'Estat funcions de coordinació en aquesta matèria. Per aquest motiu, caldria valorar fins a quin punt les funcions que exerceix van més enllà del bagatge competencial corresponent a les institucions centrals de l'Estat en aquesta matèria.

Pel que fa a la regulació substantiva, la Llei 7/2022, d'acord amb el precedent de la Llei 22/2011 i en la mesura que es configura com a una transposició de la normativa europea més recent en matèria de residus, es presenta com una normativa prolixa i exhaustiva, que deixa poc espai de desenvolupament a les comunitats autònomes. En aquest sentit cal assenyalar que, més enllà de l'art. 149.1.23 CE, la Llei 7/2022 addueix com a habilitacions competencials tot un seguit d'apartats el mateix art. 149.1 CE, entre els quals destaquen el tretzè, un títol competencial expansiu, que col·loca la norma comentada en la línia del procés de centralització de competències ambientals en relació amb la determinació del model econòmic, el qual s'ha vist aprofundit en els darrers anys.

10 DOCE, L 150/109, de 14 de juny de 2018.

11 DOCE, L 155/1, de 12 de juny de 2019.

12 BOE 181, de 29 de juny de 2011.

13 *Vid*. Schneider, i Sagan, *Into the Cool*, 145.

Així mateix, en matèria de residus i contaminació s'han aprovat durant l'any 2022 altres normes estatals que incideixen de manera notable en l'exercici de les competències autonòmiques en aquest àmbit. Així, cal esmentar el Reial decret 128/2022, de 15 de febrer, sobre instal·lacions portuàries receptores de deixalles de vaixells;[14] el Reial decret 376/2022, de 17 de maig, pel qual es regulen els criteris de sostenibilitat i de reducció de les emissions de gasos d'efecte hivernacle dels biocarburants, biolíquids i combustibles de biomassa, així com el sistema de garanties d'origen dels gasos renovables, que constitueix una transposició parcial de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre del 2018, relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables (versió refosa);[15] el Reial decret 47/2022, de 18 de gener, sobre protecció de les aigües contra la contaminació difusa produïda pels nitrats procedents de fonts agràries;[16] i el Reial decret 1055/2022, de 27 de desembre, d'envasos i residus d'envasos.[17]

3. La protecció de la biodiversitat i els drets dels éssers no humans

Un altre aspecte destacat de la intervenció de les institucions centrals de l'Estat en relació amb la protecció del medi ambient són algunes noves mesures en relació amb la protecció de la biodiversitat que fan albirar la pretensió de promoure un canvi profund, si més no des del punt de vista retòric, en relació amb el fonament de la protecció dels éssers no humans, d'acord amb una sensibilitat que transcendeix la perspectiva antropocèntrica habitual en la normativa ambiental i anuncia una reconstrucció de categories jurídiques fonamentals en el procés de presa de consciència de les implicacions i la transcendència de la crisi planetària.[18] Aquesta nova perspectiva remet a un fonament de la centralització diferent de l'habitual perspectiva economicista, ja que s'associa amb el desplegament d'una agenda moral, associada de manera més o menys laxa amb el reconeixement i protecció dels drets.

Aquesta perspectiva venia anunciada per una llei aprovada a final de 2021, la Llei 17/2021, de 15 de desembre, de modificació del Codi civil, la Llei hipotecària i la Llei

14 BOE 40, de 16 de febrer de 2022.

15 BOE 186, de 18 de maig de 2022; DOCE, L 328, de 28 de desembre de 2018.

16 BOE 17, de 20 de gener de 2022.

17 BOE 311, de 28 de desembre de 2022.

18 La perspectiva ecocèntrica es vincularia a la idea de justícia ecològica, «a notion of justice that extends beyond human interaction to nature itself», d'acord amb Stephen Stec, «Environmental justice through courts in countries in economic transition», Ebbeson, i Okowa, *Environmental Law and Justice in Context*, 159. Aquesta perspectiva es basa tant en aproximacions connectades amb la interpretació de la experiència per part dels pobles indígenes, com en concepcions més o menys relacionades amb el que s'ha denominat ecologia profunda, els orígens de la qual es poden remuntar fins a l'obra d'Aldo Leopold, que entenia la comunitat de la vida com a objecte de protecció suprem. En relació amb això, *vid*. Belshaw, *Filosofía del medio ambiente*, 85ss.

d'enjudiciament civil, sobre el règim jurídic dels animals.[19] Es tracta d'una regulació en la línia d'altres reformes similars en sistemes jurídics propers, com és el cas del Codi civil alemany feta el 1990, que pretén avançar cap a un reconeixement dels animals com a una categoria jurídica diferent dels mers bens, d'acord amb una sensibilitat creixent que rebutja la seva cosificació. Si bé, certament, la normativa referida no reconeix drets als animals, modifica el seu règim jurídic i, en particular, considera els animals com a «seres vivos dotados de sensibilidad» (art. 333 bis.1).

La modificació del Codi civil espanyol representa, en aquest sentit, una normativa més avançada que la continguda actualment en el Codi civil de Catalunya, si bé és cert que el Govern de la Generalitat va aprovar el proppassat 29 de novembre de 2022 un projecte de llei de modificació d'aquest darrer,[20] en el qual l'art. 511-3.1 es redacta de la manera següent:

> Els animals són éssers vius amb sensibilitat física i psíquica que han de ser cuidats i tractats conforme aquesta condició i a la seva espècie i natural destinació. S'ha de procurar el benestar de l'animal.

La redacció és bastant similar a la introduïda en el Codi civil espanyol per la Llei 17/2021. En aquest sentit, es pot apreciar un cert endarreriment del legislador català, que, tradicionalment, havia estat més avançat en qüestions ambientals i, particularment, en relació amb la protecció dels animals que el legislador estatal.[21] En tot cas, aquesta nova disposició del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, actualment en tramitació al Parlament de Catalunya, l'arrengleraria no només amb la nova legislació estatal, sinó també amb la dels estats de l'entorn més immediat, en un àmbit en què la divisió competencial sembla nítida i en què és necessària aquesta reforma per atorgar als animals un estat similar al que gaudeixen ja en el Codi civil espanyol.

En tot cas, malgrat la nova sensibilitat que mostren el nou art. 333 bis del Codi civil espanyol i el futur art. 511.3 del Codi civil de Catalunya, en cas que sigui finalment aprovat pel Parlament de Catalunya, en relació amb l'estatut jurídic dels animals, el cert és que, en tot cas, ni l'un ni l'altre reconeixen la condició de subjectes de dret als animals, per la qual cosa es troben dintre dels paràmetres dominants en el context de la cultura jurídica europea i no presenten un desafiament a les concepcions constitucionalment consagrades en relació amb el reconeixement de drets als éssers humans i a les persones jurídiques que deriven de la seva voluntat.

Tota una altra cosa és la Llei 19/2022, de 30 de setembre, per al reconeixement de personalitat jurídica a la llacuna del Mar Menor i la seva conca,[22] la qual sí que realitza un salt conceptual considerable. Aquesta norma se situa en la línia del reconeixement

19 BOE 300, de 16 de desembre de 2021.

20 El text està disponible a <https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/Organitzacio-i-normativa/normativa/normativa-en-tramit/jus/en-tramit/llei-ccc-suport-discapacitacio>.

21 Cal esmentar aquí el Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de protecció dels animals (DOGC 5113, de 17 d'abril de 2008).

22 BOE 281, de 23 de novembre de 2022.

dels drets de la naturalesa a la Constitució de la República de l'Equador i també de les legislacions i decisions jurisdiccionals en diversos indrets del món que han avançat en el reconeixement de l'estat de subjectes de dret a entitats no humanes, sigui la naturalesa en el seu conjunt, siguin determinats ecosistemes particulars, com seria ara la decisió del Parlament de Nova Zelanda de reconèixer l'estat de subjecte de dret al riu Whanganui, després d'un conflicte secular amb les comunitats maoris locals, mitjançant la *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act*, de 2017, o la Sentència T-622/16 de la Cort Constitucional de Colòmbia en relació amb el riu Atrato, de 2016, que reconeixia la seva personalitat jurídica després d'un procés impulsat per les comunitats indígenes locals.

Al meu entendre, aquesta llei se situa en aquesta nova línia de recentralització recent, que complementa els tradicionals processos centrípets associats a la regulació de l'economia i que es basa en una agenda moral relativa als drets que es projecta en àmbits diversos, particularment, pel que aquí ens ocupa, a la protecció del medi ambient. Efectivament, amb el fonament jurídic de reconèixer personalitat jurídica al Mar Menor, cosa que, efectivament, en el cas dels territoris de dret civil comú correspondria al legislador estatal, atès el que preveu l'art. 149.1.8 CE, el cas és que la norma comentada incideix en la gestió de la llacuna.

En aquest sentit, la regulació continguda en la Llei 19/2022 se sobreposa amb les previsions de la Llei 3/2020, de 27 de juliol, de recuperació i protecció del Mar Menor, de la Regió de Múrcia[23] i, al meu entendre, és dubtosament compatible amb les previsions contingudes en els apartats 2, 6, 7, 8, 9 i 16 de l'article 10 i els apartats 2 i 3 de l'article 11 de l'Estatut d'autonomia, en la mesura que una regulació centrada en un espai natural concret, en aquest cas el Mar Menor, sembla clarament emmarcada en l'àmbit de competències de la comunitat autònoma. Sigui com sigui, a part d'una eficàcia que ha de ser posada en dubte més enllà d'una retòrica emfàtica i ambiciosa, la Llei 19/2022 assenyala, en la meva opinió, una nova tendència en relació amb els processos de recentralització que s'han anat produint al llarg dels cinc lustres, a saber, la voluntat de la majoria a les Corts Generals de proporcionar protecció a determinats drets passant per damunt dels límits competencials i ignorant les potestats de les comunitats autònomes, com succeeix en el cas de l'habitatge.

En aquest sentit, una certa voluntat d'aparèixer com a protectores eficaces i garants dels drets, més enllà de lleis missatge com la tot just referida, es projecta en múltiples àmbits de l'actuació de les institucions centrals de l'Estat, també en relació amb la protecció de la biodiversitat. Cal destacar en aquest punt el Reial decret llei 15/2022, d'1 d'agost,[24] pel qual s'adopten mesures urgents en matèria d'incendis forestals, que va ser adoptat en plena canícula i una situació certament de perill, però que comporta intervencions remarcables en relació amb competències autonòmiques, com ara les

23 BORM 179, de 4 d'agost de 2020.

24 BOE 184, de 2 d'agost de 2022.

que preveu l'art. 132.1 EAC en el cas de Catalunya. Efectivament, amb el pretext de coordinar l'acció de la lluita contra els incendis forestals, que representen un problema creixent en un context de canvi climàtic i despoblament del món rural, la norma esmentada inclou disposicions que es projecten sobre la gestió dels serveis d'extinció d'incendis de les comunitats autònomes, més enllà dels instruments de col·laboració que serien d'aplicació en el cas de competències exclusives, assumint facultats de coordinació que no estan justificades constitucionalment, com també s'ha observat en el cas de la nova normativa de residus abans considerada.

En particular, el Reial decret llei 15/2022 estableix l'obligació del Govern de l'Estat d'aprovar per decret normes relatives a la qualificació homogènia de les unitats d'extinció d'incendis, l'establiment d'un protocol comú de coordinació relatiu als mitjans aeris, l'adopció d'indicatius de ràdio unívocs, una simbologia comuna per a l'elaboració de mapes operatius, i les condicions mínimes de seguretat de les dotacions i equips d'extinció d'incendis (art. 2). És remarcable, com succeeix en altres casos, que la inexistència de mecanismes apropiats de col·laboració de les comunitats autònomes en relació amb les competències exclusives que els són pròpies acaba habilitant les institucions centrals de l'Estat per intervenir normativament exercint unes facultats de coordinació que no els han estat atribuïdes constitucionalment.

Més en consonància amb les competències assumides en matèria de legislació bàsica per part de les institucions centrals de l'Estat a l'art. 149.1.23 CE, el reial decret aquí comentat inclou així mateix previsions en relació amb la planificació obligatòria per part de les comunitats autònomes en relació amb la prevenció, vigilància i extinció d'incendis, d'acord amb la nova redacció que proporciona a l'art. 48 de la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests.[25] Cal esmentar, així mateix, en relació amb les intervencions en matèria de protecció de la biodiversitat, el Reial decret 159/2022, sobre conservació dels recursos genètics forestals i de la flora silvestre, dictat així mateix en exercici de les competències bàsiques de les institucions centrals de l'Estat en matèria de protecció del medi ambient i forests.

El més significatiu d'aquesta nova regulació és la previsió d'un Pla nacional de conservació dels recursos genètics forestals, que ha de ser aprovat per la Conferència Sectorial de Medi Ambient (art. 3). En tot cas, d'acord amb la mateixa disposició, aquest pla ha de ser elaborat per la Direcció General de Biodiversitat, Boscos i Desertificació, amb la participació de les comunitats autònomes. Sembla que aquesta atribució a l'Administració central de l'Estat de facultats de planificació en aquest àmbit, malgrat la previsió d'intervenció de les comunitats autònomes, supera allò que hauria de correspondre a la legislació bàsica, tot i que, com és sabut, el Tribunal Constitucional ha tendit a ampliar l'abast de la legislació bàsica en aquesta matèria fins a arribar a incloure actes d'execució.[26]

25 BOE 280, de 22 de novembre de 2003.

26 Aquesta és una línia jurisprudencial que s'ha anat consolidant des de la STC 329/1993, de 21 de novembre (BOE 295, de 10 de desembre de 1993).

Finalment, cal consignar també aquí el Reial decret 1056/2022, de 27 de desembre, pel qual s'aprova el Pla director de la xarxa d'àrees marines protegides d'Espanya i els criteris mínims comuns de gestió coordinada i coherent de la xarxa;[27] i el Reial decret 1057/2022, de 27 de desembre, pel qual s'aprova el Pla estratègic estatal del patrimoni natural i de la biodiversitat a 2030, en aplicació de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat, nous instruments de planificació, en aquest cas en l'àrea de la biodiversitat, que determinen bona part de les possibilitats d'actuació en els àmbits respectius.[28] De fet, la planificació estatal esdevé un dels aspectes nuclears del procés de recentralització de la presa de decisions en una àrea, en principi, més aviat descentralitzada d'acord amb el que es deriva del bloc de la constitucionalitat.

De totes les normes comentades en aquest apartat, que certament tenen continguts diversos, es detecta una intervenció creixent de les institucions centrals de l'Estat en matèria de protecció de la biodiversitat, d'acord amb el creixement de les competències de base tuïtiva que s'aprecia en els darrers temps. Segurament, els factors que expliquen això són complexos —potser hi incideix la necessitat d'aparèixer davant de l'electorat com a institució capaç d'afrontar els problemes que, eventualment, poden preocupar a la ciutadania, però també la manca d'instruments i de cultura de la col·laboració en el context de l'Estat autonòmic, circumstància recurrentment apuntada per la literatura, però que continua sense un horitzó de resolució efectiva—, però en tot cas, el resultat és que l'espai de les comunitats autònomes per a la realització de polítiques pròpies tendeix a disminuir.

4. Energia

Si les competències en matèria de protecció de medi ambient en el bloc de la constitucionalitat tendeixen a recaure en les comunitats autònomes, si més no en la lletra de la llei, les competències en matèria d'energia, d'acord amb les previsions contingudes en els apartats 22 i 25 de l'art. 149.1 CE, estan més aviat centralitzades. Sigui com sigui, el model energètic és un aspecte crucial en el context de la reacció davant de la crisi planetària i, de fet, la seva incidència és tal que es projecta inevitablement en altres títols competencials, particularment en relació amb la protecció del medi ambient, cosa que tendeix a generar una certa conflictivitat que s'ha fet efectiva al llarg de l'última dècada.

En el context de la transició energètica que, de manera més o menys explícita, està en marxa arreu d'Europa i de la guerra d'Ucraïna, que ha introduït un element de tensió suplementari sobre el mercat, les mesures energètiques se succeeixen. Així, per començar, cal consignar que, a final de 2021, es va aprovar el Reial decret llei 29/2021, de 21 de desembre, pel qual s'adopten mesures urgents en l'àmbit energètic per al fo-

27 BOE 313, de 30 de desembre de 2022.

28 BOE 313, de 30 de desembre de 2022.

ment de la mobilitat elèctrica, l'autoconsum i el desplegament d'energies renovables.[29] Aquesta norma incideix en diversos aspectes clau de la transició energètica, particularment pel que fa a l'electrificació del transport i a l'estructura de la xarxa elèctrica.

En relació amb el transport, en el context del desplegament progressiu de les tecnologies que permeten electrificar el trànsit per carretera, el Reial decret llei 29/2021 es refereix als punts de recàrrega en la xarxa estatal de carreteres (art. 2), alhora que facilita les autoritzacions amb caràcter general (art. 3), modificant respectivament la Llei 7/2021, del 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica,[30] i la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric.[31] En relació amb aquesta qüestió, s'ha aprovat també durant aquest darrer any Reial decret 184/2022, de 8 de març, pel qual es regula l'activitat de prestació de serveis de recàrrega energètica de vehicles elèctrics,[32] que incideix en el règim jurídic de l'activitat, particularment, pel que fa als drets i obligacions dels operadors. Els títols competencials adduïts són els apartats 13 i 25 de l'art. 149.1 CE, com acostuma a ser habitual en relació amb la regulació dels serveis de subministrament elèctric.

El Reial decret llei 29/2021 també modifica el règim jurídic de l'autoconsum, tot reformant el Reial decret 244/2019, de 5 d'abril, pel qual es regulen les condicions administratives, tècniques i econòmiques de l'autoconsum d'energia elèctrica,[33] i el Reial decret 1183/2020, de 29 de desembre, d'accés i connexió a les xarxes de transport i distribució d'energia elèctrica,[34] mirant de facilitar l'accés a aquesta modalitat de generació. Aquest règim jurídic obre possibilitats a la Generalitat per incidir a través de mesures d'estímul, tant de suport financer com d'assistència tècnica, per facilitar la implantació de l'autoconsum, en la línia d'avançar cap a una xarxa distribuïda. Més endavant en aquest apartat, m'hi tornaré a referir.

Abans, però, cal referir-se a una darrera norma estatal en aquesta matèria, a saber, el Reial decret 568/2022, d'11 de juliol, pel qual s'estableix el marc general del banc de proves regulatori per al foment de la investigació i la innovació al sector elèctric.[35] Aquesta norma respon a la tendència a habilitar *regulatory sandboxes* en sectors estratègics, com el financer o l'energètic, per posar a prova projectes innovadors en un entorn experimental i controlat, i evitar així efectes disruptius en el mercat real. La transició energètica, que exigeix canvis estructurals, però que precisament per això genera incerteses significatives pel que fa a la garantia de subministrament i sosteni-

29 BOE 305, de 22 de desembre de 2021.

30 BOE 121, de 21 de maig de 2021.

31 BOE 310, de 28 de desembre de 2013.

32 BOE 67, de 19 de març de 2022.

33 BOE 83, de 6 d'abril de 2019.

34 BOE 340, de 30 de desembre de 2020.

35 BOE 166, de 12 de juliol de 2022.

bilitat econòmica del sistema en el procés de transformació, és un àmbit ideal per a la utilització d'aquests bancs de proves normatius per a la innovació.

La norma esmentada, en particular, es planteja en continuïtat amb el Pla de recuperació, transformació i resiliència (PRTR),[36] el qual preveu transformacions crucials del sistema energètic amb la idea de fer-lo més flexible, descentralitzat i dinàmic, capaç d'absorbir de manera eficient i segura la nova generació renovable, la qual cosa exigeix tant models de negoci innovadors com la participació de nous actors en el sistema. Tot això depèn, en bona part, del marc normatiu, que ha d'adaptar-se a un entorn canviant, cosa que, en última instància, justifica la necessitat d'establir bancs de proves regulatoris. D'acord amb l'art. 6 del Reial decret 568/2022,

> Podrán acceder al banco de pruebas regulatorio aquellos proyectos piloto presentados por un promotor que cumpla lo previsto en el artículo 5, cuyo estado de planificación y potencial desarrollo se encuentre lo suficientemente avanzado para participar en el mismo y que requieran para su puesta en marcha la aplicación de, al menos, una exención en la regulación del sector eléctrico, con el objetivo final de dar lugar a una innovación regulatoria. Para ello, el promotor deberá tener un plan de ejecución completamente definido, los proyectos contendrán objetivos y plazos realistas, expresarán con claridad las potenciales mejoras regulatorias propuestas y especificarán las exenciones regulatorias necesarias. Lo anterior se valorará, en el marco de la evaluación previa prevista en el artículo 9, de acuerdo con los criterios que establezca la convocatoria.

Aquesta normativa, que es fonamenta competencialment en els apartats 13, 15 i 25 de l'art. 149.1 CE, és significativa en la mesura que obre la porta al desenvolupament de projectes innovadors als diferents actors del mercat elèctric, cosa que connecta amb mesures recents adoptades per la Generalitat i, en particular, la constitució de la societat Energies Renovables Públiques de Catalunya, que representa un instrument significatiu per impulsar la transició energètica a Catalunya, malgrat les limitacions derivades de l'estructura unitària del mercat i del caràcter exhaustiu de la regulació estatal en aquesta matèria.[37] En aquest sentit, l'empresa pública energètica catalana pot beneficiar-se del banc de proves habilitat pel Govern de l'Estat per impulsar projectes pilot de caràcter innovador.

En relació amb això, cal apuntar que l'objecte social ha estat definit en termes particularment amplis que, més enllà de la seva activitat en el mercat elèctric, li permeten incidir en l'accés d'altres actors i, d'aquesta manera, en la pròpia estructura de la xarxa. Així, d'acord amb l'art. 3 dels seus estatuts, Energies Renovables Públiques de Catalunya pot, entre altres coses, «promoure i participar en la creació de comunitats d'energies renovables i comunitats ciutadanes d'energia», participar «en el finançament de projectes de generació renovable» o realitzar «estudis i investigacions relacionades amb les energies renovables i amb les tecnologies aplicables a aquesta activitat». La

36 BOE 155, de 30 de juny de 2021.

37 L'empresa ha estat creada mitjançant l'Acord GOV/199/2022, de 4 d'octubre, pel qual s'aprova la constitució de la societat Energies Renovables Públiques de Catalunya, SAU, i se n'aproven els Estatuts (DOGC 8767, de 6 d'octubre de 2022).

posada en marxa de l'empresa pública energètica pot ser un pas molt significatiu a l'hora d'impulsar la transició energètica a Catalunya, a partir de les condicions progressivament favorables que crea el dret de la Unió Europea i, successivament, el dret estatal, que és el que acaba determinant el règim jurídic del sector.

En tot cas, en temps recents, més enllà de la constitució de la nova empresa energètica pública, s'han operat alguns avenços per activar la transició energètica a Catalunya, encara extraordinàriament dependent de les fonts d'energia d'origen fòssil o nuclear i amb una superfície per càpita dedicada a l'explotació d'energies renovables sensiblement per sota de la mitjana espanyola i l'europea. En aquest context, cal consignar una norma aprovada els darrers dies de 2021, a saber, el Decret llei 28/2021, de 21 de desembre, de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, per tal d'incorporar la regulació de les instal·lacions per a la millora de l'eficiència energètica o hídrica i dels sistemes d'energies renovables en els edificis sotmesos al règim de propietat horitzontal, i de modificació del Decret llei 10/2020, de 27 de març, pel qual s'estableixen noves mesures extraordinàries per fer front a l'impacte sanitari, econòmic i social de la COVID-19,[38] en l'àmbit de les persones jurídiques de dret privat subjectes a les disposicions del dret civil català.

Aquesta regulació introdueix canvis en el dret civil de Catalunya adreçats a facilitar la implantació de les energies renovables, particularment en l'àmbit de les comunitats de propietaris, i facilita la presa d'acords en les juntes en relació amb la implantació de mesures encarades a millorar l'eficiència energètica o implantar energies renovables (art. 553-25.1.b, c, d, e i f), així com establint l'assumpció de les despeses per part dels propietaris dissidents (art. 553-30.4). Aquesta normativa de caràcter civil, validada pel Parlament de Catalunya en el plenari del 26 de gener de 2022, mostra la transversalitat de les mesures adreçades a avançar en el marc de la transició energètica i, en relació amb això, les possibilitats de la Generalitat de Catalunya d'incidir en un àmbit que, en principi, depèn en bona part de la regulació estatal, la qual, al seu torn, es basa en bona mesura en el dret de la Unió Europea.

De fet, també en el darrer trimestre del 2021, es va aprovar així mateix el Decret llei 24/2021, de 26 d'octubre, d'acceleració del desplegament de les energies renovables distribuïdes i participades,[39] que inclou tota una sèrie de modificacions en la normativa catalana del sector energètic amb l'objectiu de promoure l'ús de les fonts d'energies renovables, particularment en un sistema distribuït i participatiu, cosa que enllaça amb la promoció de les comunitats energètiques i l'autoconsum que es fa des del dret de la Unió Europea amb l'objectiu de construir un sistema energètic més resilient i inclusiu. En aquest sentit, aquesta normativa pretén, en particular, respondre al rebuig social que creen determinades iniciatives d'implantació d'energies renovables, basades en processos de presa de decisió més aviat opacs, a través la

38 DOGC 8569, de 23 de desembre de 2021.

39 DOGC 8531, de 27 d'octubre de 2021.

prioritització dels projectes «cooperatius, comunitaris, ciutadans i d'autoproducció» i l'ús directe «de generació d'energia a partir de fonts renovables», d'acord amb la seva exposició de motius.[40]

Aquesta normativa va venir seguida del Decret llei 5/2022, de 17 de maig, de mesures urgents per contribuir a pal·liar els efectes del conflicte bèl·lic d'Ucraïna a Catalunya i d'actualització de determinades mesures adoptades durant la pandèmia de la COVID-19, el qual modificava algunes de les disposicions contingudes en el Decret llei 16/2019, de 26 de novembre, de mesures urgents per a l'emergència climàtica i l'impuls a les energies renovables, amb la idea d'agilitzar i flexibilitzar l'establiment de noves instal·lacions d'energies renovables.[41] Tot plegat ens situa en un escenari, dintre de les atribucions limitades de la Generalitat en aquesta matèria, que sembla que apunta cap a una política d'impuls consistent en relació amb la implantació de les energies renovables, cosa que sembla necessària ateses les pressions progressives sobre el model energètic vigent i l'endarreriment relatiu de Catalunya en aquest àmbit.

5. Planificació hidrològica

Com és sabut, al llarg de la primera dècada del segle, la planificació hidrològica associada a la qüestió dels transvasaments i, particularment, del transvasament de l'Ebre, va ser una qüestió molt controvertida. En aquell context es va aprovar en el seu moment el reglament corresponent mitjançant el Reial decret 907/2007, de 6 de juliol,[42] que ha constituït el marc jurídic fonamental en aquesta matèria fins a avui dia. El context del tercer cicle de planificació, d'una banda, i de la necessitat d'aprovar els plans especials de sequera, de l'altra, a banda del progressiu agreujament del canvi climàtic que afecta particularment a la disponibilitat i la qualitat de les aigües continentals, el Govern de l'Estat va considerar oportú modificar-lo, cosa que va fer uns dies abans que acabés l'any 2021, mitjançant el Reial decret 1159/2021, de 28 de desembre, pel qual es modifica el Reial decret 907/2007, de 6 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la planificació hidrològica.[43]

Entre les novetats més destacades cal esmentar la presa en consideració, precisament, del canvi climàtic en la planificació hidrològica, cosa que cal considerar com a fonamental en la situació present. En aquest sentit, el nou art. 4 bis del Reglament de planificació hidrològica estableix la necessitat d'elaborar un estudi específic relatiu als riscos generats pel canvi climàtic que ha d'analitzar, almenys, d'acord amb l'apartat primer, els aspectes següents:

40 En aquest sentit, per exemple, es preveu la modificació de l'art. 7.1 del Decret llei 16/2019, de 26 de novembre, de mesures urgents per a l'emergència climàtica i l'impuls a les energies renovables (DOGC 8012, de de 28 de novembre de 2019), per millorar l'acceptació social al territori dels projectes, possibilitant-ne la participació local.

41 DOGC 8670, de 16 de maig de 2022.

42 BOE 162, de 7 de juliol de 2007.

43 BOE 312, de 28 de desembre de 2021.

a) Escenarios climáticos e hidrológicos, incorporando la variabilidad espacial y la distribución temporal.
b) Identificación y análisis de impactos previsibles, nivel de exposición y vulnerabilidad de los ecosistemas acuáticos y terrestres dependientes del agua, así como de las actividades socioeconómicas relacionadas con los usos del agua en la demarcación.
c) Medidas de adaptación que disminuyan la exposición y la vulnerabilidad, en el marco de una evaluación de riesgos.

A partir d'aquí, el pla de conca corresponent haurà d'incorporar (apartat tercer del mateix article), entre altres coses, els principals impactes associats al canvi climàtic a la conca concernida, l'avaluació dels riscos associats al canvi climàtic i les mesures d'adaptació. En tot cas, pel que fa a Catalunya, atès el fet que la disposició esmentada no té caràcter bàsic, d'acord amb la nova redacció de la disposició final primera, serà d'aplicació només en el cas de la conca de l'Ebre, però no pas en les conques internes de Catalunya.

6. Participació pública

Un dels elements fonamentals en el context de la resposta institucional a la transformació planetària és la implicació ciutadana. En moltes ocasions, mesures dissenyades amb un esperit tecnocràtic troben una notable resistència social perquè són percebudes, de vegades, com a inadequades o, molt sovint, com a injustes, ja que, efectivament, les injustícies ambientals no són pas un fenomen aïllat. En aquest context, la participació ciutadana esdevé un factor crucial.[44] En aquest àmbit, el marge de les institucions catalanes per a l'aprofundiment democràtic és considerable, cosa que, en última instància, redunda en una millora de la qualitat i la legitimació social de les decisions que, d'una manera o d'una altra, afecten la protecció del medi ambient.

En aquest sentit, cal consignar tres normes recents aprovades pel Govern de la Generalitat que incideixen en la participació en les polítiques ambientals, en general, en les transformacions requerides per respondre a la crisi planetària i, particularment, a l'emergència climàtica. En primer lloc, cal esmentar el Decret 31/2022, de 22 de febrer, pel qual s'estableix la composició i el règim de funcionament de la Taula Social del Canvi Climàtic,[45] un òrgan creat per la ja esmentada Llei 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic, el qual l'art. 31.1 de la mateixa llei defineix com «un òrgan col·legiat adscrit al departament competent en matèria de canvi climàtic que canalitza la participació, la informació i la consulta a les entitats i organitzacions més representatives del teixit social, econòmic i ambiental de Catalunya sobre les polítiques climàtiques». En relació amb això, cal tenir en compte també l'Acord GOV/188/2022, de 27 de setembre, pel qual s'estableixen les bases per a l'organització d'una Assemblea Ciutadana pel Clima.[46]

44 *Vid*. Foster, «Public Participation», 186.

45 DOGC 8613, de 24 de febrer de 2022.

46 DOGC 8762, de 29 de setembre de 2022.

D'altra banda, el Decret 2/2022, de 4 de gener, del Registre d'Entitats de Medi Ambient,[47] contribueix així mateix a impulsar els mecanismes de participació de la ciutadania en els processos de presa de decisions en matèria ambiental, aspecte crucial per a una política ambiental inclusiva i eficaç, ateses les implicacions socials cada vegada més significatives que les decisions en aquest àmbit tenen sobre la població. En aquest sentit, l'exposició de motius del decret esmentat assenyala que el seu objectiu és «simplificar l'exercici dels interessos legítims col·lectius de caràcter ambiental de les entitats inscrites», les quals han de complir, d'acord amb l'art. 5.1 del decret els requisits següents:

a) Estar legalment constituïdes i inscrites en el registre administratiu corresponent.
b) Ser una persona jurídica sense ànim de lucre. Es consideren també persones jurídiques sense ànim de lucre aquelles que desenvolupin activitats de caràcter comercial, sempre que els beneficis resultants d'aquestes activitats s'inverteixin en la seva totalitat en les finalitats institucionals no comercials de l'entitat.
c) Tenir la seu o una delegació a Catalunya, o exercir-hi la seva activitat.
d) Tenir entre les seves finalitats, previstes en els seus estatuts, la protecció del medi ambient en general o la d'algun dels seus elements en particular.
e) Estar desenvolupant de manera activa les activitats necessàries per assolir les finalitats ambientals previstes en els seus estatuts durant els dos anys previs a la sol·licitud d'inscripció en el registre.

En cas de complir aquests requisits i d'estar degudament registrades, les entitats poden prendre part en el seguit de processos de presa de decisions en matèria de medi ambient que es substancien en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb el que estableix l'art. 9 del decret. En aquest sentit, atesos els problemes significatius que, malgrat la ratificació del Conveni d'Aarhus, es produeixen a l'hora de fer efectiva la participació de la ciutadania en les decisions relatives a la protecció del medi ambient, es pot considerar que aquesta norma contribueix a la millora de la situació. Cal tenir en compte aquí que, malgrat el caràcter limitat dels drets estatutaris en aquest àmbit (art. 27.3 i 29 EAC), la Generalitat disposa de competències significatives per habilitar mitjans efectius de participació que semblen imprescindibles per avançar en les transformacions socials necessàries en el context de la crisi ambiental global.

Finalment, també cal consignar aquí la creació del Consell Català de Municipis Rurals, mitjançant el Decret 166/2022, de 13 de setembre.[48] Tot i que aquest no és un òrgan específicament ambiental, cal tenir en compte la seva importància en alguns dels aspectes clau de les polítiques ambientals presents i que s'han esmentat en les pàgines anteriors, com ara el manteniment dels boscos en relació amb els incendis forestals o la implantació d'instal·lacions d'energies renovables, com ara els parcs eòlics, que acostumen a planificar-se en àrees poc densament poblades del territori. En aquest sentit, aquest òrgan pot canalitzar, si més no parcialment, la veu de la Catalunya rural en un moment històric en què caldrà prendre mesures d'ampli espectre

47 DOGC 8579, de 7 de gener de 2022.

48 DOGC 8753, de 15 de setembre de 2022.

en relació amb la gestió del territori per respondre als reptes ambientals en general i a l'emergència climàtica en particular.

7. Conclusió

Com s'ha avançat a l'inici, les dinàmiques centrípetes que afecten la política ambiental d'acord amb l'impacte socioeconòmic que adquireix en el context dels canvis estructurals requerits per fer front al procés de transformació planetària continuen manifestant-se, d'acord amb una dinàmica que va esdevenir més pronunciada amb la crisi de 2008. A tot això, cal afegir una agenda moral, relacionada amb la tutela dels drets, per part de l'actual majoria a les Corts que afegeix més inèrcia centrípeta a la producció legislativa estatal. En aquest sentit, des del punt de vista de la definició dels marcs normatius fonamentals en matèria ambiental es tendeix cap a una homogeneïtzació en la qual, d'altra banda, tampoc no es detecta un ús remarcable de les possibilitats que planteja la competència en relació amb les normes addicionals de protecció. D'altra banda, cal subratllar l'ús sistemàtic de normes de rang reglamentari per establir les bases, de manera que allò que en principi es plantejava com a excepcional ha esdevingut la regla en un escenari general de recentralització.

En aquest escenari de normació estatal motoritzada i exhaustiva, cal constatar així mateix iniciatives significatives en relació amb aspectes procedimentals o de foment per part de les institucions catalanes —fonamentalment, el Govern— en alguns àmbits crucials com ara la política energètica, on es constata un augment notable de les iniciatives polítiques, així com en l'àmbit de la participació, tot i que, l'activitat normativa és certament marginal en relació amb la que emana de les institucions centrals de l'Estat. El quadre que es dibuixa a partir de la producció normativa estatal i les iniciatives de la Generalitat s'aproxima a un federalisme d'execució en aquesta matèria. En aquest escenari, no es pot descartar un ús innovador i atrevit de les possibilitats de tirar endavant polítiques públiques per part de la Generalitat i, fins i tot, el disseny d'una estratègia coherent i comprensiva per impulsar la transformació social i econòmica que exigeixen els reptes planetaris del present.

Bibliografia

Belshaw, Christopher. *Filosofía del medio ambiente*. Madrid: Tecnos, 2005 (edició castellana d'Inés Gutiérrez González i Amalia Vijande Martínez).

Ebbeson, Jonas, i Phoebe Okowa, ed. *Environmental Law and Justice in Context*. Cambridge. Nova York: Cambridge University Press, 2009.

Foster, Sheila. «Public Participation». Dins Michael B. Gerrard, ed., *The Law of Environmental Justice. Theories and Procedures to Address Disproportionate Risks*. Chicago: American Bar Association, 1999.

Gillings, Michael R., i Elizabeth L. Hagan-Lawson. «The cost of living in the Anthropocene». *Earth Perspectives* 1, n. 2 (2014).

Jaria-Manzano, Jordi. «Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis». *Revista Catalana de Dret Ambiental* 8, n. 1 (2017).

Pomed Sánchez, Luis. «La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales». *Revista Española de Derecho Administrativo* 98 (1998).

Schneider, Eric D., i Dorion Sagan. *Into the Cool: Energy Flow, Thermodynamics and Life*. Chicago, Londres: The Chicago University Press, 2005.

Mitjans audiovisuals

Carme Fita Caba
Cap de l'Àrea Jurídica del Consell de l'Audiovisual de Catalunya

1. Introducció

En l'estudi sobre els serveis de comunicació audiovisual, el moment que comprèn el període de la seva elaboració obliga a l'anàlisi de la norma capçalera de la comunicació audiovisual a l'Estat espanyol, la recentment aprovada Llei 13/2022, de 7 de juliol, general de comunicació audiovisual (LGCA), des de la perspectiva d'un model descentralitzat políticament com l'espanyol i amb l'objectiu de valorar l'impacte d'aquesta legislació estatal, adoptada substancialment —encara que no només— amb caràcter de norma bàsica, amb el desplegament d'una política pròpia en l'àmbit audiovisual, en virtut de les competències estatutàries assumides per la Generalitat de Catalunya en matèria de mitjans de comunicació social.[1]

És des d'aquesta visió que s'aborda l'estudi, que no pretén analitzar la LGCA en la seva globalitat sinó en aquells aspectes més substancials que afecten l'exercici de les competències autonòmiques, bé sigui perquè en ocasions en poden suposar una invasió competencial (de fet, seguint el punt d'inflexió restrictiu per a l'exercici de les competències de la Generalitat que ja va suposar l'anterior Llei 7/2010, de 30 de març, general de la comunicació audiovisual), o senzillament perquè la regulació que estableix resulta de tal amplitud que limita, de manera considerable, el marge al desenvolupament normatiu autonòmic, desnaturalitzant el caràcter de normació mínima de la regulació bàsica. I això sens perjudici de reconèixer les millores que, fruit de les negociacions polítiques de la llei en el tràmit parlamentari, han corregit determinats escenaris de regulació.

Així mateix, l'article té presents les dues iniciatives legislatives a Catalunya que estan en tramitació: la primera, en fase administrativa avançada, és l'Avantprojecte de llei de la comunicació audiovisual de Catalunya (APLCA), i la segona és la Proposició de llei de modificació de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya (PLCA), presentada pel Grup Parlamentari Junts per Catalunya. Aquesta anàlisi es referirà, quan correspongui, principalment a les previsions de l'APLCA, que ja ha estat informat per les administracions, organismes i entitats corresponents i que, previsiblement, serà aprovat —cal suposar, en breu— com a projecte de llei.

1 Una anàlisi acurada sobre el marc regulador de l'audiovisual a Ridao, *et al.*, *El marge de què disposa la Generalitat de Catalunya per establir una política pública pròpia en l'àmbit audiovisual*.

Per últim s'efectua un repàs dels aspectes més rellevants de la resta de l'activitat de la Generalitat i de l'Estat en aquest període, i s'incorpora un annex que recull, a mode de síntesi, una relació d'algunes de les actuacions adoptades.

2. La Llei 13/2022, de 7 de juliol, general de comunicació audiovisual: la transposició de la Directiva (UE) 2018/1808 i l'actualització del marc regulador de l'audiovisual

En l'atribució de competències sobre la regulació i el control dels serveis de comunicació audiovisual, la LGCA segueix la mateixa lògica que la LGCA de 2010, si bé ara incorpora alguns dels criteris de delimitació sobre la vinculació territorial —no tots—, que provenen dels darrers pronunciaments interpretatius del Tribunal Constitucional, especialment de les STC 78/2017, de 22 de juny, i STC 86/2017, de 4 de juliol, que resolen els recursos d'inconstitucionalitat contra la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya (LCA).

La LGCA transposa i incorpora a l'ordenament jurídic intern, amb gairebé dos anys de retard, la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de novembre de 2018 per la qual es modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres relatives a la prestació de serveis de comunicació audiovisual (Directiva de serveis de comunicació audiovisual), atesa l'evolució de les realitats del mercat.

La necessitat d'una actualització del marc regulador de l'audiovisual s'inicia arran de la Comunicació de la Comissió Europea al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, de 6 de maig de 2015, *Una estratègia de Mercat Únic Digital d'Europa [COM (2015) 192 final]*, en la qual ja es constata l'existència d'un canvi significatiu en les tecnologies i els mercats, i es proposa una reforma completa del marc de les comunicacions electròniques. Una part d'aquesta reforma normativa es duu a terme mitjançant la Directiva (UE) 2018/1808, que adapta l'ordenació de la comunicació audiovisual a la nova realitat del mercat, especialment davant la irrupció de nous actors globals, com ara les plataformes OTT (*over-the-top*) i les plataformes d'intercanvi de vídeo. Alhora, l'aprovació de la LGCA se situa en el marc de les accions previstes en el *Component 25: Espanya hub audiovisual d'Europa (Spain AVS Hub)* del Pla de recuperació, transformació i resiliència del Govern d'Espanya, aprovat el 16 de juny de 2021, que té per objecte canalitzar els fons destinats per la Unió Europea a reparar els danys provocats per la crisi de la COVID-19, a l'efecte d'implementar les reformes i inversions necessàries per construir un futur més sostenible.

En aquest context, la LGCA pretén establir unes mateixes regles de joc entre els prestadors del servei de comunicació audiovisual que competeixen per una mateixa audiència, en funció de la capacitat de control editorial i de l'elecció dels continguts per part dels prestadors, amb independència de la tecnologia emprada. En aquest sentit, l'àmbit d'aplicació de la LGCA comprèn els prestadors del servei de comuni-

cació audiovisual (serveis lineals i a petició), tímidament, els prestadors del servei d'agregació de serveis de comunicació audiovisual (distribuïdors, en la terminologia de l'APLCA), i aquesta és la seva novetat més important: els prestadors del servei d'intercanvi de vídeos a través de plataforma, amb una menció particular al que anomena usuaris d'especial rellevància que utilitzen serveis d'intercanvi de vídeos a través de plataforma. Naturalment, amb el benentès, i això és especialment significatiu pel que fa a les plataformes OTT i les plataformes d'intercanvi de vídeo, que els prestadors d'aquests serveis de comunicació estiguin establerts a Espanya, en virtut dels supòsits d'establiment que, en el marc de l'àmbit d'aplicació, estableix l'art. 3 LGCA.

En aquest esbós de la LGCA, que òbviament no pot tenir caràcter exhaustiu, cal destacar com a novetats significatives les següents: (i) la flexibilització dels límits quantitatius respecte de l'emissió de comunicacions comercials audiovisuals; (ii) l'establiment de mecanismes per garantir els drets dels usuaris, la protecció dels menors, i del públic en general davant de certs tipus de continguts, amb un recurs probablement excessiu, al meu parer, als codis d'autoregulació, i coregulació; (iii) el dret a conèixer qui és el responsable del contingut audiovisual amb una regulació, ara més precisa, que estableix que siguin els mateixos prestadors de serveis de comunicació audiovisual i els prestadors de serveis d'intercanvi de vídeos a través de plataforma els que facilitin la informació necessària sobre el seu «establiment a Espanya i l'autoritat audiovisual de supervisió competent»; (iv) la garantia de la diversitat cultural, lingüística i de gènere, a través de la promoció —i finançament— de l'obra audiovisual europea; i (v) l'ampliació de les obligacions en matèria d'accessibilitat als serveis de comunicació audiovisual per a les persones amb discapacitat, amb una gradació (de les obligacions) en funció del tipus de servei.

Però, per bé que la LGCA respon, principalment, a la necessitat de transposar la modificació de la Directiva de serveis de comunicació audiovisual, no es limita, només, a aquesta incorporació, sinó que també estableix normes relatives a l'organització de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual i incideix, com veurem, en l'àmbit de la competència exclusiva de la Generalitat, a la regulació dels serveis de comunicació audiovisual radiofònics i sonors a petició, que ja provenen d'una decisió del legislador de 2010, i al finançament de la Corporació de Ràdio i Televisió Espanyola (CRTVE).

2.1. El servei de comunicació audiovisual d'àmbit autonòmic

En seu de definicions, l'art. 2.10 LGCA estableix què s'entén per servei de comunicació audiovisual d'àmbit autonòmic. Pel que aquí interessa, ens centrarem en l'anàlisi del contingut de les lletres *b* i *c* de l'art. 2.10 LGCA.

La lletra *b* d'aquest article suposa una novetat respecte a la legislació anterior, en incorporar determinats criteris delimitadors sobre la vinculació territorial, a partir de la interpretació feta per la STC 78/2017 a l'art. 2 LCA. En efecte, subjecta ara a la competència autonòmica el servei de comunicació audiovisual que es presta sobre

la base d'una comunicació prèvia —per tant, mitjançant altres tecnologies que les ones hertzianes terrestres— davant l'autoritat audiovisual competent d'àmbit autonòmic. Això no obstant, exigeix que el prestador tingui la seu central en la comunitat autònoma (CA) i les decisions editorials sobre el servei de comunicació audiovisual s'adoptin en aquesta mateixa comunitat (punt 1 de la lletra *b* de l'art. 2.10 LGCA).

La formulació definitiva d'aquest article, que s'incorpora en el tràmit parlamentari —no hi era en les primeres versions de l'avantprojecte de llei, ni tampoc en el projecte de llei— suposa una excepció a l'art. 2.9.*b* LGCA, que inclou en la definició del servei de comunicació d'àmbit estatal «el servicio de comunicación audiovisual que se presta voluntaria y deliberadamente para el público de más de una Comunidad Autónoma».

Suposa, d'entrada, atorgar carta de naturalesa a les actuacions dutes a terme pel Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC), en virtut de la Instrucció general sobre les condicions i el procediment de la comunicació prèvia per a la prestació de serveis de comunicació audiovisual mitjançant tecnologies altres que l'espectre radioelèctric, aprovada mitjançant l'Acord 65/2012, de 26 d'abril, del Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.[2] Una Instrucció que va ser molt discutida en el moment de la seva aprovació, justament perquè en regular el règim per a prestar serveis de comunicació audiovisual mitjançant tecnologies altres que l'espectre radioelèctric excedia d'allò establert en la STC 31/2010 que situava, com hem vist, la competència autonòmica en la interpretació estricta del criteri de vinculació territorial. La Instrucció, que va emparar-se en l'article 2 LCA, ha comportat, a la fi, que els títols expedits i inscrits en el Registre de prestadors de serveis de comunicació audiovisual que duu el CAC de conformitat amb el que estableix l'article 119 LCA, hagin tingut, necessàriament, una eficàcia que no ha estat ni exclusiva ni excloent.

I suposa, d'altra banda, unificar el servei públic autonòmic en tota la seva dimensió. En efecte, la redacció de la lletra *c* de l'art. 2.10 LGCA (servei públic de comunicació audiovisual d'àmbit autonòmic) podria semblar *a priori* una obvietat, però no ho és. Cal retrocedir a les redaccions de l'Avantprojecte de llei, i també del Projecte de llei, en què la lletra *c* de l'article 38 assenyalava que s'inscriurien en el Registre estatal de prestadors del servei de comunicació audiovisual, de prestadors del servei d'intercanvi de vídeos a través de plataforma i de prestadors del servei d'agregació de serveis de comunicació audiovisual: «Prestadores del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito autonómico cuando emitan por cualquier modalidad tecnològica salvo por ondas hertzianas y la programación no sea una mera redifusión de la emisión lineal».

L'últim incís d'aquest article clarificava una qüestió que no ha estat menor en la interpretació de l'abast de la competència autonòmica sobre el seu propi servei públic, és a dir, aquells supòsits, per exemple, de programacions que s'havien posat a disposició dels usuaris del servei de vídeo a la carta de TV3 i de la plataforma d'intercanvi

2 Acord 65/2012, de 26 d'abril, del Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

de vídeos YouTube, i de les que posteriorment se'n feia la remissió pel servei lineal de TV3 mitjançant l'espectre radioelèctric. Encara que pugui resultar sorprenent, les facultats de supervisió, control i, en el seu cas, la potestat sancionadora, en els dos primers supòsits no corresponien a la competència autonòmica (recordi's que de conformitat amb la LGCA de 2010, l'art. 2.3.*c* incloïa en la definició de servei audiovisual de cobertura estatal «el servei de comunicació audiovisual que es presta per al públic de més d'una comunitat autònoma»). En aquest sentit, al meu entendre, el darrer incís de l'anterior article 38 (en l'avantprojecte i projecte) pretenia corregir una situació absolutament anòmala.

En la seva redacció definitiva, desapareix del Registre estatal (art. 39 LGCA) qualsevol referència als prestadors del servei de comunicació audiovisual de competència autonòmica i s'atribueix a l'autoritat audiovisual autonòmica competent la supervisió, el control i la potestat sancionadora respecte dels serveis de comunicació audiovisual d'àmbit autonòmic, definits a l'art. 2.10 (lletra *a* de l'apartat 4 de l'art. 155 LGCA).

Per tant, quan la lletra *c* de l'apartat 10 de l'art. 2 LGCA fa referència al «servei públic de comunicació audiovisual d'àmbit autonòmic, de conformitat amb el títol III», caldrà entendre que és al servei públic en tota la seva extensió, sense distinció de la competència en funció de la tecnologia emprada, i amb independència que la programació sigui una mera redifusió de l'emissió lineal.

En qualsevol cas, és cert que el precepte obvia la resta de supòsits que van ser declarats constitucionals per la STC 78/2017, en els quals es prioritza que els continguts audiovisuals siguin específicament destinats a ser difosos entre el públic de Catalunya, al marge de la ubicació de la seu central del prestador i de la presa de decisions editorials sobre el servei de comunicació audiovisual. Aquests punts de connexió, en canvi, sí que s'inclouen i desenvolupen en l'art. 3 de l'APLCA quan articula l'àmbit d'aplicació subjectiu de la llei, amb l'excepció del que regula la lletra *d* (prestadors de serveis de plataforma d'intercanvi de vídeos) que, com veurem, resta al marge de la competència autonòmica en virtut de la invocació del títol competencial de l'art. 149.1.21 CE.

2.2. Consideracions sobre la prestació del servei de comunicació audiovisual

Amb una sistemàtica diferent, la LGCA ha optat per regular en títols independents la prestació del servei de comunicació audiovisual televisiu (títol II) i la prestació del servei de comunicació audiovisual radiofònic i sonor a petició (títol IV) amb l'establiment, sovint, d'un règim molt similar, que en alguns punts arriba a ser idèntic, tot i les particularitats d'aquests serveis respecte del televisiu.

L'esquema del règim jurídic bàsic de la prestació introdueix novetats poc significatives des d'un punt de vista conceptual. En matèria de títols habilitants es distingeix, d'una banda, la llicència, que utilitza l'espectre públic radioelèctric mitjançant ones hertzianes terrestres i el seu atorgament se subjecta a un règim d'intervenció administrativa més intens i, de l'altra, la comunicació prèvia, que opera amb un segment

liberalitzat en què l'autoritat audiovisual competent, sens perjudici de l'exercici de les facultats de comprovació, control i inspecció, es limita a prendre coneixement de l'inici de l'activitat audiovisual des del moment de la seva presentació, amb la possibilitat de declarar en determinats supòsits la manca d'efectes de la comunicació.

Ara bé, malgrat que s'afirma que aquesta comunicació prèvia i fefaent a l'inici de l'activitat s'efectuarà davant de l'autoritat audiovisual competent —en el nostre àmbit, davant del CAC—, el marge que resta a la regulació pròpia esdevé absolutament reduït. Aquest és un exemple clar de com el legislador estatal pràcticament esgota amb tres articles (articles 18 a 20) —en la llei anterior, només n'hi dedicava un (art. 23)— les diferents opcions de regulació autonòmica. L'APLCA incorpora la comunicació prèvia (articles 68 a 70) sense introduir novetats significatives i en trasllada el contingut mínim a la Instrucció que ha d'adoptar el CAC sobre aquest àmbit material, que haurà de publicar un model de comunicació prèvia fàcilment accessible.

Quant al règim jurídic de la llicència, la LGCA manté, essencialment, la mateixa regulació que l'anterior, tant pel que fa al seu atorgament com respecte als negocis jurídics sobre el títol habilitant. Sorprèn, com a novetat, que en el procediment de concurs per a l'atorgament de la llicència, l'art. 26.2.*b* LGCA preveu la instrucció del procediment per un òrgan diferent del que resol: d'una banda, perquè la norma estatal fixa un requisit de procediment que hauria de correspondre a la normativa autonòmica, com així s'estableix a l'art. 51 LCA —i de manera similar, a l'art. 60 de l'APLCA— i, de l'altra, com ja va observar el CAC en el primer informe d'al·legacions a l'avantprojecte de llei,[3] perquè aquesta separació entre la fase d'instrucció i resolució resulta inadequada al procediment administratiu d'adjudicació de les llicències.

La regulació dels negocis jurídics sobre la llicència, que va incorporar com a novetat la LGCA de 2010, no presenta diferències substancials en la nova regulació. No han estat considerades les al·legacions fetes per algunes entitats, com la Plataforma en Defensa de la Comunicación y el Periodismo en Andalucía (PDCPA),[4] que sol·licitaven la supressió de l'actual art. 32 LGCA. Encara que els negocis jurídics sobre la llicència no són presents a la LCA, justament perquè l'art. 56 preveia la intransmissibilitat de la llicència,[5] s'han efectuat sense problema a l'empara de l'art. 29 LGCA del 2010. Per tant, en el nostre àmbit els negocis jurídics sobre els títols habilitants s'introduiran per primera vegada amb l'APLCA, tot i que amb una denominació, si més no, inadequada «La transmissibilitat de la llicència», atès que la transmissió és només una de les modalitats dels negocis jurídics.

La prestació del servei de comunicació audiovisual televisiu i radiofònic comunitari sense ànim de lucre mitjançant ones hertzianes terrestres prevista en els articles 49 i 81 LGCA, respectivament, requereix una menció particular. Aquests preceptes

3 Acord 105/2020, d'1 de desembre, del Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

4 PDCPA. *Alegaciones al trámite de Audiencia y de Información públicas sobre el Anteproyecto de LGCA*.

5 La STC 78/2017 va declarar la inconstitucionalitat i nul·litat d'aquest precepte.

contenen una remissió expressa a la regulació que estableixi la legislació autonòmica, però, tanmateix, no només no s'amplien les competències autonòmiques, sinó que el seu exercici se subjecta a l'establiment de determinats requisits establerts amb caràcter de mínims, com són l'obtenció d'una llicència; la prèvia planificació de l'espai corresponent per part de l'Estat; la prohibició d'efectuar comunicacions comercials (llevat d'algunes excepcions, que afecten la promoció de béns i serveis i els anuncis de servei públic o de caràcter benèfic), així com la de realitzar negocis jurídics sobre el títol. Una regulació excessivament àmplia que deixa un marge força reduït a la normativa autonòmica per tal de definir un model propi de prestació en la configuració d'aquests serveis.

En aquest escenari en què conviuen tradicionalment un conjunt de realitats diferents, la LGCA ha afegit, a més, una disposició transitòria tercera que lluny de clarificar aquesta situació, preveu la possibilitat que els serveis de comunicació audiovisual televisius i radiofònics comunitaris sense ànim de lucre mitjançant ones hertzianes terrestres que acreditin emissions ininterrompudes durant almenys els darrers cinc anys, sense causar interferències i vulguin continuar la seva activitat, puguin sol·licitar en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor de la llei, la concessió del títol habilitant corresponent.

En el moment de tancar aquest estudi, el termini dels sis mesos per sol·licitar la concessió del títol habilitant ja ha finalitzat, però la interpretació del contingut d'aquesta disposició continua sent controvertida —especialment pel que fa a qui correspon acreditar aquestes emissions i de quina manera cal acreditar-les—, al marge de no haver-se produït la necessària planificació de l'espai corresponent per part de l'Administració de l'Estat. En definitiva, els interrogants que planteja la seva aplicació resten encara oberts.

2.3. La prestació del servei públic de comunicació audiovisual

El títol III estableix les normes bàsiques aplicables a tots els prestadors del servei públic de comunicació audiovisual, llevat del capítol V que regula, específicament, la prestació del servei públic de comunicació audiovisual estatal. Aquest títol ha estat un dels més qüestionats de la LGCA, tant des del punt de vista de la governança dels mitjans públics com del control i la forma de gestió de la prestació del servei públic. Això no obstant, el text definitiu de la llei presenta modificacions substancials respecte de les primeres formulacions de l'Avantprojecte de llei, amb una regulació inicial absolutament invasiva de la potestat d'autoorganització de les CA, reconeguda expressament en el cas de Catalunya, per a l'àmbit de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual a l'art. 146.1.*a* EAC.

En el Dictamen del Consell d'Estat, de 13 de setembre de 2021, a propòsit de la primera versió de l'Avantprojecte de llei, s'advertia de «l'ambició regulatòria» de determinades disposicions que afectaven de forma particularment intensa l'organització

dels prestadors del servei públic de comunicació audiovisual, però només a l'efecte de la seva justificació (suficient) en la d'impacte normatiu.

En la versió definitiva de la llei, en l'àmbit de la governança dels prestadors del servei públic de comunicació audiovisual, correspon a les CA fixar els objectius generals de la funció de servei públic normativament per un període màxim de vuit anys prorrogable. La LGCA es refereix, en aquest cas, als «objectius generals» i no al mandat marc, tot i que el canvi de denominació no afecta el concepte, que substantivament és el mateix. No obstant, finalment ha declinat incloure un contingut mínim que afecti les CA i l'ha reservat exclusivament per al mandat marc d'àmbit estatal. Ha fixat, en canvi, per als objectius generals un període màxim de vuit anys prorrogable (a diferència del període de vuit anys prorrogable per al servei públic estatal) i ha fet compatible, amb la utilització del terme «màxim», el període de sis anys previst per al mandat marc[6] en l'art. 30 LCA.

La mateixa sistemàtica s'observa en la regulació del contracte programa que han de subscriure els òrgans competents de les CA respecte de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual d'àmbit autonòmic, per al qual fixa un període màxim de quatre anys prorrogable (l'art. 30.2 LCA estableix un període de vigència de quatre anys revisable cada dos anys) sense incloure un contingut mínim, que la LGCA circumscriu a la prestació del servei públic de comunicació audiovisual d'àmbit estatal.

L'art. 56 LGCA, que regula els òrgans de governança i gestió del servei públic de comunicació audiovisual, ha estat un dels preceptes més controvertits de la llei en atribuir inicialment un seguit d'obligacions aplicables als òrgans d'administració dels prestadors del servei públic de comunicació audiovisual —sense distinció, en funció de l'àmbit territorial— del tot inassolibles, com ara l'elaboració dels codis de bones pràctiques, la Memòria anual de responsabilitat social corporativa, el Pla estratègic de comunicació corporativa o el Pla de serveis digitals i innovació. En el tràmit parlamentari, aquestes obligacions han estat suprimides i s'han reduït a l'establiment d'un tràmit d'informe per als criteris rectors de la direcció editorial del prestador públic per part d'un òrgan de composició plural,[7] en la línia del que ja establia l'art. 42.3 LGCA del 2010. En el marc del control de la prestació, s'estableix la supervisió del compliment de la missió de servei públic de comunicació d'àmbit autonòmic de conformitat amb la normativa autonòmica corresponent; control que, en el cas de Catalunya, ja ve establert a l'art. 29.2 LCA. Tanmateix, s'incrementa el nucli de regulació d'obligacions, tímidament, apuntades en la LGCA de 2010, com l'anàlisi de valor públic en la introducció de nous serveis per part dels prestadors del servei públic de comunicació audiovisual (art. 61 LGCA) i el manteniment de les reserves per al compliment del servei públic de comunicació audiovisual (art. 64 LGCA).

6 Mandat marc del sistema públic audiovisual per al període 2020-2026.

7 La Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals va establir un òrgan amb funcions similars, el Consell Assessor de Continguts i de Programació.

La prestació del servei públic de comunicació audiovisual, i més concretament, el seu model de gestió ha estat, juntament amb la governança, el segon escull més important en la regulació del títol III LGCA. En efecte, la primera versió de l'Avantprojecte de llei constatava la possibilitat de privatització de la gestió dels mitjans públics en permetre la gestió indirecta o en col·laboració publicoprivada dels canals públics autonòmics i locals, i incorporava així la modificació introduïda per la Llei 6/2012, d'1 d'agost, de modificació de la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual, per flexibilitzar els modes de gestió dels serveis públics de comunicació audiovisual autonòmics, i alhora estenia aquesta regulació a l'àmbit del servei públic de comunicació audiovisual local.

La privatització de la gestió dels mitjans públics locals va ser durament criticada per part d'associacions i entitats de diversa índole i per motius diversos, com la Asociación Española de Radiodifusión Comercial (AERC)[8] o la PDCPA[9] en el tràmit d'audiència i informació pública sobre l'avantprojecte de llei. Resulten especialment significatives les al·legacions de la plataforma andalusa, que posa en valor la importància dels mitjans públics locals en la vertebració del territori, la participació ciutadana i la presa de decisions col·lectives, emparades en el dret constitucional d'accés, creació i difusió d'informacions (art. 20.3 CE). Una realitat, segons afirma, consolidada amb més de quaranta d'anys d'existència que desenvolupa, en els seus territoris de cobertura, un paper imprescindible, impossible d'assumir pel sector privat.

La pretensió de mantenir la gestió directa de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual autonòmic i local, en els termes establerts en l'art. 40 LGCA de 2010, prèvia a la seva modificació el 2012, ha estat finalment acceptada només de manera parcial: es manté l'opció d'externalització a l'art. 72 LGCA pel que fa als canals autonòmics, mentre que s'estableix la gestió directa per a la prestació del servei públic de comunicació local (art. 75 LGCA) essent probablement aquesta última la més rellevant de les modificacions acceptades.

2.4. La prestació del servei d'intercanvi de vídeos a través de plataforma

Els prestadors del servei d'intercanvi de vídeos a través de plataforma estan subjectes al que disposa la Llei 34/2002, d'11 de juliol, de serveis de la societat de la informació i de comerç electrònic. No obstant això, amb l'aprovació de la Directiva (UE) 2018/1808 i la seva transposició a l'ordenament jurídic espanyol, la LGCA ha inclòs aquests prestadors dins del seu objecte i ha establert determinats preceptes que els són d'aplicació. La seva inclusió obeeix essencialment, com s'afirma en el preàmbul de la llei, a la voluntat de garantir la protecció dels menors davant els continguts perjudicials, així

8 AERC, *Alegaciones al Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual*.

9 PDCPA, *Alegaciones al trámite de Audiencia y de Información públicas sobre el Anteproyecto de LGCA*.

com de protegir els espectadors dels continguts que incitin a la violència, l'odi o que constitueixin una provocació pública a la comissió d'un delicte de terrorisme.

Així mateix, tot i que la LGCA no pretén regular els mitjans o xarxes socials, aquests subjectes han de complir igualment determinades obligacions, en la mesura que els continguts que ofereixin puguin incloure's en la definició de servei d'intercanvi de vídeos a través de plataforma. Aquest fet té lloc quan l'oferta de programes i vídeos generats per usuaris poden considerar-se una funcionalitat essencial d'aquests mitjans socials i sempre que aquests continguts no siguin accessoris o constitueixin una part mínima de les activitats del servei.

En la seva versió definitiva, la LGCA no ha inclòs finalment els serveis d'intercanvi d'àudios a través de plataforma, malgrat que varen ser objecte d'una sol·licitud específica de l'AERC,[10] a l'entendre que suposen una competència deslleial i resten al marge del control propi de cada país. En canvi, sí que ha incorporat els usuaris d'especial rellevància (anomenats també *prescriptors d'opinió*) que en la redacció del projecte de llei no quedaven contemplats, com va advertir, tot i tenint en compte les seves singularitats, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).[11] Aquesta previsió s'ha acabat recollint a l'art. 94 LGCA, que estableix unes obligacions específiques per als usuaris d'especial rellevància que utilitzen serveis d'intercanvi de vídeos a través de plataforma, als quals se'ls considera prestadors del servei de comunicació audiovisual quan compleixen, de forma simultània, determinats requisits (cinc).

S'imposa a aquests usuaris o prescriptors d'opinió obligacions bàsiques relatives als principis generals de la comunicació audiovisual, a la protecció del menor, a la protecció del consumidor i a la seva inscripció al Registre estatal sempre que es tracti d'usuaris d'especial rellevància, com són els *influencers, streamers, youtubers* o *tiktokers*, que utilitzen plataformes d'intercanvi de vídeos. No es preveuen, en canvi, obligacions equiparables a la figura d'usuaris d'especial rellevància que puguin prestar els seus serveis al marge d'aquestes plataformes, tot i que podrien incloure's dins la categoria de serveis de comunicació audiovisual a petició.

Cal fer notar que el títol V de la LGCA sobre la prestació del servei d'intercanvi de vídeos a través de plataforma es dicta a l'empara de l'article 149.1.21 CE i, per tant, d'acord amb la competència exclusiva de l'Estat en matèria de telecomunicacions. En emparar-se en un àmbit competencial en què totes les funcions normatives i executives corresponen a l'Estat, la LGCA ha previst que la prestació del servei d'intercanvi de vídeos a través de plataforma s'inscrigui també en el Registre estatal. En aquesta mateixa lògica, les facultats de supervisió i control del compliment per part d'aquests prestadors i la potestat sancionadora s'atribueixen al Ministeri (art. 155.1 LGCA) i a la

10 Ibíd.

11 CNMC (2021). *Acuerdo por el que se emite informe relativo a la segunda audiència del Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual*.

CNMC (art. 155.2 LGCA), amb exclusió de la resta d'autoritats audiovisuals d'àmbit autonòmic, que resten absolutament al marge de qualsevol facultat d'intervenció.

El disseny de la prestació del servei d'intercanvi de vídeos a través de plataforma, tal com ha estat finalment regulat pel legislador estatal, suggereix determinades reflexions.

En primer lloc, si la Directiva (UE) 2018/1808 qualifica efectivament aquestes plataformes com a mitjans socials, cal preguntar-se fins a quin punt l'atribució a l'Estat de la competència exclusiva de regulació i supervisió dels serveis d'intercanvi de vídeos, fent prevaldre la modalitat tecnològica per sobre de l'àmbit al qual s'adrecen les emissions, podria col·lidir amb la competència compartida de la Generalitat de Catalunya en matèria de mitjans de comunicació social que recull l'art. 146.2 EAC.

En segon lloc, tenint en compte que en els serveis de comunicació audiovisual d'àmbit autonòmic subjectes a comunicació prèvia —que òbviament en els serveis que utilitzen internet superen l'àmbit d'emissió estrictament autonòmic—, les facultats de control i supervisió s'atribueixen a les CA (els punts de connexió van ser avalats per la STC 78/2017), resultaria coherent fer extensiu el mateix criteri als serveis prestats a través de plataformes d'intercanvi de vídeos, preveient la seva inscripció en els registres d'àmbit autonòmic corresponent quan, d'una banda, tinguin la seu central en una CA i s'hi prenguin les decisions editorials i, de l'altra, es dirigeixin majoritàriament a usuaris establerts en la mateixa CA.

Tampoc han estat acceptades les al·legacions, especialment dels consells audiovisuals,[12] que apel·laven a l'establiment de mecanismes de cooperació i col·laboració, amb funcions de supervisió, entre autoritats i organismes reguladors del sector audiovisual, com sí que han estat implementats en països del nostre entorn com Alemanya i Bèlgica.[13] L'única dimensió de la cooperació és la que preveu la disposició addicional segona LGCA, que crea el Grup d'Autoritats de Supervisió per als Serveis de Comunicació Audiovisual amb un objectiu, en principi, força menys ambiciós: l'intercanvi d'experiències, de bones pràctiques i d'informació.

En vista d'això, sembla clar que el títol competencial que empara la regulació del títol V —art. 149.1.21 CE— impossibilitaria el desplegament de les competències normatives i executives de la Generalitat, i en aquest sentit probablement faria estèril la regulació prevista en les dues propostes normatives a Catalunya, més enllà, per exemple, de la potestat atribuïda al CAC d'advertir la retirada de continguts perjudicials o il·legals als prestadors de plataforma d'intercanvi de vídeos, assenyalant la necessitat de retirada o restricció d'aquests continguts (art. 10 bis.*e* LCAC, introduït per la disposició final segona de l'APLCA).

12 Vegeu nota 4.

13 https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/ModStV_MStV_und_JMStV_2019-12-05_MPK.pdf.
https://vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/mediadecreet_engelse_vertaling_bijgewerkt_tot_8_ mei_2020.pdf.

2.5. La promoció de l'obra audiovisual europea i de la diversitat lingüística

En relació amb les obligacions dels prestadors del servei de comunicació audiovisual televisiu d'àmbit estatal sobre difusió d'obres audiovisuals europees i, més concretament, pel que fa a les obligacions de quota en llengües oficials de les CA, a efectes de la contribució a la diversitat cultural i lingüística de l'Estat la LGCA presenta novetats significatives respecte de la LGCA de 2010. En síntesi, l'establiment d'una subquota del 15% en el servei públic de comunicació audiovisual televisiu lineal d'àmbit estatal —a partir del 50% reservat a obres en la llengua oficial de l'Estat o en alguna de les llengües oficials de les CA— per a obres europees en llengües oficials de les CA, tenint en compte el seu pes poblacional i reservant almenys un 10% per a cadascuna d'aquestes llengües.[14]

Pel que fa als prestadors del servei de comunicació audiovisual televisiu a petició d'àmbit estatal, hauran de reservar almenys un 30% del seu catàleg a obres europees i la meitat d'aquest percentatge serà en qualsevol de les llengües oficials de l'Estat o en alguna de les llengües oficials de les CA. És novament a partir d'aquest segon percentatge que s'estableix una subquota del 40% per a obres audiovisuals en alguna de les llengües oficials de les CA, d'acord amb el seu pes poblacional i reservant un mínim del 10% per a cadascuna d'elles. A diferència del que succeeix amb els serveis lineals, advertim que la subquota per a obres en llengües oficials de les CA no es limita únicament al servei públic, sinó que s'estén a tots els prestadors del servei de comunicació audiovisual televisiu a petició.

Per tant, una primera conclusió que se n'extrau és que s'eximeix els serveis televisius lineals d'àmbit estatal de la reserva d'una subquota d'obra audiovisual europea en llengües oficials de les CA. I això amb independència que les CA amb llengües oficials puguin regular obligacions addicionals per als prestadors del servei públic de comunicació audiovisual i prestadors del servei de comunicació audiovisual televisiu a petició, ambdós d'àmbit autonòmic.

En relació amb el finançament anticipat d'obra audiovisual europea (art. 118 LGCA), es manté, respecte dels prestadors del servei públic de comunicació audiovisual televisiu, l'obligació de destinar el 6% dels seus ingressos computables al finançament anticipat d'obra audiovisual europea, reservant almenys el 70% del total de l'obligació de finançament a la producció independent en la llengua oficial de l'Estat o en alguna de les llengües oficials de les CA. I és a partir d'aquest percentatge que s'estableix, com a novetat, una subquota del 15% per a obres en llengües oficials de les CA, amb una reserva almenys d'un 10% per a cadascuna d'elles. En aquest cas, les CA també podran establir obligacions addicionals per als prestadors del servei públic de comunicació audiovisual televisiu d'àmbit autonòmic.

14 L'art. 5.2 LGCA de 2010 preveia que el 50% de la quota es reservés per a la difusió d'obres europees en qualsevol de les llengües oficials a l'Estat, sense establir cap subquota específica per a les llengües cooficials.

La resta de prestadors del servei de comunicació audiovisual televisiu, lineal o a petició, hauran de destinar el 5% dels seus ingressos computables al finançament anticipat d'obra audiovisual europea quan aquests siguin iguals o superiors a cinquanta milions d'euros. En aquests casos els serà d'aplicació el règim de subquota per a llengües oficials de les CA (el 15%, amb la reserva almenys del 10%); no així per als prestadors amb ingressos inferiors a aquesta xifra.

Per últim, l'article 119 LGCA permet als prestadors amb ingressos computables iguals o superiors a cinquanta milions d'euros donar compliment a l'obligació de finançament d'obra europea mitjançant la compra de drets d'explotació d'obra audiovisual europea ja acabada o a la contribució al Fons de protecció a la cinematografia o a la contribució al Fons de foment de la cinematografia i audiovisual en llengües cooficials diferents del castellà. El total de l'obligació de finançament del prestador haurà de respectar les condicions que preveu el mateix article. Pel que fa als prestadors amb ingressos computables inferiors a cinquanta milions i superiors o iguals a deu milions d'euros, donaran compliment a l'obligació mitjançant el finançament d'obra audiovisual europea a la compra de drets d'explotació d'obra audiovisual europea ja acabada o a la contribució al Fons de protecció a la cinematografia. En aquest últim cas, s'observa com la LGCA no preveu una quota mínima d'inversió en llengües oficials de les CA, per la qual cosa podrien donar compliment a l'obligació invertint, únicament per exemple, en obres en llengua castellana.

En qualsevol cas, aquestes opcions no es contemplen per als prestadors de plataformes d'intercanvi de vídeos d'àmbit estatal, l'aportació dels quals únicament contribueix al finançament de la CRTVE.

És important destacar l'ampliació de les obligacions de finançament d'obra audiovisual europea als prestadors del servei de comunicació audiovisual televisiu, lineal o a petició, que tinguin la seva seu en altres estats membres de la Unió Europea, però que dirigeixin els seus serveis a Espanya (art. 117 LGCA). S'incorpora així en el dret estatal una de les excepcions al «principi del país d'origen» que, a propòsit del finançament anticipat d'obra audiovisual europea, regula l'apartat 2 de l'art. 13 de la Directiva 2010/13/UE, en la redacció donada per la Directiva (UE) 2018/1808, i que recull l'art. 117 LGCA.

Arran de les modificacions introduïdes en el tràmit parlamentari del projecte de llei, la normativa audiovisual a l'Estat espanyol incorpora, per primera vegada, un règim de subquotes específiques per a llengües cooficials altres que el castellà, tant pel que fa a la quota d'emissió en els serveis de comunicació audiovisual a petició, en què les obligacions de subquota es limiten a les plataformes establertes a Espanya (per exemple, Filmin o Movistar+), com en relació amb el finançament anticipat, en què es preveu una contribució financera que ara inclou plataformes com Amazon Prime Video, Netflix o Disney+.

Dit això, els percentatges de contribució financera són força discrets (el 5% dels ingressos computables conforme al que estableix l'art. 119 LGCA) i molt per sota

dels que plantegen països europeus del nostre entorn —és el cas de França, Àustria o Itàlia—, que se situen en un 10 o en un 12%. És evident, per tant, que la subquota per a llengües oficials de les CA que s'estableix sobre la base del percentatge de quota queda, en últim terme, sensiblement reduïda.

Més enllà de la difusió i finançament de l'obra audiovisual europea, en el marc de l'ús i la promoció de llengües oficials de les CA la disposició addicional cinquena LGCA recull determinades previsions amb relació al doblatge i la subtitulació de continguts audiovisuals. Encara que la seva redacció definitiva suposa una certa millora respecte a la versió del projecte de llei, el text respon bàsicament a formulacions de tipus declaratiu («garantir», «promoure» o «impulsar») i d'adopció voluntària («acord d'autoregulació»), excepte en allò que fa referència a la incorporació, en els catàlegs dels prestadors del servei de comunicació audiovisual televisiu a petició, de les versions lingüístiques d'aquelles obres audiovisuals que ja hagin estat doblades o subtitulades en alguna de les llengües oficials de les CA, en els termes i condicions que estableix l'apartat 3 de la disposició addicional cinquena LGCA.

En aquest context, amb una regulació exhaustivament detallada en el com i el qui, s'adverteix com la possibilitat de desplegar una política pròpia en matèria de foment del català i de l'aranès a través de la difusió i finançament d'obres audiovisuals europees no pot garantir-se de forma suficient i adequada. En virtut del caràcter supraterritorial de molts dels serveis de comunicació audiovisual, que la LGCA manté i consolida, el marge per al desplegament de la normativa autonòmica es redueix a l'establiment de percentatges concrets d'emissió d'obres europees en català o aranès respecte dels serveis de comunicació audiovisual subjectes a l'àmbit d'aplicació de la LCA,[15] així com amb relació als serveis que es prestin sobre la base d'una comunicació prèvia davant l'autoritat audiovisual competent d'àmbit autonòmic (capítol 2 del títol 2 de l'APLCA).

3. Activitat de la Generalitat i de l'Estat en l'àmbit de la comunicació audiovisual en el període 2022[16]

De la resta d'actuacions dutes a terme en el període reportat cal destacar, en primer lloc, en l'àmbit de la Generalitat, l'actualització de la seva participació i de la proposta del Programa de gestió funcional en el Projecte d'interès nacional Hub del Coneixement del Barcelonès Nord. Àmbit de les Tres Xemeneies, que passa a denominar-se Hub Digital, de l'Audiovisual i el Videojoc. Àmbit de les Tres Xemeneies. Aquest projecte de país de caràcter publicoprivat té per objectiu que Catalunya disposi d'un

15 Vegeu els articles 86 i 87 LCA.

16 Per a una anàlisi detallada, vegeu l'apartat «legislació audiovisual» a l'Informe sobre l'audiovisual a Catalunya 2022, que es publicarà properament al web del CAC; i, respecte de les actuacions del CAC, la *Memòria Anual del Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Any 2022* (https://www.cac.cat/sites/default/files/Memòria%202022.pdf).

centre referent a escala internacional amb producció, recerca, capacitació i especialització professional i serveis per als sectors audiovisuals i de continguts digitals.

Així mateix, la Generalitat i la Cambra de Comerç de Barcelona a través del Centre Blockchain de Catalunya (CBCat), han impulsat la iniciativa CatVers, un metavers íntegrament en català que vetlla per la presència de la cultura i la llengua catalana en el nou món dels multiversos, que pretén esdevenir l'espai virtual de referència per a la societat catalana.

Quant a l'activitat del CAC, cal fer notar que les seves actuacions s'han centrat primordialment en l'adopció de diversos acords relatius, entre d'altres, a la convocatòria de concursos públics d'atorgament de llicències, a la conformitat amb les declaracions de les comunicacions prèvies, a l'aprovació dels informes preceptius sobre els contractes programa, a la verificació del compliment de les obligacions en matèria de difusió i finançament d'obres audiovisuals europees, i a la publicitat televisiva a la televisió lineal i a les plataformes d'intercanvi de vídeo i xarxes socials.

Pel que fa a l'activitat de l'Estat, encara que iniciada l'any 2021, durant el 2022 ha continuat la tramitació de la consulta de la CNMC sobre el Projecte de comunicació per la qual es publiquen els criteris que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia tindrà en compte per identificar els prestadors de serveis de comunicació audiovisual que se suporten en plataformes d'intercanvi de vídeos.

Esmentem, també, la consulta pública prèvia per a l'elaboració d'una nova disposició reglamentària per al desenvolupament d'alguns aspectes de les comunicacions comercials audiovisuals. Entre altres qüestions, preveu introduir l'ampliació de l'abast de les regles qualitatives aplicables a les comunicacions comercials audiovisuals a tots els prestadors de serveis de comunicació audiovisual (televisius, radiofònics, prestadors de serveis a petició, d'intercanvi de vídeos a través de plataforma (PIV) i usuaris d'especial rellevància, *vloggers* o *influencers*, que utilitzin serveis de PIV quan comercialitzin, venguin i organitzin les comunicacions comercials).

Encara en matèria de comunicacions comercials, durant el període analitzat s'ha aprovat la consulta pública sobre l'esborrany del Reial decret per a la regulació de comunicacions comercials d'aliments i begudes adreçades al públic infantil, amb la finalitat de fixar un marc regulador general i promoure nous acords de corregulació i codis de conducta en aquest àmbit.

Tot i que no afecta de manera central la prestació de serveis de comunicació audiovisual, cal destacar l'aprovació del Projecte de llei del cinema i de la cultura audiovisual, que té per finalitat, d'una banda, el foment de la producció, distribució i exhibició d'obres audiovisuals i, de l'altra, establir les condicions que afavoreixin la creació i promoció del patrimoni cinematogràfic i audiovisual, incidint en tota la cadena de valor, garantint la competència en el mercat i impulsant la producció independent.

Per últim, citem la Resolució de la CNMC per la qual es dona publicitat al Conveni amb la Federació d'Associacions per a la Qualitat dels Mitjans per a la qualificació i descripció de continguts audiovisuals. En virtut d'aquest conveni, s'estableix un marc

de col·laboració per realitzar actuacions destinades a fomentar, promoure i difondre la qualificació i descripció dels continguts audiovisuals, i l'ús d'eines de qualificació com a mitjà eficaç per a la disponibilitat efectiva de sistemes de control parental i d'informació als usuaris sobre els continguts audiovisuals que ofereixen els prestadors de serveis de comunicació audiovisual.

La part final d'aquest estudi incorpora, a l'annex, una relació de les activitats més significatives dutes a terme per part de les administracions implicades.

4. Conclusions

Durant l'any 2022, el fet més rellevant en matèria de mitjans audiovisuals ha estat, sens dubte, l'aprovació de la Llei 13/2022, de 7 de juliol, general de comunicació audiovisual, a la qual hem dedicat bona part d'aquesta anàlisi.

Aquesta nova regulació audiovisual estatal, en els termes en què ha estat finalment aprovada, limita de manera considerable la capacitat normativa de la Generalitat per establir un model audiovisual català i desvirtua part de l'articulat de les iniciatives legislatives en tramitació a Catalunya, a partir d'una concepció —que s'arrossega de la normativa anterior— clarament expansiva de les competències estatals, quan no atribuïda, en algun cas, a la competència exclusiva de l'Estat.

Amb caràcter general, l'actualització d'aquest marc jurídic normatiu no ha vingut associada a una adequació de les competències estatals i autonòmiques a la nova realitat del sector audiovisual, ni tampoc a l'organització territorial constitucional que hauria de correspondre a un Estat descentralitzat políticament com l'espanyol. Aquesta reflexió és especialment significativa respecte de la majoria de serveis de comunicació audiovisual televisius a petició i en relació amb les plataformes d'intercanvi de vídeos que són, justament, una de les fonts principals del consum audiovisual de la ciutadania, en què la intervenció dels consells audiovisuals autonòmics és pràcticament nul·la.

Cal posar en valor, en l'àmbit de la promoció de l'obra audiovisual europea i de la diversitat lingüística, l'establiment de subquotes específiques (de difusió i finançament anticipat) en les llengües oficials de les CA. Aquest reconeixement ha de ser necessàriament positiu perquè la seva incorporació és una novetat de la LGCA, abans no hi era. Tanmateix, els percentatges de subquota són sensiblement millorables, atès que no seran proporcionals al creixement exponencial que tindrà l'oferta doblada o subtitulada en castellà.

En aquest context pren rellevància la necessitat d'una actuació conjunta de tots els organismes reguladors independents de l'Estat que permeti, d'una banda, una utilització dels recursos públics de manera òptima i, de l'altra, garantir una actuació consensuada entre els reguladors i autoritats audiovisuals en matèria de supervisió, control i sanció dels continguts en les plataformes d'intercanvi de vídeos i en els serveis de comunicació audiovisual a petició. La LGCA situa la implementació d'aquests mecanismes de cooperació i col·laboració en l'àmbit del Grup d'Autoritats de Supervi-

sió per als Serveis de Comunicació Audiovisual com un òrgan de cooperació integrat per representants de les autoritats independents estatals i autonòmiques en l'àmbit dels serveis de comunicació audiovisual, amb una indeterminació important sobre quina és en cada cas «l'autoritat audiovisual competent», atès que es tracta indistintament l'autoritat audiovisual i l'autoritat reguladora. Cal pressuposar, com no podia ser d'altra manera, la voluntat dels diferents actors en l'establiment o l'articulació de mecanismes i protocols de col·laboració sobre els continguts audiovisuals, tot i que el redactat dels diferents apartats de la disposició addicional segona LGCA semblen dirigits especialment a l'intercanvi d'experiències, bones pràctiques i informació.

Pel que fa a la resta d'actuacions amb incidència en el sector audiovisual, en el marc de l'activitat de la Generalitat cal destacar el projecte Hub Digital, de l'Audiovisual i el Videojoc. Àmbit de les Tres Xemeneies, que acollirà el centre anomenat Catalunya Media City, un dels projectes prioritaris del Govern de la Generalitat de Catalunya a mitjà termini, i la iniciativa CatVers, un metavers o conjunt de mons virtuals tridimensionals i interconnectats, que impulsarà la llengua i la cultura catalanes en el nou món virtual.

S'han recollit també les actuacions més significatives del CAC en aquest període, entre les quals hem de destacar els acords sobre l'adjudicació de llicències de ràdio i de televisió digital terrestre d'àmbit local, les quals s'adopten en l'exercici d'una potestat cabdal que defineix a les autoritats reguladores independents.

En últim terme, en l'àmbit de l'activitat de l'Estat, cal posar en valor les consultes públiques dutes a terme per la CNMC, en particular pel que fa a la utilització i divulgació dels criteris que caldrà tenir en compte en l'aplicació del marc normatiu als nous agents audiovisuals que se suporten en plataformes d'intercanvi vídeos.

Bibliografia

AERC. *Alegaciones al Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual*, 2020.

CNMC. *Acuerdo por el que se emite informe relativo a la segunda audiència del Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual*, 2021.

PDCPA. *Alegaciones al trámite de Audiencia y de Información públicas sobre el Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual,* 2020.

Ridao, Joan, Gerard Martín, i Helena Mora. *El marge de què disposa la Generalitat de Catalunya per establir una política pública pròpia en l'àmbit audiovisual*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2022.

6. Annex

Activitat de la Generalitat

- Acord GOV/ 160/2022, de 2 d'agost, pel qual s'aprova el Projecte d'interès nacional Hub del Coneixement del Barcelonès Nord. Àmbit de les Tres Xemeneies i passa a denominar-se Hub Digital, de l'Audiovisual i el Videojoc.
- Metavers per a la defensa de la llengua i cultura catalanes impulsat per la Generalitat i la Cambra de Comerç de Barcelona a través del Centre Blockchain de Catalunya (CBCat).

En virtut de l'exercici de les competències atribuïdes al CAC s'efectua una relació dels acords més rellevants, en funció dels àmbits d'actuació corresponents.

En relació amb el règim de llicències i comunicacions prèvies

- Acord 13/2022 d'adjudicació de sis llicències a les societats Canal Taronja, SL, i Catbroadcast Publicitat, SLU.
- Acord 123/2022 d'adjudicació de tres llicències a les societats ETV Llobregat TV, SL; Catalonia Audiovisual Media, SL; i Mediaponent, SL.
- Acord 60/2022 d'aprovació de l'inici del concurs públic per a l'adjudicació d'una llicència que finalment va ser objecte de terminació i arxiu per manca de licitadors (Acord 90/2022).
- Acord 30/2022 d'aprovació de les bases del concurs públic per a l'adjudicació d'una llicència per a la prestació de serveis de comunicació audiovisual radiofònica en ones mètriques amb modulació de freqüència. Actualment, pendent d'adjudicació.
- Acord 16/2022 de conformitat amb la comunicació de modificació de dades relativa a un canvi de titularitat del servei de comunicació audiovisual de radiodifusió sonora per internet 21radio en favor de la societat Doble Columna, SL.
- Acord 17/2022 de conformitat amb la comunicació prèvia presentada per una persona física per prestar un servei de comunicació audiovisual de ràdio per internet, en directe i a petició (OnaCat.Ràdio).
- Acord 42/2022 de conformitat de la comunicació prèvia presentada per Mediaponent, SL, per prestar un servei de televisió per internet en obert i a petició (Teleponent).
- Acord 125/2022 de conformitat amb la modificació de dades de la comunicació prèvia presentada per la societat Xarxa Audiovisual Local, SL (XAL) per a la prestació de serveis de comunicació audiovisual mitjançant tecnologies altres que l'espectre radioelèctric (LaXarxa+).
- Acord 139/2022 de conformitat amb la comunicació prèvia presentada per l'associació Amics de la Ràdio del Barcelonès Nord, per prestar un servei de ràdio per internet en obert, en directe i a petició, amb nom comercial Ràdio Catalana de la Cultura i l'Esport (RCE).

En matèria de garantia de l'autonomia de la gestió del servei respecte dels òrgans de govern

- Acord 119/2022 d'aprovació de l'Informe preceptiu relatiu a la proposta del contracte programa entre l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat i La Farga Gestió d'Equipaments Municipals, SA, per a la prestació dels serveis de comunicació municipal de l'Hospitalet, per al període 2023-2025.
- Acord 8/2023 d'aprovació de l'Informe preceptiu relatiu a la proposta del contracte programa entre l'Ajuntament de Barcelona i Informació i Comunicació de Barcelona, SA, per a la prestació dels serveis públics locals de comunicació audiovisual de Barcelona, per al període 2023-2026.
- Acord 15/2023 d'aprovació de l'Informe preceptiu relatiu a la proposta de contracte programa entre l'Ajuntament de Castellterçol i la societat gestora relatiu a la prestació del servei públic audiovisual de ràdio municipal (Ràdio Castellterçol), per al període 2023-2026.
- Acord 78/2022 d'aprovació de l'Informe de control del compliment de les missions específiques de servei públic competència de la Generalitat de Catalunya, relatives a l'any 2020.

Quant a la promoció d'obra audiovisual europea

- Acord 115/2022 de verificació del compliment de les obligacions per part de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, SA, de les obligacions de finançament d'obres audiovisuals europees durant l'any 2021.
- Acord 36/2022 i Acord 37/2022 de verificació del compliment per part de la CCMA i Emissions Digitals de Catalunya, SAU, respectivament, de les obligacions en matèria de difusió d'obres audiovisuals europees durant l'any 2021.

Sobre la publicitat televisiva a la televisió lineal i a les plataformes d'intercanvi de vídeo i xarxes socials

- Acord 1/2022 d'aprovació de l'Informe anual sobre la representació dels estereotips de gènere en els anuncis de joguines emesos durant la campanya de Nadal 2021-2022 en la publicitat televisiva.
- Acord 2/2022 d'aprovació de l'Informe anual sobre la representació dels estereotips de gènere en els anuncis de joguines emesos durant la campanya de Nadal 2021-2022 en plataformes i xarxes socials.

Activitat de l'Estat

- Consulta pública sobre el Projecte de comunicació per la qual es publiquen els criteris que la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* tindrà en compte per identificar els prestadors de serveis de comunicació audiovisual que se suporten en plataformes d'intercanvi de vídeos. Data de finalització: 1 de març del 2022.

- Consulta pública prèvia per a l'elaboració d'un projecte de norma reglamentària de desenvolupament de la Llei 13/2022, de 7 de juliol, general de la comunicació audiovisual, relativa a les comunicacions comercials. Finalitzada el 23 de setembre del 2022.
- Consulta pública sobre l'esborrany de Reial decret sobre la regulació de comunicacions comercials d'aliments i begudes adreçades al públic infantil. Data de finalització: 29 de març de 2022.
- Projecte de la Llei del cinema i de la cultura audiovisual, aprovat el 27 de gener de 2023.
- Resolució de la CNMC per la qual es dona publicitat al Conveni amb la Federació d'Associacions per a la Qualitat dels Mitjans per a la qualificació i descripció de continguts audiovisuals.
- Audiència i informació pública sobre el Projecte de Reial decret (https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/221222_Borrador_Real_Decreto_Registro_Estatal.pdf) pel qual es regula el Registre Estatal de Prestadors Audiovisuals, el procediment de comunicació prèvia d'inici d'activitat i el procediment d'inscripció.

Sanitat

Maria Àngels Arróniz Morera de la Vall
Directora general de Drets i Assumptes Constitucionals de la Generalitat de Catalunya

1. Context (postpandèmic) en què s'emmarca l'actuació de la Generalitat

L'any 2022 ha estat marcat, en l'àmbit global, pel retorn a la normalitat sanitària amb la progressiva relaxació de les mesures restrictives de drets i per l'adopció de noves iniciatives en el sector, però també per les seqüeles derivades de la pandèmia, que es projecten tant en la salut de la població en general com en l'àmbit de la gestió i l'organització dels serveis sanitaris.

En l'àmbit de la Unió Europea, ha entrat en vigor un nou marc de seguretat sanitària (Brussel·les, 25 de desembre de 2022),[1] que conté normes més estrictes respecte de possibles amenaces transfrontereres greus per a la salut, reforça el mandat del Centre Europeu per a la Prevenció i el Control de Malalties (ECDC) i crea un nou marc normatiu d'emergència per a les contramesures mèdiques. D'aquest marc n'ha derivat l'aprovació d'un seguit de reglaments, obligatoris en tots els seus elements i directament aplicables amb la seva entrada en vigor el 26 de desembre 2022: Reglament (UE) 2022/2370 del Parlament Europeu i del Consell de 23 de novembre de 2022 que modifica el Reglament (CE) núm. 851/2004 pel qual es crea un Centre Europeu per a la Prevenció i el Control de les Malalties,[2] que tindrà com a missió principal identificar i avaluar les amenaces actuals i emergents que representen per a la salut humana les malalties transmissibles i els problemes especials de l'àmbit de la salut connexos per informar al respecte i, quan escaigui, garantir que la informació corresponent es presenta de manera fàcilment accessible; Reglament (UE) 2022/2371 del Parlament Europeu i del Consell de 23 de novembre de 2022 sobre les amenaces transfrontereres greus per a la salut i pel qual es deroga la Decisió núm. 1082/2013/UE[3] i Reglament (UE) 2022/2372 del Consell de 24 d'octubre de 2022 relatiu a un marc de mesures per garantir el subministrament de contramesures mèdiques pertinents per a la crisi en cas d'emergència de salut pública a escala de la Unió.[4]

En el context del finançament, i per la seva evident transcendència en el període estudiat i en posteriors, resulta adequat referir-se al Marc Financer Pluriennal 2031-2027 (MFP) i, específicament, al fons de recuperació Next Generation EU (NGEU,

1 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_7871.

2 https://www.boe.es/doue/2022/314/L00001-00025.pdf.

3 https://www.boe.es/doue/2022/314/L00026-00063.pdf.

4 https://www.boe.es/doue/2022/314/L00064-00078.pdf.

per les seves sigles en anglès),[5] acordat pel Consell Europeu el 21 de juliol de 2020, com a instrument excepcional i temporal que contribuirà a la reconstrucció de la Unió Europea després de la pandèmia i donarà suport a la inversió en les transicions ecològica i digital. Per tal de coordinar la distribució del Mecanisme per a la Recuperació i la Resiliència (MRR), que és el nucli principal i de major volum del NGEU, el Govern de l'Estat va aprovar el 27 d'abril de 2021 el Pla de recuperació, transformació i resiliència «España Puede».[6] Aquest darrer, amb una dotació d'inversió de 140.000 milions d'euros fins al 2026, conté el «Componente 18 Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud», mitjançant el qual pretén reforçar les capacitats d'aquest Sistema,[7] en coordinació amb les comunitats autònomes, a través del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut, i amb l'objectiu principal de preparar el Sistema per prevenir i afrontar possibles amenaces sanitàries globals com la derivada de la COVID-19 i incrementar les capacitats de salut pública i els sistemes de vigilància epidemiològica.

Per la seva part, entre els projectes que la Generalitat proposa que rebin aquest finançament europeu, per acreditar major capacitat transformadora, que consten al document elaborat pel Govern de la Generalitat Next Generation Catalonia,[8] s'inclou el projecte emblemàtic Salut 2030, que té com a objectiu «transformar el sistema de salut de Catalunya mitjançant el desenvolupament i l'adopció de tecnologies innovadores i la creació d'ocupació per assolir un model assistencial integrat, resilient i sostenible (Salut 4.0). El projecte ha de permetre oferir l'atenció més adequada a la ciutadania, basada en l'evidència i el valor, garantint la continuïtat assistencial, l'accés equitatiu i l'eficiència en l'ús de recursos, com també pretén millorar la capacitat d'adaptació del sistema de salut davant de situacions d'emergència o de necessitat de resposta ràpida, a través de la transformació digital».

5 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_es

6 La Comissió Europea va fer una avaluació positiva i va aprovar el Pla el 16 de juny de 2020. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf.

7 Les sis inversions previstes, per un total estimat de 1.069 milions d'euros, són: Pla d'inversió en equips d'alta tecnologia; accions per reforçar la prevenció i promoció de la salut; augment de capacitats de resposta davant crisis sanitàries; formació de professionals sanitaris i recursos per compartir coneixement; Pla per a la racionalització del consum de productes farmacèutics i foment de la sostenibilitat; i Pla per a la racionalització del consum de productes farmacèutics i foment de la sostenibilitat.

8 S'estima que l'any 2022 la Generalitat de Catalunya gestionarà uns 2.742 milions d'euros del Next Generation EU, provinents del MRR, REACT-EU i fons addicionals acordats en conferències sectorials. En l'àmbit de la salut, dels fons MRR s'han rebut 45,1 milions d'euros per a la renovació i ampliació de les capacitats del Sistema Nacional de Salut i altres programes de quantia més reduïda (Informe mensual d'execució. Desembre de 2022. Departament d'Economia i Hisenda). https://fonseuropeus.gencat.cat/web/.content/next-generation-catalunya/next-generation-catalonia-ca.pdf.

2. Actuacions estratègiques de la Generalitat en l'àmbit de la sanitat i la salut pública

Exposat l'anterior, cal recordar, en la mesura que constitueix el punt de partida per a les valoracions que es fan en aquest informe, que en l'àmbit de la sanitat i la salut pública la Generalitat té les competències exclusives sobre l'organització, el funcionament intern, l'avaluació, la inspecció i el control de centres, serveis i establiments sanitaris (art. 162.1 EAC), així mateix, té la competència compartida, entre d'altres, en els àmbits següents: l'ordenació, la planificació, la determinació, la regulació i l'execució de les prestacions i els serveis sanitaris, sociosanitaris i de salut mental de caràcter públic en tots els nivells i per a tots els ciutadans; l'ordenació, la planificació, la determinació, la regulació i l'execució de les mesures i les actuacions destinades a preservar, protegir i promoure la salut pública en tots els àmbits, incloent-hi la salut laboral, la sanitat animal amb efectes sobre la salut humana, la sanitat alimentària, la sanitat ambiental i la vigilància epidemiològica; la planificació dels recursos sanitaris de cobertura pública i la coordinació de les activitats sanitàries privades amb el sistema sanitari públic (art. 162.3 EAC). Per la seva part, corresponen a l'Estat les bases i la coordinació general de la sanitat (art. 149.1.16 CE), tenint present que la Generalitat, per mandat estatutari, participa en la planificació i la coordinació estatal en matèria de sanitat i salut pública, d'acord amb el que estableix el títol V de l'Estatut (art. 162.4 EAC).

Així, el marc de referència amb les directrius polítiques que han de guiar les actuacions públiques en matèria de salut a partir del 2022 i en els propers 4 anys, és el Pla de salut de Catalunya 2021-2025,[9] aprovat pel Govern tot just el desembre de 2021, amb l'objectiu de millorar la salut i la qualitat de vida de la població catalana, a partir del respecte a les persones, la justícia social i l'equitat, la cura de les persones i l'entorn, i l'eficiència i sostenibilitat. La seva elaboració ha partit de tres elements: la proximitat de la situació provocada per la pandèmia de la COVID-19, l'Informe «Retrospectiva de trenta anys de planificació sanitària a Catalunya: El motor de transformació del sistema de Salut de l'OMS» i el Pla de Govern de la Generalitat per a la XIV legislatura.[10] I té, com a eixos principals, situar la persona al centre de la seva salut, tractar els professionals d'aquest àmbit com a fonaments del sistema, atendre l'equitat i la qualitat de l'atenció, la perspectiva de gènere, la col·laboració entre actors públics, i la recerca i innovació, com també reduir la fragmentació del procés assistencial i consolidar el desplegament de la salut pública.

Ultra això, al llarg de l'any 2022, es pot fer esment a diversos acords del Govern relacionats amb la salut. Aquest seria el cas de l'Acord GOV/91/2022, de 3 de maig, pel qual es crea la Comissió de Seguiment del Pla de prevenció del suïcidi de Cata-

9 https://salutweb.gencat.cat/ca/el_departament/pla-salut/.

10 https://govern.cat/govern/docs/PdG.pdf.

lunya 2021-2025 (PLAPRESC),[11] Pla que es va aprovar per l'Acord GOV/142/2021, de 14 de setembre; l'Acord GOV/101/2022, de 17 de maig, pel qual s'aprova el Pla d'acció enfront del virus de la immunodeficiència humana i altres infeccions de transmissió sexual 2021-2030;[12] l'Acord GOV/104/2022,de 24 de maig, mitjançant el qual es crea, arran de l'Acord GOV/176/2021, de 9 de novembre, que estableix el Programa per a l'elaboració del Pacte Nacional de Salut Mental, la Taula del Pacte Nacional de Salut Mental,[13] com un instrument amb naturalesa d'òrgan col·legiat, que té per finalitat impulsar, coordinar i assessorar en els objectius i les funcions del dit Pacte mitjançant la participació de tot el sector, els departaments de l'Administració de la Generalitat amb competències en matèria de salut mental i el món local; i l'Acord GOV/116/2022, de 7 de juny, pel qual s'aprova el Pla de seguretat alimentària de Catalunya 2022-2026.[14]

Altres actuacions a ressaltar en matèria d'innovació i recerca són: de manera destacada, l'Acord GOV/179/2022, de 6 de setembre, pel qual s'aprova el Pla estratègic de recerca i innovació en salut 2022-2027 (PERIS),[15] que succeeix altres edicions anteriors, i que segueix les prioritats del Pla de salut amb la coordinació i col·laboració del Departament de Recerca i Universitats. Constitueix, doncs, un nou instrument de planificació i coordinació per definir les línies generals de la recerca i la innovació del Departament de Salut per als propers anys, amb l'objectiu de desenvolupar un sistema integral de recerca i innovació d'excel·lència per aportar solucions als problemes de salut de la societat, promoure el benestar de les persones amb la prevenció i l'abordatge de la malaltia i preparar el sistema per als futurs reptes i necessitats. I, en aquest mateix àmbit, l'Acord GOV/273/2022, de 13 de desembre, pel qual s'aprova la iniciativa d'impulsar el Projecte Biocluster d'innovació i salut dins l'àmbit del Pla director urbanístic Biopol Granvia.[16]

Des del punt de vista del personal sanitari, es posa en relleu el preacord adoptat pel Govern i les organitzacions i els agents socials, sindicats i patronals el 27 de desembre, que s'ha traduït en la corresponent signatura el 17 de gener de 2023, del III Conveni laboral del sistema sanitari integral d'utilització pública de Catalunya (SISCAT) per als pròxims dos anys (2021-2024),[17] que millora les condicions laborals dels professionals dels hospitals d'aguts, dels centres d'atenció primària, dels centres sociosanitaris i dels centres de salut mental de tot Catalunya. A més, es pot esmentar l'elaboració, des del

11 https://salutweb.gencat.cat/ca/inici/nota-premsa/?id=438782.

12 https://salutpublica.gencat.cat/web/.content/minisite/aspcat/vigilancia_salut_publica/vih-sida-its/Pla-dAccio-enfront-del-VIH-i-altres-ITS-2021-2030_ok.pdf.

13 https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=928993.

14 https://acsa.gencat.cat/ca/agencia/pla-seguretat-alimentaria/.

15 https://salutweb.gencat.cat/ca/el_departament/ambits-estrategics/recerca-innovacio/planificacio-gestio/.

16 https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=945349.

17 https://www.ccoo.cat/sanitat/noticies/signem-el-iii-conveni-collectiu-de-la-sanitat-concertada/.

Departament de Salut, de diversos informes presentats al Govern l'any 2022, entre els quals, l'Informe de propostes per a la millora de condicions laborals dels professionals del Sistema Públic de Salut de Catalunya (SISCAT) any 2023; l'Informe sobre el Centre Nacional de Teràpies Avançades i l'Informe de les accions dutes a terme pel Departament de Salut en relació amb la crisi d'Ucraïna.

Igualment, en la nombrosa i molt diversa constel·lació d'actuacions estratègiques dutes a terme per la Generalitat l'any 2022 en l'àmbit de la salut, l'exposició de les quals excediria de l'objecte d'aquest informe, hom en pot referenciar breument dues de diferents però igualment interessants: la presentació, per part del Departament de Salut, el 8 d'abril, d'un nou Sistema de Vigilància d'Infeccions de Catalunya (SIVIC), que és capdavanter a l'Estat, que integra les funcions de vigilància epidemiològica de la grip, de la COVID-19 i d'altres virus respiratoris.

I la iniciativa del CATSALUT, que situa la Generalitat com a Administració pionera en les reclamacions derivades del nou marc legal establert per la Directiva 2014/104/UE.[18] Aquesta actuació té com a antecedent la declaració de fermesa d'una Resolució de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència (CNMC), de 26 de maig de 2016, per la qual es va sancionar un càrtel de diverses empreses comercialitzadores i fabricants d'absorbents d'incontinència urinària per a adults, on el sobrepreu detectat podia arribar a un preu superior al 46% del que resultaria en una licitació pública dels productes. Així, pel que ara interessa, després de la impugnació de la Resolució de la CNMC en seu judicial per part de les empreses sancionades, i que aquesta esdevingués ferma un cop les sentències en declaressin la responsabilitat, Catalunya ha estat la primera comunitat autònoma que, el mes de setembre de 2022, ha presentat una demanda d'indemnització per danys i perjudicis en aquest tipus d'assumptes.

3. Activitat normativa la Generalitat

3.1. Normes amb rang legal

En l'escenari de l'any 2022, marcat encara, com s'ha dit, pels efectes de la pandèmia i el conflicte bèl·lic a Ucraïna, cal destacar l'aprovació del Decret llei 5/2022, de 17 de maig, de mesures urgents per contribuir a pal·liar els efectes del conflicte bèl·lic d'Ucraïna a Catalunya i d'actualització de determinades mesures adoptades durant la pandèmia de la COVID-19[19] per, d'una banda, atendre la situació d'emergència humanitària per l'afluència d'un molt elevat nombre de persones refugiades provinents d'aquell país en guerra, que requeria una mobilització de

18 Directiva 2014/104/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de novembre de 2014 relativa a determinades normes per les quals es regeixen les accions per danys en virtut del dret nacional, per infraccions del dret de la competència dels estats membres i de la Unió Europea.

19 https://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/8670/1907114.pdf. Validat per la Resolució 389/XIV, de 8 de juny, del Parlament de Catalunya: https://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/8687/1913586.pdf.

recursos capaços de garantir una assistència sanitària proporcional a l'augment d'usuaris. I de l'altra, atès l'impacte en el sistema sanitari causat per la pandèmia de la COVID-19, per fer front al fet que l'activitat assistencial i els serveis de salut pública es trobaven en una situació molt allunyada de la normalitat.

Per aquest motiu, per tal d'agilitar-ne la tramitació, l'article 3 modifica la lletra n) de l'article 2 del Decret 159/2007, de 24 de juliol, de recepta electrònica i tramitació telemàtica de la prestació farmacèutica a càrrec del Servei Català de la Salut (full de medicació activa en format electrònic, a més de paper), com també l'annex del Decret 27/1999, de 9 de febrer, de la gestió dels residus sanitaris, que relaciona els residus capaços de transmetre les infeccions que generen els residus sanitaris específics i inclou els derivats de les infeccions per COVID-19. Així mateix, l'article 4 afegeix una disposició final segona al Decret llei 27/2020, de 13 de juliol, de modificació de la Llei 18/2009, de 22 d'octubre, de salut pública, i d'adopció de mesures urgents per fer front al risc de brots de la COVID-19, d'acord amb la qual es faculta la persona titular del departament competent en matèria de salut per efectuar, mitjançant resolució, les modificacions o actualitzacions necessàries en funció de l'estratègia de vigilància i control de la COVID-19. Per la seva banda, l'article 5 i en relació amb les mesures preventives davant la transmissió de la COVID-19 en els centres residencials, faculta també l'autoritat sanitària competent per prendre les decisions escaients en matèria de salut, previ acord amb el departament competent en matèria de serveis socials.

El decret llei, a més, implementa diverses mesures d'acolliment i ajuda als refugiats[20] i prorroga la vigència d'altres mesures de la gestió de la sanitat pública durant la pandèmia fins el 31 de desembre de 2022 (disp. final segona).[21]

3.2. Normes de caràcter reglamentari

L'aprovació del Decret 173/2022, de 20 de setembre, del Consell Consultiu de Pacients de Catalunya,[22] és una altra de les actuacions rellevants en l'àmbit organitzatiu sanitari de la Generalitat dutes a terme l'any 2022. El decret, aprovat en exercici de les competències atribuïdes a Catalunya pels articles 150 i 162.3.a) EAC, respon a la necessitat

20 Entre d'altres, l'exempció de compliment de les obligacions d'autoprotecció dels espais provisionals, inclosos els centres d'acollida, quan la seva instal·lació es realitzi amb caràcter d'urgència motivada per una situació d'emergència declarada; mesures per a l'acolliment temporal de menors refugiats; modificació dels percentatges de l'indicador de renda de suficiència de catalunya –IRSC– o inclusió de les persones refugiades com a possibles beneficiàries del programa de cessió d'habitatges a l'Administració.

21 La posada a disposició de serveis sanitaris privats, les mesures específiques relatives als sistemes de pagament dels serveis; la flexibilització procedimental per a la compatibilitat d'activitats públiques sanitàries; l'obligació de les funeràries de comunicar determinades dades de les persones difuntes, i l'obligació per als centres socials residencials de comunicació de dades identificadores i de contacte del personal propi i extern que hi treballa o col·labora, als efectes de mesures de control.

22 https://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/8758/1927727.pdf.

de reforçar el caràcter participatiu del Consell, introduint canvis en aplicació dels principis del govern obert, atès que la participació de la societat civil en l'adopció de polítiques públiques es configura com un element essencial en la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En aquest sentit, i per raons de seguretat jurídica, l'esmentada norma opta per una nova regulació, amb la derogació del Decret 110/2010, de 2 d'octubre (que l'havia creat), ateses les modificacions que es volien introduir, entre les quals: canalització bidireccional tant pel que fa a les propostes de les i els pacients per mitjà de la seva representació al Departament de Salut com del trasllat dels acords adoptats a les entitats de pacients; dotació al Consell de nous òrgans (Assemblea i comissions territorials) per reforçar la seva presència al territori; modificació dels òrgans existents per incorporar nous agents; establiment d'un procediment per garantir la representativitat de la ciutadania i les necessitats de salut i difusió de l'informe anual d'activitats i dels acords de les reunions del Consell (principi de transparència).

Un altre grup de normes, que derivaria del Pla de Govern de la XIV Legislatura esmentat més amunt, s'orienta cap a l'enfortiment de l'atenció primària i comunitària per aconseguir una atenció més accessible, resolutiva i transversal, com un dels àmbits prioritaris d'actuació del Govern en l'àmbit sanitari. A aquesta disposició respon l'aprovació de l'Ordre SLT/47/2022, de 22 de març, per la qual es crea el Consell Assessor de l'Atenció Primària i Comunitària del Departament de Salut,[23] amb la finalitat de mantenir un assessorament permanent per part de professionals d'expertesa contrastada de diferents àmbits assistencials, societats científiques i altres entitats representatives, quant al model d'assistència primària, per la seva condició de primer punt d'accés a l'assistència sanitària, i que requereix un canvi de model per comprendre les noves necessitats causades per l'envelliment de la població i la irrupció de la pandèmia. A més, cal tenir en compte que, des de l'aprovació del Decret 84/1985, de 21 de març, de mesures per a la reforma de l'atenció primària de salut a Catalunya, consolidades per la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya, en què es configura l'àrea bàsica de salut com unitat territorial on es presta l'atenció primària de salut d'accés directe de la població, aquesta s'ha anat sectoritzant amb el temps, amb la introducció d'una diversitat d'àrees bàsiques de salut. Amb l'Ordre SLT/131/2022, de 2 de juny, per la qual es modifica la delimitació de diverses àrees bàsiques de salut,[24] s'aborda un nou disseny d'algunes d'aquestes àrees, que es justifiquen per raons tècniques i de planificació, i se'n creen de noves,[25] facultant el

23 https://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/8634/1897915.pdf.

24 https://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/8684/1912614.pdf.

25 La divisió territorial en àrees bàsiques de salut (ABS) respon a factors geogràfics, demogràfics, socials i epidemiològics, i l'adequació dels serveis de salut d'atenció primària a les necessitats de la població s'ha de fer en funció d'aquests factors. Per aquest motiu, els canvis demogràfics, urbanístics, de mobilitat, econòmics o socials han de quedar reflectits en una modificació dels límits territorials de les ABS.

director o directora del Servei Català de la Salut per dictar les resolucions i prendre les mesures oportunes per a l'execució i el compliment de les previsions contingudes en l'Ordre aprovada.

També el mateix Pla de Govern de la XIV legislatura va definir, com una de les línies mestres d'actuació, «Vetllar per garantir la igualtat efectiva de dones i homes per assegurar una distribució equitativa i justa dels drets, els beneficis, les obligacions, les oportunitats i els recursos». En el marc d'aquesta línia d'actuació es prioritza potenciar la incorporació de la perspectiva de gènere en salut, i per aquest motiu l'Ordre SLT/204/2022, de 5 de setembre, per la qual es crea el Consell Assessor en Polítiques de Gènere en Salut,[26] destaca la importància del gènere en l'impacte sobre la salut de persones i l'accés als serveis sanitaris, tot creant un òrgan format per persones que actuaran a títol personal i de reconeguda trajectòria en defensa de la igualtat de gènere, en el camp de la salut i altres àmbits, amb atribució de diverses funcions d'assessorament mitjançant informes i dictàmens que no tenen caràcter vinculant.[27]

Quant a la regulació dels fons en aquest àmbit, es pot citar l'Ordre SLT/5/2022, de 25 de gener, per la qual es crea la Comissió Departamental d'Innovació i Transformació del Sistema de Salut,[28] òrgan establert «amb la finalitat de coordinar l'estratègia d'ús dels fons Next Generation EU (NGEU) en l'àmbit de la salut i en el marc del projecte Next Generation Catalonia, així com dels fons procedents del marc financer plurianual 2021-2027 i del programa marc europeu en vigor, com a instruments clau per a l'adopció d'innovació i generació de transformacions en el sistema de salut promogudes des del Departament de Salut, el Servei Català de la Salut i l'Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya (AQuAS)» (art.1).[29] Cal recordar que els NGEU són la resposta de la UE davant la crisi ocasionada per la pandèmia, en una iniciativa que vol donar suport econòmic als estats membres mitjançant la concessió de crèdits a distribuir en el període 2021-2027.

Amb relació a l'escenari posterior a la declaració de l'estat d'alarma, després de la centralització competencial en les autoritats de diversos ministeris decretada pel Reial decret 463/2020, de 14 de març, de declaració de l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19, moltes de les competències assolides per l'Estat van ser descentralitzades progressivament, atenent l'evolució de la pandèmia. Aquest procés, encetat tímidament amb l'Ordre SNS/387/2020, de 3 de

26 https://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/8749/1925968.pdf.

27 Així, d'acord amb el que ja establia la Llei 18/2009, del 22 d'octubre, de salut pública, l'ordenació i l'execució de les actuacions, les prestacions i els serveis en matèria de salut pública s'han de regir per l'equitat i la superació de les desigualtats territorials, socials, culturals i de gènere.

28 https://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/8594/1888227.pdf.

29 Les principals funcions atribuïdes a la Comissió es refereixen a la definició d'estratègies d'ús dels fons assignats i d'execució dels projectes que se'n beneficien així com de coordinació. També haurà «d'avaluar l'aplicabilitat de les polítiques en matèria d'innovació de la Generalitat dins del context del model sanitari català i, si escau, adaptar-les i impulsar-les».

maig, per la qual es regula el procés de cogovernança amb les comunitats autònomes i ciutats de Ceuta i Melilla per a la transició a una nova normalitat,[30] i confirmat successivament pels darrers reials decrets que van acordar la pròrroga de l'estat d'alarma i el procés de desescalada, es va traduir en l'aprovació de nombroses normes de la Generalitat de gestió de la pandèmia i postpandèmia, de les quals destaquem només les dictades pels Departaments de Presidència i Salut en el període objecte d'aquest informe, algunes de les quals no han estat derogades expressament, tot i que, certament, es poden considerar superades per haver canviat les circumstàncies del brot epidèmic que les va motivar o per haver estat desplaçades per subsegüents mesures estatals: Resolució SLT/1064/2022, de 14 d'abril, per la qual s'adapten les mesures del Pla d'actuació per al curs 2021-2022 per a centres educatius en el marc de la pandèmia en relació amb l'ús de la mascareta; Resolució PRE/1132/2022, de 21 d'abril, per la qual es dona publicitat a la Instrucció 2/2022, de 21 d'abril, sobre mesures als centres de treball del personal de l'Administració de la Generalitat de Catalunya amb motiu de la crisi sanitària per la COVID-19; Resolució SLT/1131/2022, de 21 d'abril, per la qual es modifica l'obligatorietat de l'ús de la mascareta com a mesura en matèria de salut pública per a la contenció del brot epidèmic de la pandèmia de COVID-19 al territori de Catalunya; i Resolució SLT/1489/2022, de 18 de maig, per la qual s'adapten les mesures del Pla d'actuació per al curs 2021-2022 per a centres educatius en el marc de la pandèmia.

Per finalitzar, cal esmentar que l'any 2022 també s'ha aprovat una reestructuració del Departament de Salut (Decret 129/2022, de 28 de juny)[31] on, a més, i per garantir una major seguretat jurídica, s'ha reunificat en un sol text normatiu l'estructura organitzativa del Departament. Addicionalment, el referit Departament ha aprovat més d'una trentena d'ordres en desenvolupament de la seva activitat ordinària i de foment en matèria assistencial.

4. Relacions de coordinació i cooperació: el Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut

A l'empara de la competència sobre bases i coordinació general de la sanitat *ex article* 149.1.16 CE, en aquests darrers anys de pandèmia l'Estat ha anat articulant unilate-

30 La cogovernança es defineix en el seu preàmbul com un «diàleg sota els principis de cooperació i col·laboració». Més concretament, el procediment havia d'iniciar-se amb una proposta de la comunitat autònoma en la qual hauria de presentar «el moment en què es troba el territori», «la descripció de les mesures de desescalada a adoptar», les seves dates i una anàlisi mitjançant indicadors de les capacitats estratègiques (tercer). L'estudi de la proposta el faria el Ministeri de Sanitat «conjuntament amb les comunitats autònomes» (sisè.1), però la decisió correspondria al ministre, que la formalitzaria mitjançant una ordre (sisè.3), sent l'execució de la comunitat autònoma (vuitè). Així mateix, el Ministeri substituiria la comunitat autònoma si aquesta no formulés cap proposta.

31 https://portaldogc.gencat.cat/utilsEADOP/PDF/8699/1916684.pdf.

ralment el tipus de relacions, tant horitzontals com verticals, que han presidit cada etapa de la crisi COVID-19 fins a la recuperació de la normalitat sanitària.

En concret, l'atribució de la denominada *cogovernança* al Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut (CISNS) ha suscitat el principal interès constitucional per la seva afectació a la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en aquest àmbit sectorial. No és objecte d'aquest Informe explicar com va evolucionar la funció de coordinació general de l'Estat ni les relacions de cooperació d'aquest amb les comunitats autònomes en matèria de sanitat en el si d'aquest òrgan col·legiat durant els complexos anys de la crisi pandèmica, sinó observar quins efectes ha pogut tenir la dita evolució en el seu funcionament i paper durant l'any 2022 i, per tant, en el futur més immediat. Per a això, cal partir del moment més polèmic competencialment i judicial durant la gestió de la pandèmia, en què es va modificar la Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut (art. 65 i 65 bis LCQSNS).[32] De fet, l'esmentada modificació va desplaçar el model anterior d'aquest òrgan col·legiat, essencialment cooperatiu i articulat principalment al voltant de l'emissió de recomanacions i de l'assoliment de consensos, cap a un model basat en la posició preeminent de l'Estat i en el caràcter vinculant de les «actuacions coordinades en salut pública», declarades pel Ministeri de Sanitat, previ acord del CISNS i amb una participació genèrica de les comunitats directament afectades via audiència.

Sobre aquesta qüestió cal indicar, d'una banda, que la definició que fa la LCQSNS dels supòsits de les «actuacions coordinades en salut pública», de caràcter vinculant, obeeix a conceptes jurídics indeterminats, raó per la qual aquestes poden tenir un caràcter força expansiu.[33] I això, sens perjudici que, en cas que excedeixin de manera injustificada els límits inherents a la potestat de coordinació de l'Estat i comportin una invasió de les competències autonòmiques no ajustada a la distribució de competències en aquest àmbit i a la doctrina constitucional que l'ha interpretada, puguin ser recorregudes per les vies jurisdiccionals ordinàries. I, de l'altra, que en aquest règim d'imposició d'actuacions s'elimina la participació/audiència de les comunitats autònomes quan es tracti de «situacions d'urgent necessitat», expressió aquesta darrera

32 Modificació operada pel Reial decret llei 21/2020, de 9 de juny, de mesures urgents de prevenció, contenció i coordinació per fer front a la crisi sanitària ocasionada per la COVID-19 que, després, es va tramitar com a projecte de llei, que reitera la regulació del decret llei (Llei 2/2021, de 29 de març).

33 S'han d'enquadrar en algun dels supòsits següents: 1) respondre a situacions d'especial risc o alarma per a la salut pública i 2) donar compliment a acords internacionals, així com a programes derivats de les exigències de la normativa de la Unió Europea, quan el seu compliment i desenvolupament hagi d'ésser homogeni a tot l'Estat. Per a la realització d'aquestes actuacions es pot acudir, entre d'altres, als següents mecanismes: utilització comuna d'instruments tècnics; coordinació i reforç de la Xarxa de Laboratoris de Salut Pública; definició d'estàndards mínims per a l'anàlisi i intervenció sobre problemes de salut; reforç dels sistemes d'informació epidemiològica per a la presa de decisions i dels corresponents programes de promoció, prevenció i control de malalties, quan els seus efectes superin l'àmbit autonòmic; i activació o disseny de plans i estratègies d'actuació per afrontar emergències sanitàries.

que és igualment indeterminada, la concreció de la qual correspon unilateralment a l'Estat.

Arran d'aquesta modificació legislativa, i amb invocació de l'article 151.2.a) de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), el CISNS va adoptar un Acord (reunió de 30.09.2020),[34] en el qual va declarar un conjunt d'actuacions coordinades de compliment obligat per a totes les comunitats autònomes, amb independència del sentit del vot d'aquestes, que va ser contrari en alguns casos, com va ser el cas de Catalunya.

De fet, la modificació legislativa de la LCQSNS, abans exposada, que es podria arribar a justificar per unes circumstàncies molt concretes, continua actualment vigent i, per tant, caldrà veure de quina manera és compatible amb l'altra naturalesa del CISNS com a òrgan de cohesió i cooperació, recollida expressament i originàriament a la LCQSNS (art. 73.2), segons la qual el seu funcionament s'hauria de basar en l'emissió de recomanacions i en el consens dels agents implicats. Finalment, cal recordar que, en situar-se expressament les esmentades actuacions de coordinació fora de les relacions multilaterals de col·laboració voluntària, no resultaria aplicable la previsió estatutària de l'article 176.2 EAC, que disposa que la Generalitat no queda vinculada per les decisions adoptades per aquesta darrera via quan s'hagin pres sense la seva consideració.

Dit això, l'any 2022, el CISNS s'ha reunit en 189 ocasions, de les quals 24 han estat sessions plenàries, de manera que ha tingut una activitat menys intensa que la duta a terme en els anys de la crisi COVID-19, però amb una periodicitat i amb un calendari més dinàmic que en períodes anteriors a la pandèmia.[35]

A continuació s'efectua una síntesi de les temàtiques tractades i dels acords més rellevants assolits a les sessions plenàries del CISNS, com també d'altres recomanacions adreçades a les comunitats autònomes i de diversos assumptes tractats en aquest òrgan col·legiat.

Fins a principis d'abril de 2022, les reunions es van centrar en la situació epidemiològica COVID-19 i en la vacunació davant d'aquesta malaltia, temàtica que s'ha mantingut fins al darrer ple i a la qual també s'ha afegit, a finals de maig, l'anàlisi de la situació epidemiològica i de vacunació davant la verola del mico (*monkeypox*).

Altrament, no s'observa l'aprovació de criteris generals de coordinació sanitària en el període anual examinat i només hi ha un supòsit d'acord sobre la declaració

34 Resolució de 30 de setembre de 2020, de la Secretaria d'Estat de Sanitat, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut sobre la Declaració d'Actuacions Coordinades en Salut Pública per respondre davant de situacions d'especial risc per transmissió no controlada d'infeccions causades pel SARS-Cov-2, de data 30 de setembre de 2020.

35 Fins a l'any 2019, el nombre de reunions es va mantenir estable en còmput anual, per bé que l'activitat del CISNS es va multiplicar pràcticament per 4 com a conseqüència de la pandèmia, ja que van tenir lloc 236 reunions el 2020 i 245 el 2021, en comparació amb les 81 reunions de 2019.

d'actuacions coordinades, relatiu a la verola del mico (registre de vacunació i recomanacions), amb l'abstenció, però, del País Basc (Ple de 21 de setembre, Acta núm. 264).

Entre les reunions plenàries més destacades es pot fer esment a la del dia 6 d'abril (Acta 254) en la qual s'informa les comunitats autònomes de diversos projectes normatius[36] i es destaca, pel seu impacte competencial, l'Avantprojecte de llei pel qual es modifiquen diverses normes per consolidar l'equitat, la universalitat i la cohesió del Sistema Nacional de Salut (SNS); i a les dels dies 15[37] i 22 de juny (actes 258 i 259, respectivament). Singularment, en aquesta darrera reunió es va informar sobre el Projecte de reial decret llei pel qual es modifica la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut, al qual la Generalitat va fer diverses al·legacions de tipus substantiu respecte a aspectes concrets de la regulació de la promoció interna i dels barems de mèrits de les convocatòries excepcionals d'estabilització del personal de llarga durada. Finalment, cal palesar la del dia 7 d'octubre (Acta 265), on el Consell informa d'un altre projecte normatiu amb incidència competencial rellevant, com és l'Avantprojecte de llei pel qual es regula l'Agència Estatal de Salut Pública.

Igualment, resulta d'interès ressaltar que el CISNS ha aprovat diverses estratègies sobre la salut durant l'any 2022. Així, hom pot ressaltar:

- l'aprovació en el Ple de 15 de juny (Acta 258), amb el vot en contra del País Basc, de l'Estratègia de vigilància en salut pública,[38] que entre les seves línies estratègiques inclou l'estructura i la governança d'una xarxa estatal de vigilància en salut pública, moderna, cohesionada i harmonitzada en el Sistema Nacional de Salud, capaç de respondre a les necessitats d'informació de forma oportuna i que coordini els sistemes necessaris per vigilar l'estat de salut de la població en termes de benestar, morbiditat, mortalitat i riscos,[39] la modernització dels sistemes d'informació i el

36 Avantprojecte de llei pel qual es modifiquen diverses normes per consolidar l'equitat, la universalitat i la cohesió del Sistema Nacional de Salut; Projecte de reial decret pel qual es modifica el Reial decret 823/2008, de 16 de maig, pel qual s'estableixen els marges, deduccions i descomptes corresponents a la distribució i dispensació de medicaments d'ús humà; Projecte d'ordre per la qual es modifiquen els annexos I, II, III, VI i VII del Reial decret 1030/2006, de 15 de setembre, pel qual s'estableix la cartera de serveis comuns del Sistema Nacional de Salut i el procediment per a la seva actualització; Projecte de reial decret pel qual s'estableixen els criteris tècnics sanitaris del subministrament i control de la qualitat de l'aigua de consum; Projecte d'ordre ministerial per la qual es regulen determinats aspectes de l'autorització dels medicaments al·lergògens de producció industrial i dels graners d'al·lèrgens d'ús humà i veterinari.

37 Projecte d'ordre ministerial per la qual s'estableixen les condicions de la integració del Node SNSFarma al repositori nacional; Projecte d'ordre ministerial per la qual es crea la comissió interministerial de biomonitorització humana.

38 https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/vigilanSP/estrategiaVigSP.htm.

39 Els antecedents d'aquesta Estratègia se situen en la Declaració de Saragossa sobre Vigilància en Salut Pública, acordada el 10 de març de 2022, entre la ministra de Sanitat i els consellers i conselleres de Salut de les comunitats autònomes. Així mateix, manté una connexió directa amb l'Estratègia sobre salut digital, aprovada en el si del CISNS el 2 de desembre de 2021.

lideratge en la presa de decisions de la vigilància en salut pública del SNS. Val a dir que està previst que la xarxa es creï mitjançant una norma reglamentària de l'Estat, la qual es troba actualment en tramitació; i,

- l'aprovació de l'Estratègia de salut pública (ESP 2022)[40] en el Ple de 22 de juny (Acta 259), amb el vot en contra de Galícia i Castella i Lleó que, entre d'altres, preveu la creació del Centre Estatal de Salut Pública, a l'empara de la Llei 33/2011, de 4 d'octubre, general de salut pública (art. 47). Segons indica en el seu text, tot invocant la «cogovernança» entre totes les administracions implicades, l'Estratègia estableix les accions prioritàries per crear un marc estratègic que persegueix garantir un exercici ple del dret a la salut de la població, del qual partirà la coordinació, la col·laboració i l'establiment de sinergies i aliances per protegir i millorar la salut i el benestar de la població i afrontar els desafiaments futurs que puguin sorgir. Declara, a més, que constitueix l'instrument per articular i enllaçar de manera eficient les diferents iniciatives en salut pública desenvolupades internacionalment amb les polítiques estatals, autonòmiques i locals, tenint en compte la configuració política i organitzativa de l'Estat espanyol.

En darrer terme, es poden referenciar altres actuacions de planificació del Sistema Nacional de Salut, com són l'aprovació de l'Acord d'estratègia de salut cardiovascular del SNS (ESCAV) (Ple de 27 d'abril, Acta 255);[41] el Pla d'acció de salut mental 2022-2024, el dia 11 de maig (Acta 256);[42] la iniciativa marc en cures per al SNS, el dia 25 de maig (Acta 257); l'adopció de mesures en esdeveniments esportius multitudinaris, dels plens de 26 de gener, 7 de febrer i 25 de març (actes 248, 250 i 253); o la creació i el desenvolupament del sistema de vacunacions en el Ple del dia 2 de febrer (Acta 249).

Sobre l'aprovació de criteris per a la distribució de fons amb caràcter finalista i l'assignació dels imports a les comunitats autònomes per executar programes classificats, en les sessions plenàries del CISNS s'han adoptat 25 acords, entre els quals una part (menor) deriven del component 18 del Pla de recuperació, transformació i resiliència del Govern estatal (ja sigui com a accions per a la prevenció i promoció de la salut o per a l'increment de capacitats de resposta davant crisis sanitàries; principalment per a programes de formació de professional sanitari i millora dels sistemes d'informació dels sistemes de vigilància de salut pública). I, la resta, que principalment són a càrrec del pressupost del Ministeri de Sanitat, responen al finançament de diversos aspectes en l'àmbit sanitari. A títol d'exemple: per al desenvolupament de plans i programes estatals (cohesió sanitària, donacions d'òrgans, salut mental, millora i eficiència de la sostenibilitat del SNS, reassentament i reubicació de refugiats, etc.); l'establiment

40 https://www.sanidad.gob.es/ciudadanos/pdf/Estrategia_de_Salud_Publica_2022___Pendiente_de_NIPO.pdf.

41 https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/ESCAV_Pendiente_de_NIPO.pdf.

42 https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/docs/saludmental/PLAN_ACCION_SALUD_MENTAL_2022-2024.pdf.

de marcs estratègics (atenció primària i comunitària, o lluita contra malalties rares i degeneratives); el desenvolupament i millora del sistema d'informació de vacunacions i immunitzacions (SIVAIN) o per a la cartera de serveis de salut (bucodental) en la cartera de SNS.

De les dades exposades sobre l'activitat del CISNS es constata que aquest òrgan ha tornat a una certa normalitat, tot i que amb força més activitat que en els anys anteriors a la pandèmia. Quant a la naturalesa dels acords adoptats en el Ple, i llevat del cas indicat (*monkeybox*), no s'han aprovat actuacions coordinades de caràcter vinculant. Per contra, ha estat rellevant l'aprovació en sessions plenàries de diverses estratègies estatals de contingut global i força omnicomprensiu com a instruments de coordinació multinivell de les polítiques públiques de totes les administracions competents, estratègies que han rebut l'impuls des del Pla de recuperació transformació i resiliència (PRTR) i de les quals han derivat inversions i diversos projectes normatius estatals actualment en tramitació. Com també ho ha estat l'adopció d'acords sobre la distribució de fons, tant europeus i derivats del component 18 PRTR com d'altres vies de finançament estatal.

5. Activitat normativa de l'Estat

5.1. Normes de rang legal

Pel que fa al rang legal, en el període anual analitzat, l'Estat ha dictat un ventall de normes en la matèria de sanitat o relacionades directament amb aquesta. Per ordre de rang legal, tot i tenir caràcter transversal,[43] cal ressenyar, en primer lloc, la Llei orgànica 10/2022, de 6 de setembre, de garantia integral de la llibertat sexual,[44] en la mesura que conté algunes previsions referides a l'àmbit de la sanitat. Així, el seu objecte és la garantia i la protecció integral del dret a la llibertat sexual i l'erradicació de totes les violències sexuals, essent la seva finalitat l'adopció i la posada en pràctica de polítiques efectives, globals i coordinades entre les diferents administracions públiques competents, en l'àmbit estatal i autonòmic (art. 1). Així, en l'assoliment d'aquestes finalitats implica les administracions sanitàries i, singularment, el CISNS, al qual diversos preceptes atribueixen, entre d'altres, mesures de foment, suport tècnic i orientació, i elaboració de protocols específics en matèria de detecció i identificació de situacions de violència sexual (art. 8 i 20). Addicionalment, es preveu l'obligació de les administracions sanitàries de promoure protocols específics i de col·laborar amb altres administracions implicades (justícia, seguretat pública, etc.) per elaborar protocols comuns d'actuació que garanteixin l'activitat probatòria en els processos

43 Modifica el Codi penal, la Llei d'enjudiciament criminal, la Llei orgànica reguladora del dret a l'educació, aspectes de caràcter laboral i relatius a la seguretat social i la seguretat pública i, com s'ha dit, a la sanitat. Per tant, resulta clar que té una notable incidència en l'exercici de les competències de la Generalitat, algunes d'elles de caràcter exclusiu, com és el cas de les polítiques de gènere (art. 153 EAC).

44 https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-14630.

(art. 18 i 59). A més, es regula, mitjançant la modificació de la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere, el dret a l'atenció sanitària, juntament amb les característiques i condicions per a la seva prestació quan es tracti de víctimes de violència de gènere (disp. final novena que afegeix el nou art. 19 bis).[45]

Certament, el legislador orgànic fa esment en nombroses ocasions a les competències autonòmiques, tot incorporant clàusules formals de salvaguarda d'aquestes i, fins i tot, una previsió final de caràcter general en el sentit indicat,[46] com també al·ludeix a l'impuls de mecanismes de col·laboració i «cogovernança» per a la proposta, formulació, coordinació, seguiment i avaluació de les polítiques d'aplicació de la Llei orgànica (art. 58.1).

Fent ús de la seva potestat legislativa excepcional, el Govern de l'Estat, a partir de la invocació dels títols competencials dels articles 149.1.16 i 18 CE, ha dictat el Reial decret llei 12/2022, de 5 de juny, pel qual es modifica la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut.[47] Aquesta norma dona nova redacció i afegeix diversos preceptes a la Llei 55/2003, amb un doble objectiu: d'una banda, equiparar el personal temporal i el fixe segons el principi de no discriminació, i, de l'altra, evitar la utilització abusiva de nomenaments temporals en l'àmbit del personal estatutari de la sanitat pública. Cal dir que, encara que té incidència en diversos títols competencials de la Generalitat (com ara, principalment, la competència compartida de l'article 162.3.e) EAC sobre el règim estatutari del personal que presta serveis en el sistema sanitari públic), s'han suprimit del seu text definitiu els aspectes més controvertits que va assenyalar la Generalitat en el si del CISNS.

5.2. Normes de caràcter reglamentari

Reglamentàriament, el Govern estatal ha regulat qüestions diverses del panorama de la salut,[48] com ara el Reial decret 415/2022, de 31 de maig, que modifica el Reial

45 Contra les disposicions finals 4, 7 i 17 d'aquesta Llei orgànica, com en el cas anterior, també han interposat recurs d'inconstitucionalitat més de 50 diputats del Grup Parlamentari Vox.

46 Així, en més de trenta preceptes s'al·ludeix a les comunitats autònomes, ja sigui per reconèixer expressament les competències que els corresponen en els diferents àmbits materials com per facultar-les per dur a terme actuacions concretes, o per preveure espais de col·laboració i de cooperació (art. 4, 5.d), 7.1, 8, 16.1, 20.4, 23.2, 27.2, 32.2, 33.2, 37.2, 41.4, 43.4, 46, 47.2, 48.1, 49.5, 56, 61.3, a les disposicions addicionals 1, 3, 4 i 5 i a les disposicions finals 9, 19 i 23). Altrament, la disposició final 19, amb la denominació «Competències autonòmiques», disposa que: «Las previsiones de actuación de las diversas administraciones públicas contempladas en la presente ley se llevarán a cabo en el marco de la consideración de las competencias de las comunidades autónomas en los diversos ámbitos concernidos y de las disposiciones adoptadas por estas en su desarrollo».

47 https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-11132.

48 Algunes han estat destinades a recuperar la normalitat postpandèmia i ja no són vigents. És el cas del Reial decret 115/2022, de 8 de febrer, pel qual es modifica l'obligatorietat de l'ús de mascaretes durant la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19, derogat pel Reial decret 286/2022, de 19 d'abril, pel qual es modifica l'obligatorietat de l'ús de mascare-

decret 124/2007, de 2 de febrer, pel qual es regula el Registre nacional d'instruccions prèvies[49] i el corresponent fitxer automatitzat de dades de caràcter personal,[50] sobre la base dels títols competencials de les clàusules 1a. i 16a. de l'article 149.1 CE. Aquest registre, que és de coordinació de la informació, es nodreix de les inscripcions efectuades pels registres autonòmics i, concretament, a Catalunya, pel Registre de voluntats anticipades, creat pel Decret 175/2002, de 25 de juny.

Així mateix, també d'acord amb la invocació de l'article 149.1.16 CE, ha dictat el Reial decret 487/2022, de 21 de juny, pel qual s'estableixen els requisits sanitaris per a la prevenció i el control de la legionel·losi,[51] que té com a objecte la protecció de la salut de la població a través de la prevenció i control d'aquesta malaltia, mitjançant l'adopció de mesures sanitàries en les instal·lacions que utilitzin aigua en què aquest bacteri és capaç de proliferar i disseminar-se a través d'aerosols i l'exposició de les persones a aquests. L'oportunitat de disposar de criteris tècnics sanitaris coordinats i acceptats per les administracions sanitàries competents, amb l'objectiu d'evitar o reduir al mínim els brots o casos de legionel·losis, ja es va tractar en el si del CISNS fa més de dues dècades (reunió de 29.10.1999) i es va plasmar en l'aprovació del Reial decret 909/2001, de 27 de juliol, actualitzat posteriorment, i també ara amb el citat Reial decret 487/2022, ateses les millores tècniques, les noves mesures de gestió del risc i les innovacions necessàries per a un major control de les instal·lacions i els equips susceptibles. Seguint l'esquema dels reials decrets precedents, s'atribueixen a les comunitats autònomes les funcions de control oficial del correcte compliment de la norma, com també l'elaboració tant de directrius com de normativa complementària en aquest àmbit (art. 10).

I, igualment, el Reial decret 997/2022, de 29 de novembre, pel qual es modifica el Reial decret 823/2008, de 16 de maig, pel qual s'estableixen els marges, deduccions i descomptes corresponents a la distribució i dispensació de medicaments d'ús humà[52] que, en el seu preàmbul, posa de manifest que les modificacions introduïdes en aquest àmbit han estat acordades en el si de la Comissió Permanent de Farmàcia del CISNS i titlla aquest darrer com «l'òrgan de cogovernança en el Sistema Nacional de Salut en matèria de política i prestació farmacèutica».

tes durant la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19 que, al seu torn, ha estat derogat pel Reial decret 65/2023, de 7 de febrer, pel qual es modifica l'obligatorietat de l'ús de mascaretes durant la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19.

49 Tenint present que el document d'instruccions prèvies és aquell document on una persona major d'edat, capaç i lliure, manifesta anticipadament la seva voluntat, a fi que aquesta es compleixi en el moment que arribi a situacions on no sigui capaç d'expressar-la personalment, sobre les cures i el tractament de la seva salut o, un cop hagi arribat la mort, sobre la destinació del cos o dels òrgans.

50 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-8908.

51 https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-10297&p=20230111&tn=1.

52 https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-19917.

Finalment, en l'àmbit de foment, ha aprovat el Reial decret 211/2022, de 22 de març, pel qual es regula la concessió directa d'una subvenció a la Creu Roja Espanyola per a la prevenció, detecció precoç i atenció a persones amb risc de conducta suïcida.[53] Al preàmbul es fa esment, en diverses ocasions, de la pandèmia ocasionada per la COVID-19 per indicar el greu impacte que ha suposat a la salut mental de la població, no només durant la crisi sanitària, sinó també un cop recuperada la normalitat, la qual cosa exigeix la posada en marxa d'una política pública ambiciosa i de llarg abast. Serien aquestes raons d'interès públic i social les que, a parer de l'autor de la norma, (preàmbul i art. 4) justificarien l'adjudicació directa i, per tant, centralització d'una subvenció directa a la Creu Roja Espanyola, per tal de donar una resposta ràpida a l'emergència sanitària generada per la pandèmia de COVID-19, així com permetre l'execució de l'Estratègia de salut mental del Sistema Nacional de Salut 2022-2026.

Val a dir que el Reial decret 211/2022, que invoca l'article 149.1.16 CE, no conté una justificació prou fonamentada per centralitzar la gestió dels fons que regula, més enllà de fer al·lusió al fet que la Creu Roja Espanyola és una institució d'àmbit estatal. Contravé, per tant, una consolidada doctrina constitucional que considera que, com a regla general i llevat de supòsits excepcionals, correspon la territorialització dels fons, per tal que siguin les comunitats autònomes amb competències en la matèria (en aquest cas, sanitària) les que duguin a terme, en llurs respectius àmbits territorials, la gestió procedimental i resolució de l'activitat subvencional.

5.3. Iniciatives legislatives en tramitació al Congrés dels Diputats

En darrer terme, resulta d'interès assenyalar que durant aquest any 2022, en una fase o altra, es troben en tramitació a les Corts Generals diverses iniciatives legislatives, sigui d'origen parlamentari o governamental, que poden tenir un impacte significatiu en un futur immediat atès el seu contingut i la seva finalitat, en l'àmbit de les competències de la Generalitat en matèria de salut. Entre les que tindrien un efecte més directe en aquest sentit, cal fer referència, molt sintèticament, a les següents. Abans, però, cal posar en relleu que en els seus preàmbuls totes al·ludeixen encara a la precedent crisi de la COVID-19 per justificar el seu contingut i en alguns casos assenyalen que desenvolupen els objectius del Pla de recuperació, transformació i resiliència estatal:

Proposició de llei general de salut mental, presentada el 10 de setembre de 2021,[54] presa en consideració el 17 del mateix mes i any, i en tramitació amb competència legislativa plena a la Comissió de Sanitat i Consum del Congrés dels Diputats, que, a la data de tancar aquest estudi, es troba encara en el tràmit d'ampliació d'esmenes

53 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-4587.

54 Grup Parlamentari Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común. https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XIV&_publicaciones_id_texto=(BOCG-14-B-185-1.CODI.).

a l'articulat. D'acord amb el text presentat, la dita Proposició, que invoca com a títol competencial habilitant l'article 149.1.16 CE, té per objecte garantir el dret a la protecció de la salut mental de totes les persones, regular l'accés a una atenció sanitària i social de qualitat i establir l'actuació de tots els poders públics per garantir la plena participació en la inclusió en la societat sense estigmatitzacions ni discriminacions.

Després d'una primera part de la llei més dogmàtica (principis, drets específics, grups d'especial atenció, etc.), la segona es refereix a les actuacions públiques per a la protecció de la salut mental com el conjunt de prestacions, serveis i actuacions de caràcter integral i continuat que s'orienten a la prevenció, promoció i protecció de la salut mental en el marc del SNS i els diferents serveis públics que participin en la seva prevenció, promoció i intervenció. En aquest sentit, a més de prescriure que les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències, actualitzaran les respectives carteres de serveis, prestacions i procediments per donar compliment a les previsions de la llei, afegeix que un seguit de qüestions s'acordaran pel CISNS (per ex., els estàndards i criteris marc per garantir el temps màxim d'accés a les prestacions, que s'aprovaran per reial decret, o les ràtios mínimes de professionals de la salut mental, a partir de les que fixa la mateixa llei).

Paral·lelament, disposa que les administracions públiques sanitàries hauran de desenvolupar programes de formació en salut mental adreçats als professionals i tindran la responsabilitat d'implementar recerques qualitatives i quantitatives per avaluar la qualitat dels serveis. I, alhora, atribueix al ministeri competent en matèria de sanitat la realització d'un seguit d'actuacions i protocols en diversos àmbits, algun dels quals consensuat en el si del CISNS (mesures de prevenció del suïcidi i lluita contra el seu estigma; adaptacions necessàries sobre l'atenció lliure de coerció i de tractaments involuntaris; atenció a les persones afectades per la crisi de la COVID-19, etc.). A més, preveu que l'instrument per a la planificació i coordinació de les actuacions públiques en matèria de salut mental sigui l'Estratègia espanyola de salut mental (sens perjudici que les comunitats autònomes puguin crear-ne de pròpies), que ara ja disposa d'un document actualitzat per al període 2022-26 elaborat pel ministeri[55] (en col·laboració amb les comunitats autònomes i amb els actors implicats). A l'últim, crea el Centre Estatal de Salut Mental com un òrgan col·legiat adscrit al ministeri, per exercir funcions d'assessorament tècnic i avaluació de les actuacions públiques en matèria de salut mental en els àmbits estatal i autonòmic.

Quant al finançament de les prestacions sanitàries, la proposició de llei declara que és responsabilitat financera de les comunitats autònomes (art. 10 LCQSNS). I que, en tot cas, el CISNS avaluarà regularment l'aplicació de la llei i proposarà les mesures necessàries per garantir el seu efectiu compliment i un finançament suficient i estable, que s'haurà d'acordar, si escau, en el marc d'allò que disposa la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autòno-

55 Arran de l'Acord del CISNS, de 21 de juny de 2017, sobre la reorientació de l'Estratègia de salut mental, es duu a terme l'actualització d'aquesta per al període 2022-2026.

mes de règim comú i ciutats amb Estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries i altres normes d'aplicació.

En síntesi, la proposició incorpora un ventall de noves obligacions de caràcter bàsic per a la Generalitat, en forma de prestacions, serveis, o criteris de qualitat mínims, que caldrà determinar si s'ajusten o no tant a les actuacions dutes a terme actualment per l'Administració catalana en aquest àmbit com a les previstes al Pacte Nacional de Salut i altres plans sectorials aprovats i, per tant, si requereixen el corresponent finançament estatal.

Projecte de llei pel qual es modifiquen diverses normes per consolidar l'equitat, la universalitat i la cohesió del Sistema Nacional de Salut,[56] presentat el 16 de juny de 2022 i tramitat amb competència legislativa plena a la Comissió de Sanitat i Consum del Congrés dels Diputats, que es troba, des de setembre de 2022 i encara a la data de tancar aquest estudi, en tràmit d'ampliació d'esmenes a l'articulat.

Aquesta iniciativa legislativa, encetada pel Govern de l'Estat, dictada també amb invocació de l'article 149.1.16 CE, té per objecte la incorporació d'un seguit de mesures de diversa naturalesa destinades a la consolidació dels principis d'equitat, universalitat i cohesió del Sistema Nacional de Salut. A tall de resum, es refereixen a: la inclusió d'una avaluació de l'impacte en salut a la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu (MAIN) dels projectes normatius de l'Estat regulats a la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern; l'ampliació del dret de protecció de la salut respecte a supòsits específics de diverses situacions dels estrangers; la modificació i ampliació de la cartera comuna de serveis del SNS, tant per unificar la cartera comuna bàsica de serveis assistencials, la cartera comuna suplementària i la cartera comuna de serveis accessoris, com per establir les garanties necessàries per tal que no es puguin introduir nous copagaments sanitaris i aclarir que les prestacions de salut pública són prestacions incloses en la cartera comuna. I, paral·lelament, la modificació del text refós de la Llei de garanties i ús racional dels medicaments i productes sanitaris, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2015, de 24 de juliol, per incloure el percentatge d'aportació de l'usuari en la prestació farmacèutica ambulatòria a través d'oficines de farmàcia per a determinats supòsits i també a efectes d'allò previst a la normativa internacional.

En relació amb els aspectes institucionals, el Projecte de llei autoritza la creació del consorci de la Xarxa Espanyola d'Agències d'Avaluació de Tecnologies Sanitàries i Prestacions del Sistema Nacional de Salut (RedETS), integrada per les agències o unitats d'avaluació de l'Estat i de les comunitats autònomes i actualment sense personalitat jurídica, per potenciar el desenvolupament de les seves activitats i posicionar-la com un exemple de «cogovernança» en l'avaluació de tecnologies i prestacions sanitàries tant en l'àmbit estatal com internacional i facilitar que puguin competir per recursos econòmics i el lideratge de projectes internacionals.

56 https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XIV&_publicaciones_id_texto=(BOCG-14-A-110-1.CODI.).

La qüestió competencial principal que planteja aquest Projecte de llei és l'establiment de la gestió directa per part de l'Administració pública competent com a «forma prioritària» de prestació i organització dels serveis sanitaris, principalment mitjançant la modificació de la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general sobre sanitat (nou art. 47). Així, si entenem el caràcter prioritari d'aquest tipus de gestió com una imposició, resulta evident l'impacte que provocaria sobre el model sanitari establert a Catalunya a l'empara de les competències exclusives de la Generalitat, la configuració del qual obeeix a un sistema integral d'utilització pública (SISCAT), de titularitat mixta, pública i privada, d'acord amb el desenvolupat efectuat per la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya i pel Decret 196/2010, de 14 de desembre.

Des d'una altra perspectiva, cal fer avinent que la qualificació com a servei públic dels serveis sanitaris no comporta necessàriament la imposició de la reserva d'aquesta activitat a favor del servei públic sinó que allò que fa és delimitar l'àmbit prestatari que assumeix l'Administració pública com a responsabilitat pròpia, independentment de si aquesta gestiona el servei directament o mitjançant altres fórmules admeses a l'ordenament jurídic.

Finalment, tot i que la iniciativa legislativa s'ha presentat pel Govern recentment el 9 de febrer, ja començat l'any 2023, resulta d'interès, per les connexions que manté amb les anteriors iniciatives, referir-se al Projecte de llei pel qual es crea l'Agència Estatal de Salut Pública i es modifica la Llei 33/2021, de 4 d'octubre, general de salut pública,[57] tramitat amb caràcter urgent, també en el si de la Comissió de Sanitat i Consum, i actualment en fase d'ampliació d'esmenes a l'articulat. Aquesta norma, dictada per l'Estat sobre la base de les clàusules competencials de l'article 149.1, apartats 15 i 16 CE, té per objecte principal la creació de l'Agència Estatal de Salut Pública (AESAP), amb personalitat jurídica pública diferenciada, patrimoni i tresoreria propis, i autonomia de gestió i adscrita orgànicament al Ministeri de Sanitat. La principal funció que té assignada és reforçar les capacitats de l'Estat per millorar la salut de la població, l'equitat en salut i el seu benestar i protegir la població davant riscos i amenaces sanitàries. Per a això, en coordinació amb les comunitats autònomes i altres administracions públiques, amb els diferents actors i disciplines i amb la societat civil, realitzarà un abordatge holístic i transdisciplinari dels problemes de salut i els seus determinants.

Val a dir que el projecte de llei, tal com està redactat, assigna a l'AESAP un àmbit d'acció de caràcter molt ampli i obert, alhora que no garanteix la presència de les comunitats autònomes en la seva composició, com tampoc els reconeix gaire participació en les decisions o actuacions que pugui dur a terme l'Agència en exercici de la seva potestat coordinadora. De fet, la norma, pel seu caràcter de servei d'intel·ligència epidemiològica, li atribueix funcions de vigilància, identificació i

57 https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XIV&_publicaciones_id_texto=(BOCG-14-A-145-1.CODI.).

avaluació de l'estat de salut de la població, com també dels problemes, amenaces i riscos per a la salut pública; la informació i comunicació pública sobre la salut de la població i els riscos que la poden afectar; la coordinació d'activitats de preparació i resposta davant de crisis i emergències sanitàries en línia amb l'Estratègia de seguretat nacional; el reforç de la coordinació amb els serveis de salut pública i els serveis assistencials de les comunitats autònomes i ciutats de Ceuta i Melilla per aconseguir el grau més gran de protecció i guany en salut de la població; i el reforç de les capacitats, l'orientació i el suport per a l'exercici de les actuacions de salut pública de les administracions públiques i la societat civil, amb especial atenció als determinants socials de la salut i les desigualtats socials en salut, entre d'altres, a través de l'assessorament i la formulació de propostes tècniques i científiques en matèria de promoció i protecció de la salut i prevenció de la malaltia; de l'avaluació i seguiment del resultat en salut de les polítiques i estratègies sanitàries; de la participació en l'elaboració d'intervencions en matèria de salut pública; de l'impuls de la capacitació, recerca i de la innovació en matèria de salut pública, destinades a generar, intercanviar i explotar el coneixement; així com del reforçament i la promoció de la cooperació tècnic operativa entre tots els actors que desenvolupin funcions en matèria de salut pública.

Amb caràcter ineludible, el projecte de llei introdueix l'obligació de totes les administracions públiques, institucions, entitats i organismes del sector públic i privat, juntament amb les persones físiques i jurídiques, de subministrar a l'AESAP les dades necessàries per donar compliment a les finalitats de la llei, especialment per poder avaluar l'estat de salut de la població, realitzar les funcions de seguiment i vigilància en salut pública, així com la detecció precoç i l'avaluació de riscos per a la salut. En aquest context d'un sistema de salut digital, estableix que les aplicacions i plataformes tecnològiques que integrin la informació necessària per complir amb les finalitats generals de la llei les desenvoluparà el Ministeri de Sanitat sota la direcció funcional de l'AESAP, en coordinació amb les comunitats autònomes, seguint els estàndards i criteris d'interoperabilitat i seguretat establerts a través del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut.

Oimés, amb ocasió de la modificació de la Llei 33/2011, incorpora, entre d'altres coses, el principi d'una «sola salut» i, per tal de donar resposta eficaç i coordinada davant situacions de risc per a la salut pública, disposa que tant l'Estat com les comunitats autònomes desenvoluparan plans de preparació i resposta davant alertes sanitàries, els quals es coordinaran en el si del CISNS per garantir la seva interoperabilitat i coherència. Singularment, preveu l'elaboració per part de l'Estat d'un pla de preparació i resposta davant amenaces per a la salut pública (aprovat mitjançant reial decret), que inclourà disposicions relatives als mecanismes de declaració d'una situació d'emergència de salut pública «d'importància nacional», sense especificar paràmetres que delimitin aquest concepte jurídic indeterminat ni el contingut del pla ni donar cap participació en la seva aprovació al CISNS.

6. Doctrina constitucional en l'àmbit de la salut

En seu de la jurisdicció constitucional, l'any 2022 s'ha dictat la STC 36/2022, de 10 de març, amb ocasió de l'anàlisi de constitucionalitat de la Llei 21/2017, de 20 de setembre, de l'Agència Catalana de Protecció Social, en què el Tribunal Constitucional avala que, d'una banda, correspon a la Generalitat l'exercici de la potestat de reconeixement del dret a obtenir el reemborsament de despeses sanitàries (tant a l'Administració com al particular), en la mesura que, diu explícitament, troba empara en les competències previstes a l'article 162 EAC. I de l'altra, que, en el procés de reconeixement del dret a la prestació sanitària amb càrrec a fons públics (condició d'assegurat), correspon a l'Estat una facultat prèvia de coordinació de la informació dirigida a verificar i acreditar la concurrència i permanència dels requisits legals habilitants, mentre que és competència de la Generalitat fer efectiu el dret a l'assistència sanitària, facilitant l'accés dels ciutadans a les prestacions mitjançant l'atorgament de la targeta sanitària individual (FJ 7).

En un altre ordre de coses, tot i no afectar l'esquema de distribució competencial en la matèria, resulta adient fer esment de la STC 70/2022, de 2 de juny, que ha declarat la inconstitucionalitat i nul·litat de l'article 10.8 LJCA. Aquesta previsió atorgava als tribunals superiors de justícia la potestat per conèixer les autoritzacions o ratificacions de les mesures restrictives de drets constitucionals adoptades per les autoritats sanitàries. El Tribunal va basar la declaració d'inconstitucional en el principi de divisió de poders, i així mateix, en el fet que el control judicial ha de ser *ex post* respecte de la resolució quan aquesta té caràcter general, sense identificació dels destinataris. A propòsit de les impugnacions fetes en via contenciosa administrativa de les ordres adoptades amb l'autorització judicial per l'Administració sanitària catalana, caldria entendre que la declaració de nul·litat del precepte que imposava un control judicial previ com a condició d'eficàcia de la resolució administrativa no ha implicat la nullitat de les resolucions afectades, sinó al contrari, són vàlides per si mateixes sense necessitat d'ulterior ratificació judicial.

7. Conclusions

En l'any 2022, com és conegut, s'ha produït la recuperació de la normalitat sanitària, però certament els efectes de la pandèmia provocada per la COVID-19 perduren, ja que les actuacions dutes a terme en el sector han estat marcades pel gran impacte que aquesta ha suposat en els sistemes de salut pública i per la necessitat d'impulsar una recuperació a escala social i econòmica i, específicament sanitària que, a més, davant l'experiència viscuda aporti solucions de futur per al cas que aquesta situació es repeteixi o tinguin lloc altres de semblant gravetat per a la salut de la població.

De fet, l'Estat invoca aquestes circumstàncies en gairebé totes les iniciatives que ha dut a terme sobre sanitat en el període examinat, circumstàncies que ha recollit expressament a tall de justificació i legitimació de les mesures adoptades en les seves actuacions de caràcter estratègic, normatiu i fins i tot estructural i organitzatiu. Certament, hom pot dir que l'acció de l'Estat com a reacció postpandèmia ha estat força

intensa, alhora que l'ha articulada a través de les diverses vies que té al seu abast: amb l'aprovació d'estratègies, protocols i plans d'acció comuna, amb l'activitat de foment, l'emissió de normes legals i reglamentàries, la posada en marxa de diverses iniciatives legislatives (actualment en tramitació) i la previsió de creació d'estructures i òrgans administratius específics. Així, destacadament, com s'ha avançat, l'Estat ha elaborat una estratègia global sobre salut pública i una altra sobre la vigilància de la salut pública. A partir d'aquesta darrera, tot relacionant directament les crisis sanitàries enteses com a riscos i amenaces sanitàries, amb la qüestió de la seguretat nacional, ha establert nombroses mesures. Per citar-ne algunes, s'introdueix el concepte d'una «sola salut», es preveu la modernització dels sistemes d'informació de la vigilància en salut pública, la implementació d'una xarxa estatal de vigilància de la salut pública[58] i, també, a curt termini, la constitució d'un nou organisme, l'Agència Estatal de Salut Pública (AESAP), al marge del CISNS, que no garanteix la presència de les comunitats autònomes en la seva composició ni gaire participació d'aquestes en la presa de decisions. En aquesta línia, també ha encetat un paquet d'iniciatives legislatives que incideixen en àmbits concrets com la salut mental, el model de gestió sanitari o els riscos i les amenaces sanitàries per a la salut de la població com un vessant de la seguretat nacional.

En tot aquest context, de l'activitat que ha dut a terme el CISNS l'any 2022 no es desprèn que s'hagi aprofitat gaire l'ocasió per donar-li un impuls més rellevant com a òrgan de cooperació i col·laboració del Sistema Nacional de Salut, com tampoc ho fan les iniciatives legislatives en tramitació, que es limiten a assignar-li algunes atribucions puntuals noves. I malgrat això, es continua parlant de la «cogovernança» en aquest sector, expressió que va adquirir una especial importància durant la gestió de la pandèmia de la COVID-19 i, singularment, per referència precisament al funcionament de l'esmentat Consell.

De fet, aquest concepte s'ha anat estenent a altres àmbits, a més del sanitari, com per exemple al dels serveis socials, i per aquest motiu cal fer-hi algunes observacions en la mesura que, com s'ha dit, l'anomenada «cogovernança» és previsible que impregni en aquest sector (i altres) el nou marc de relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes, almenys, a curt i mitjà termini.

Si s'entén per «governança» la manera de governar que es proposa com a objectiu per a l'assoliment d'un desenvolupament econòmic, social i institucional durador, i que promou un desitjable equilibri entre l'Estat, la societat civil i el mercat de l'economia, la «cogovernança» seria una expressió redundant que, en realitat, només afegiria un altre subjecte a la manera ordinària de governar. En el nostre cas a les comunitats autònomes que, per tant, s'haurien de situar amb l'Estat en un pla d'igualtat. Ara bé, dins d'aquests termes, que en realitat són més propis de la ciència política i, pel que ara interessa, en el concepte de «cogovernança» s'han encabit i s'han barrejat

58 En data d'1 de febrer de 2023, es trobava sotmès al tràmit d'informació pública el Projecte de reial decret pel qual es crea i regula la Xarxa Estatal de Vigilància en Salut Pública.

indistintament formes d'actuació diverses (coordinació, col·laboració i cooperació) que, des d'un punt de vista estrictament competencial, no signifiquen el mateix i tenen efectes diferents evidents. Per aquest motiu, l'apel·lació a la «cogovernança» en l'àmbit polític i d'estratègia governamental pot ser molt inspiradora des d'un punt de vista conceptual per a l'adopció d'estratègies i polítiques públiques, però a l'hora d'implementar-la en matèries concretes s'ha de traduir en la regulació de mecanismes l'operativa dels quals identifiqui correctament la posició competencial de les parts i, en definitiva, doni seguretat jurídica als agents implicats respecte a l'exercici de les potestats respectives. Es tracta, doncs, d'assolir objectius comuns amb eficàcia i sostenibilitat, però també amb transparència, rendició de comptes i assumpció clara de responsabilitats públiques davant els ciutadans.

Dit això, en l'àmbit de la salut pública i, sobretot en supòsits d'epidèmies greus, l'experiència de l'anomenada cogovernança ha demostrat que cal insistir en la implementació dels mecanismes que afavoreixin una major profunditat en les relacions intergovernamentals Estat-comunitats autònomes. Aquests mecanismes s'haurien de basar més aviat en l'*auctoritas* derivada de les decisions fruit d'un consens comú i del reconeixement de la qualitat dels criteris tècnics que les fonamenten, que no pas en el seu caràcter vinculant per imposició unilateral d'una de les parts amb un poder de preeminència. En definitiva, la «cogovernança» s'hauria de distingir de la coordinació (ja que en aquesta, l'Estat es reserva un important poder de direcció) i s'hauria d'identificar amb les relacions pròpiament dites de col·laboració o cooperació (i en el seu cas, multilateral o multinivell) i, per tant, amb la consegüent implementació d'estructures i vies per instrumentar-les de forma real, efectiva i eficaç.

En altres paraules, l'autonomia de què han de disposar els governs autonòmics per gestionar descentralitzadament i de manera ordinària un supòsit de risc greu per a la salut de la població i els seus efectes no s'ha de poder desactivar quan la situació, a criteri de l'Estat, ho requereixi. Si aquest no vol perdre legitimitat, ha d'actuar sota el principi de lleialtat institucional i ha de fugir de mecanismes de relacions verticals i jeràrquiques i, per contra, reforçar fòrums i espais de debat i de decisió multilaterals, flexibles i dinàmics que estiguin presidits pels principis del consens i de la transparència. Així, cal que les comunitats autònomes puguin assumir més lideratge i responsabilitat en la gestió descentralitzada i que això sigui compatible, paral·lelament, amb el reforçament dels mecanismes de cooperació a tots els nivells, vertical (Estat-comunitats autònomes) i horitzontal (comunitats autònomes entre si), que permetin una veritable participació autonòmica en les decisions de l'Estat d'abast general i en la seva activitat de producció normativa i, al mateix temps, possibilitin la posada en comú per part dels governs autonòmics dels seus avenços i retrocessos.

No es pot pretendre establir un model de «cogovernança» de la sanitat que no acaba d'articular de manera consistent la participació i la col·laboració amb les comunitats autònomes, ni en el seu procés de definició i desenvolupament, ni en el procés

de valoració de les opcions operatives de compartició de la informació. En aquest sentit, una major potenciació del funcionament i l'activitat del CISNS coadjuvaria a assolir les fites indicades i seria una bona opció, com també ho seria el foment d'altres mecanismes que, en la línia del que ja disposa el títol V de l'Estatut, permetin la participació de les comunitats autònomes en la fixació de polítiques comunes i en la presa de decisions de l'Estat que afectin les seves competències, així com també el tractament d'afers d'interès comú o la prestació d'ajuda mútua en cas necessari. Igualment, es podria potenciar també un paper actiu de la Conferència de Presidents com un altre òrgan d'articulació de les relacions intergovernamentals de cooperació i integrador del consens de les decisions més estratègiques, per bé que no ha estat així durant la gestió de la crisi de la COVID-19 i tampoc sembla que ho hagi de ser en un futur immediat.

L'any 2022 també es caracteritza per constituir una oportunitat de rebre el finançament derivat dels fons europeus Next Generation, per a la distribució dels quals, com ja s'ha exposat, l'Estat va aprovar el Pla de recuperació, transformació i resiliència, el qual va establir, a través del seu component 18, les reformes i inversions que va considerar necessàries per a la renovació i ampliació de les capacitats del Sistema Nacional de Salut. Concretament, la Reforma 2 (C18. R02) del sistema de salut pública se centra en la implementació dels tres instruments estratègics i operatius previstos en la Llei 33/2011, de 4 d'octubre que, com s'ha vist, l'Estat ha fet efectius en el període objecte d'aquest informe, amb la consegüent dedicació de recursos: l'Estratègia de salut pública, la posada en marxa del sistema d'informació de la Xarxa de Vigilància en Salut Pública, i l'equipament del Centre Estatal de Salut Pública. Quant a la Generalitat, tal com consta en el document Next Generation Catalonia, dins dels paràmetres fixats per l'Estat ha seleccionat i aprovat els projectes que ha considerat de caràcter prioritari en l'àmbit de la salut, als quals destinarà la part que li correspongui dels fons europeus.

El terme *cogovernança* també ha estat invocat per l'Estat per qualificar la manera en què es distribueixen aquests fons europeus, sobre la base que els criteris de repartiment (lineal poblacional) i la subsegüent assignació de recursos s'acorden en gran part en el si de les conferències sectorials (el CISNS en el sector sanitari), però aquesta operativitat no ha estat exempta de polèmica i ha generat disfuncions en la seva implementació. D'una banda, els objectius i les inversions que emmarquen l'execució dels fons Next Generation EU han estat dissenyats per l'Estat al marge de les conferències sectorials i de la participació autonòmica. Ultra això, la mecànica de les conferències és indicar les temàtiques sobre les quals poden presentar propostes les comunitats autònomes (individualment o conjuntament) o bé fer avinent la quantitat de què disposa cada comunitat autònoma perquè, d'acord amb aquesta, presenti la seva proposta.

De l'altra, tot i que l'anterior sistema és la principal via de recepció dels fons del Pla de recuperació, transformació i resiliència, aquests també es poden obtenir a través de reials decrets de concessió directa, resolucions i convenis, participació en convo-

catòries, licitacions i concessions directes de l'Administració general de l'Estat i participació en les convocatòries dels diferents projectes estratègics per a la recuperació i transformació econòmica (PERTE), en aquest cas, a través de centres d'investigació, hospitals, universitats, etc. Dins d'aquesta heterogeneïtat i elevada complexitat, i a manca d'una autoritat externa i de control independent o d'una major participació de les comunitats autònomes en les decisions de foment adoptades, caldrà que l'Estat actuï amb criteris de transparència, equitat i màxima objectivitat en la distribució dels fons esmentats. I que, a més, procedeixi, llevat que la centralització estigui justificada en els termes de la doctrina constitucional sobre la potestat de despesa estatal, a la seva territorialització, per a una ulterior gestió dels recursos amb marge de decisió suficient per part de les comunitats autònomes.

Finalment, quant a la prevenció, el control, la seguretat i la gestió d'emergències en l'àmbit de la salut, que són alguns dels aspectes més significatius en què centren la seva atenció els poders públics l'any 2022, cal tenir presents les condicions imposades pels tres nous reglaments europeus i la conseqüent reducció del marge d'actuació que comporten pel seu caràcter obligatori i directament aplicable.

Serveis socials

Cap a un model català de benestar social: limitacions i reptes

Ángel Belzunegui Eraso

Investigador de la Càtedra d'Inclusió Social de la Universitat Rovira i Virgili

Maria Victòria Forns Fernández

Directora de la Càtedra d'Inclusió Social de la Universitat Rovira i Virgili

1. Introducció: Catalunya en la cruïlla de l'estat de benestar

Als països en què l'estat de benestar es troba en fase de consolidació o d'expansió, adquireix una rellevància especial l'àmbit de l'oferta i gestió dels serveis socials. Aquests s'han anat afermant com a referència indiscutible per al desenvolupament de les garanties que ofereix l'estat de benestar. És tal la importància dels serveis socials que s'han assimilat a autèntics drets socials.[1] Des d'aquesta concepció, sembla coherent equiparar drets socials i drets humans, o dit d'una altra manera, pensar en un plantejament d'ampliació dels drets humans amb drets socials efectius que puguin garantir l'objectiu d'una vida digna. No obstant això, queda un important camí a recórrer per a implementar de facto un conjunt de drets socials reconeguts com a drets universals de les persones. Com a exemple, l'encara inacabada política social europea, també anomenada Agenda Social Europea,[2] que planteja dos reptes. El primer, la integració de les polítiques socials dels països membres, la qual cosa es coneix com a la convergència social europea, amb una clara tendència cap a l'homogeneïtzació de prestacions que equilibraria les polítiques socials. Des del nostre punt de vista, aquesta convergència no sols és necessària pel que fa a la millora de les condicions de vida dels i les europees, fet en si mateix ja fonamental, sinó que actuaria com a ciment d'un europeisme cada vegada més en dubte, creant una consciència de ciutadania social europea que avui no existeix de forma compartida. El segon repte té a veure amb el contingut mateix dels drets socials, és a dir amb el desplegament de les actuacions dirigides a garantir una cobertura universal. En la definició d'aquests continguts hi actua un doble eix: d'una banda, la inexistència mateixa de l'homogeneïtzació europea ja assenyalada, i de l'altra, un eix ideològic encara molt present que divideix les polítiques entre el que podríem denominar polítiques liberals i polítiques de tall socialdemòcrata, unes més partidàries de la provisió de serveis (socials) en el mercat i les altres més centrades en l'impuls de cobertures més o menys universalitzades per part dels poders públics, respectivament.

1 Forns, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español».

2 Belzunegui-Eraso, i Moreno, *La Agenda Social Europea*.

En bona mesura, els debats sobre l'abast de les polítiques socials al nostre país s'han mogut, en perspectiva històrica recent, sobre aquest eix ideològic i també en el marc de l'aprofundiment de la convergència europea. O dit d'una altra manera, l'autogovern de Catalunya no ha estat exempt d'aquesta tensió que ha envoltat la política social. Podem atenir-nos, si es vol des d'un punt de vista formal de nomenclatura, al fet simple del nom dels diferents departaments encarregats de la matèria en els successius governs de la Generalitat: en la primera (1980-1984) i la segona legislatures (1984-1988), una vegada restaurada la democràcia, de fet no va haver-hi cap departament del Govern específicament dissenyat per tractar els assumptes relacionats amb els serveis socials. El 1988, a la tercera legislatura, apareix per primera vegada un departament governamental específic, denominat Departament de Benestar Social, nom que es mantindrà fins a la sisena legislatura. En el transcurs d'aquesta, el 2002, el departament passa a denominar-se Benestar Social i Família (en singular) i es manté aquesta denominació fins a la vuitena legislatura, en què passa a denominar-se Departament d'Acció Social i Ciutadania. Fins aquest moment, el terme més utilitzat va ser el d'assistència social, però a partir d'ara s'incorporarà el d'acció social per transcendir una visió fortament assistencialista d'aquest àmbit d'actuació de l'Administració pública.

A la novena legislatura (2010-2012) el Departament recupera el nom de Benestar Social i Família fins al 2016. El Govern de l'onzena legislatura el transforma en Benestar, Treball i Família. A la legislatura següent, inaugurada l'any 2018, passarà a denominar-se Departament de Treball, Afers Socials i Famílies (en plural), i, finalment l'any 2021 amb l'inici de la tretzena legislatura, rebrà el nom de Departament de Drets Socials.

Els diferents noms del departament venen a representar una concepció dels serveis socials que ha anat evolucionant en el temps, en la línia de les noves necessitats de protecció social, en funció de la creixent complexitat de la societat, a causa de l'augment de les desigualtats socials i gràcies a la maduresa de la societat quant a l'exigència de nous drets. Aquesta evolució es podria resumir en el pas d'una visió més assistencialista i familiarista del benestar social cap a una concepció universalista assimilada als drets de ciutadania. Podríem dir que el Govern de Catalunya ha tingut la voluntat de passar d'un model clàssic mediterrani d'estat de benestar, a un model nòrdic. Aquest procés, al nostre entendre, està lluny de culminar-se degut a les dificultats que entranya (no sols econòmiques) posar en marxa un estat de benestar com el de països com Finlàndia, Suècia o Dinamarca, però és indubtable que, en els darrers anys, s'han fet avenços molt importants en la cobertura social que continuaran impulsant una universalització basada, com diem, en la ciutadania social.

Per tant, canvia el marc d'actuació de les polítiques de benestar social, i aquestes polítiques giren al voltant de la consideració de l'existència d'obligacions polítiques, obligacions de govern, per oferir una protecció com a dret universal. Aquesta concepció està en sintonia, com dèiem abans, amb el corrent d'opinió de l'eixamplament

dels drets humans amb la incorporació de drets socials efectius. Aquest plantejament, encara que pugui semblar nou, ja es va recollir en la Carta Social Europea de 1961, document programàtic que va definir els serveis socials com un dret i que implica objectius de benestar del desenvolupament personal i social.

Així mateix, la Carta de Drets Fonamentals de 2007 recull també els drets socials al costat dels civils i polítics, així com els principis generals informadors dels ordenaments jurídics occidentals com la dignitat, la igualtat, la solidaritat, la ciutadania, la justícia i la llibertat. En concret, pel que fa als serveis socials, els incorpora en l'article 34, en el qual s'estableix que la Unió reconeix i respecta el dret d'accés a les prestacions de seguretat social i als serveis socials. Així doncs, els textos fonamentals d'àmbit internacional i europeu contenen els drets socials, en el marc dels drets humans, a fi de promoure la seva consolidació en tots els àmbits públics i privats dels estats signants. D'aquí que puguem vincular els drets humans i els drets socials amb el desenvolupament dels serveis socials i amb el paper que aquests exerceixen en la construcció de l'estat del benestar.

Així, en virtut de la condició de servei públic que els poders públics han d'assegurar, es pot afirmar que el dret d'accés als serveis socials s'ha convertit en un nou dret social exigible pels ciutadans, en just compliment del que s'estableix per l'ordre jurídic europeu i internacional. Així, per a Tornos i Galán,[3] sorgeix una relació de dret-obligació que pot fer-se efectiva per les vies jurídiques tradicionals. L'Administració ja no pot optar i ha de concedir el que la ciutadania li reclama de conformitat amb la norma prèvia que ella mateixa ha aprovat. En paraules de López,[4] l'exigibilitat dels drets subjectius estatutaris enfront dels poders públics i la seva justiciabilitat davant els tribunals en cas d'incompliment és un dret reconegut de la ciutadania.

En definitiva, la universalitat dels drets socials transcendeix l'enfocament minimalista de la cobertura social per situar una sèrie de dimensions en l'àmbit de l'exigibilitat per part de la ciutadania i de l'obligat compliment per part de les administracions. Catalunya es troba en l'actualitat en la cruïlla de dissenyar un projecte de benestar social a futur que entronqui amb la reivindicació de la ciutadania social imbricada amb la ciutadania política. Aquest repte no està exempt de dificultats, però només plantejar-lo ja és un avenç important a l'hora de perfilar i dissenyar les polítiques públiques.

2. El sistema de serveis socials a Catalunya com a manifestació genuïna de l'estat de benestar

L'autogovern de Catalunya ha possibilitat importants avenços en la creació de nous serveis socials, inclosos a la cartera bàsica, al repensar un nou enfocament de benestar social més lligat als drets de ciutadania, com hem assenyalat anteriorment, i inver-

3 Tornos, i Galán, «La configuración de los servicios sociales como servicio público».

4 López, «La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica».

tint esforços en una millora substancial dels recursos destinats a una cobertura cada vegada més universal. Però, malgrat aquests avenços, també hi ha reptes importants i febleses que posarem en relleu més endavant.

En el disseny de l'estructura de prestació de serveis socials, la Generalitat ha comptat amb les administracions locals, que han jugat un paper destacat en termes no solament de prestació última, sinó també de detecció de noves necessitats i de proposició de nous serveis. En aquest context, les dues agrupacions municipals catalanes, així com les diputacions, han treballat amb els diversos departaments per garantir el major i millor flux de recursos destinats a la cobertura social. Aquesta articulació multinivell ha contribuït a una millor distribució dels recursos en un sentit territorial i, en darrer terme, a garantir una major cohesió social del territori.

La legislació que ha anat generant la Generalitat de Catalunya en les últimes dècades ha permès construir els fonaments dels serveis socials que poden ser homologables a altres territoris europeus. Com ja hem apuntat, aquesta legislació ha vingut a superar l'antic marc conceptual i normatiu de la beneficència, però també el d'una concepció assistencial molt específicament dirigida a col·lectius vulnerables. L'horitzó de la cobertura universal dels serveis i el dret a les prestacions formen avui dia part de l'actuació del Govern. Una altra cosa és el ritme del desplegament de la cobertura i els dubtes que generen unes certes propostes que, sent de caràcter universalista, no conciten el suficient consens tant entre experts com entre decisors.

A la fi dels anys vuitanta del segle passat, Catalunya es va dotar de la primera pedra angular normativa sobre la qual s'aniria construint l'actual model de benestar (Llei catalana 26/1985, de 27 de desembre de Serveis Socials). Aquesta llei està en l'inici de la consideració de la prestació de serveis socials com un dret de la ciutadania. El que és veritablement rellevant d'aquesta llei és que permet la creació d'una estructura de serveis socials d'accés universal, prestacions que fins a aquest moment pivotaven fortament al voltant d'entitats i fundacions privades. Una altra de les conseqüències d'aquesta estructuració és l'augment en la coordinació entre les entitats i les institucions, articulant un eix públic/privat de prestació de serveis que perdura fins als nostres dies i que, en part, caracteritza el sistema de protecció social al país.

Però serà la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, en substitució de la primigènia Llei de 1985, la que consolidarà un sistema de serveis socials de responsabilitat pública que, segons l'article primer de la llei, «regula i ordena el sistema de serveis socials amb la finalitat de garantir l'accés universal al mateix per a fer efectiva la justícia social i promoure el benestar del conjunt de la població» de Catalunya i persegueix l'objectiu de crear un veritable sistema de serveis socials a Catalunya i de convertir els serveis socials, en paraules de Relats,[5] «en el quart pilar de l'Estat del benestar, al costat dels serveis i les prestacions de salut, d'educació i de la Seguretat Social.»

5 Relats, «La nova Llei de serveis socials».

La gestió de les polítiques de serveis socials durant els períodes de govern tripartit a Catalunya (2003-2006 i 2006-2010) era molt difícil d'aïllar de les accidentades legislatures, les crisis de govern i les eleccions anticipades; però malgrat això, el Parlament de Catalunya la va aprovar per unanimitat, després d'una negociació política molt intensa i d'un llarg procés de participació dels professionals i de les entitats del Tercer Sector que, segons Brugué,[6] va generar un text amb un major compromís entre els actors socials i professionals que l'haurien d'aplicar.

La nova llei, que va més enllà de la de 1985, ja feia referència en el seu preàmbul als serveis socials com un dret de la ciutadania, però no incorporava el principi d'universalitat; en canvi, la vigent avança en el reconeixement de drets i entén els serveis socials com un dret i, per a Purroy,[7] aposta per la seva universalització i l'existència del dret subjectiu en l'accés als serveis socials, en la línia de com ho fan la majoria d'estats europeus. Com assenyala Bayona,[8] la llei vol assegurar el dret de les persones a viure dignament durant tot el seu cicle vital mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques, dret que, a banda del seu caràcter expansiu quant al seu contingut possible, es configura també com un accés amb caràcter universal als serveis socials sense exclusions. Aquest dret d'accés universal no es limita només a aquells ciutadans amb veïnatge català o nacionalitat espanyola, sinó a tots els ciutadans europeus i, és més, a tots aquells que ho necessitin. Per tant, es pot afirmar que el dret d'accés i la cobertura de les necessitats de la ciutadania no es restringeixen sinó tot el contrari, ja que la llei té clarament un caràcter expansiu i inclusiu.

És a partir d'aquest moment que els serveis socials passen a ser considerats fonaments sòlids del sistema de benestar, equiparant-se amb altres subsistemes com el de la seguretat social, el de salut, el d'educació, les polítiques per a l'ocupació i les d'habitatge. Els serveis socials entren de ple a formar part de la provisió pública de benestar col·lectiu, i més àmpliament del que es denomina la *política social*. En aquest sentit, Catalunya s'equipara, quant a la concepció, al corrent modern del benestar social. Aquesta modernització o actualització del benestar que tracta de garantir una protecció pública contra l'adversitat té un abast crucial d'exigència de responsabilitats a les administracions públiques: a partir d'aquest moment, aquestes no podran abstreure's de la prestació de determinats serveis socials que, al seu torn, exigiran una forta i sostinguda inversió social que va construint el sistema de provisió català de serveis socials que coneixem avui dia.

En aquest model, els ens locals suposen el primer nivell del sistema de serveis socials d'atenció a la persona de responsabilitat pública i constitueixen els màxims garants de la consecució dels principis de proximitat, descentralització i universalitat i són, sens dubte, la clau de volta del sistema de serveis socials de l'estat de benes-

6 Brugué, «La participació ciutadana en l'elaboració de la Llei de serveis socials».

7 Purroy, «Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials».

8 Bayona, «El sistema de serveis social en la Llei 12/2007».

tar a Catalunya. En aquest marc, per a Blanco, Gomà i Subirats,[9] el municipalisme es converteix en l'espai bàsic de reconstrucció de drets socials, des d'una exigència d'innovació, més enllà dels paràmetres clàssics de l'estat de benestar.

El sistema de serveis socials a Catalunya presenta dues característiques que, al seu torn, plantegen dos reptes per al seu manteniment i la qualitat de la prestació. En primer lloc, l'elevada descentralització del sistema que, com hem dit, pivota sobre els ens locals, i que en moltes ocasions duplica serveis sense haver-se arribat a processos per a la seva mancomunització. En segon lloc, l'elevat cost econòmic i de personal que implica la dispersió dels serveis i la necessitat d'arribar a cobrir tot el territori. En moltes ocasions s'ha posat en relleu aquesta problemàtica sense haver trobat encara una solució òptima a la següent: els ens locals pressionen per a tenir garantida la cobertura dels serveis dels quals són responsables, argumentant que l'expansió territorial de l'Estat de benestar és necessària per a construir una xarxa de protecció realment efectiva. És a dir, paradoxalment sembla que la centralització d'uns certs serveis no seria una alternativa viable, sobretot en aquelles zones de menor densitat poblacional.

Una altra de les qüestions que planteja un repte de futur és la capacitat que tenen els ens locals de continuar prestant determinats serveis amb un cost economicofinancer que ha anat incrementant en la mesura en què hi ha determinats serveis que requereixen de nous i majors recursos. A aquesta mena de problemàtica, que és de caràcter estructural en el nostre sistema, cal sumar-hi l'impacte que va tenir sobre aquest la crisi del 2008-2015, que va arribar a tensar el sistema de manera inusitada durant els anys més durs de la crisi i els posteriors, que van requerir una gestió de les conseqüències socials per a les quals molts municipis i entitats no estaven preparades. I, sense temps pràcticament de superar aquesta situació, el sistema va tornar a tensar-se amb els problemes i reptes que es van derivar de la crisi sociosanitària produïda pel coronavirus, problemes que encara avui s'estan afrontant. Aquestes dues crisis gairebé solapades han qüestionat la capacitat de resposta del que podem considerar les terminals del sistema de serveis socials i, fins i tot, s'ha arribat a proposar rebaixar el protagonisme dels ens locals (reduir les seves competències, per ser més clars) en matèria de serveis socials. No obstant això, no és clar l'impacte que podria arribar a tenir el fet de substituir els ens locals com a mediadors entre la ciutadania i el legislador en el terreny de la gestió que produeix els problemes de vulnerabilitat social. No sembla, a primera vista, que reduir l'acció que fan aquests ens hagi de propiciar una millor solució des del punt de vista de l'abast i de la qualitat de la prestació. Una altra cosa diferent és si l'eficiència econòmica podria millorar amb una mesura d'aquestes característiques, però en tot cas la política social hauria d'estar orientada al fet que gestió econòmica, cobertura i qualitat fossin inseparables. D'altra banda, roman el debat (del qual aquí no ens podem ocupar) sobre la relació entre inversió

9 Blanco, *et al*., «El nuevo municipalismo».

social i reducció de la pobresa. Aquest debat, que afecta també el sistema català de benestar, l'hem tractat extensament[10] i advertíem que no s'estableix un patró clar pel que fa a la relació entre l'augment de la pobresa i la inversió social dirigida a nous programes de benestar, ja que tots dos models (vell i nou) es poden relacionar de manera negativa amb la pobresa, de manera que no existeix una evidència clara de l'argument que defensa que l'augment de les taxes de pobresa és, en part, atribuïble al desenvolupament de nous programes i polítiques d'inversió social.

L'autogovern de Catalunya es va dotant d'instruments en la línia del reforç d'aquesta concepció més universalista de la protecció social a la qual hem fet referència. Una altra fita important va ser el Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual es va aprovar la cartera de serveis socials i que es desprenia del nou marc de serveis socials a Catalunya que contenia la Llei 12/2007. La cartera de serveis socials esdevé un element fonamental a l'hora de concretar les prestacions que generin drets a la ciutadania en l'àmbit dels serveis socials. Té un caràcter dinàmic i es tracta d'una norma que evoluciona però que obliga l'Administració a respondre els requeriments de la ciutadania quan aquesta està disposada a exercir els seus drets de protecció com a drets subjectius.[11] A més, els serveis de la cartera, o aquesta mateixa, se situen definitivament en el mateix plànol que altres serveis que conformin la política social, com ara les prestacions sanitàries o les educatives.

El gir conceptual/ideològic que es produeix en el transcurs dels diferents governs de la Generalitat conté un clar i incremental compromís social. En el rerefons d'aquesta evolució hi ha la necessitat d'homologar l'actuació del Govern català a la dels governs europeus més avançats pel que fa a la protecció social, governs que han consolidat estats de benestar protegits, fins i tot, de la ideologia particular dels governs. Podríem dir que, en relació amb l'estat del benestar amb el seu model més avançat, s'ha produït un consens molt semblant al que van adquirir a mitjans del segle passat els dos grans actors que el van construir: la socialdemocràcia i la democràcia cristiana. Ara tenim altres actors polítics, però fora dels populismes es pren com a referència la convergència social a Europa amb la mirada posada en aquells sistemes més garants.

3. Actuacions en matèria de serveis socials i contextos-marc

En aquest apartat exposem algunes de les actuacions més destacades del 2022 en matèria de serveis socials pel Govern de Catalunya i que resten recollides en el nou Contracte Programa (2022-2025). Sintèticament, i entre d'altres, són les següents:

- L'increment de les places de professionals.
- El reconeixement de la funció directiva i de coordinació dels equips bàsics d'atenció social.

10 En Belzunegui-Eraso, *et al*., *Avaluació de l'eficiència de la despesa social en la reducció del risc de pobresa a Catalunya en relació amb els països de la UE-28 en el període 2007-2015*.

11 Forns, *El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local*.

- La incorporació de nous perfils professionals als equips de les àrees bàsiques de serveis socials.
- La pujada del mòdul/hora del servei d'atenció domiciliària (SAD), que permet alleugerir la dotació econòmica amb què contribueixen els ens locals fent més hores i permet fer prevaldre la qualitat per sobre del preu a l'hora dels concursos que treuen els ens locals.
- La inclusió de la nova fitxa d'atenció al sensellarisme, amb una important dotació pressupostària. Una iniciativa pròpia del Departament que implica 40 projectes i 48 ens locals (municipis i comarques).
- L'inici del desplegament del Servei d'Orientació i Atenció a les Famílies (SIFE) que dota de noves eines els serveis socials bàsics per al tractament de problemàtiques dins les famílies.

Totes aquestes mesures estaven sent demandades, amb més o menys intensitat, pel sector i, més en concret, pels actors implicats en la gestió de les àrees bàsiques de serveis socials i pels serveis especialitzats. Tres d'elles, l'increment de les places de professionals, el reconeixement de la funció directiva dels equips bàsics i la incorporació de nous perfils professionals als equips de les àrees bàsiques de serveis socials, han estat reivindicacions dels professionals al llarg dels últims anys. La primera derivada de la càrrega de treball que ha suposat l'augment de població vulnerable i el canvi de perfils de la gent que necessita dels recursos de serveis socials, un perfil que s'ha anat diversificant i unes necessitats que tenen un caràcter més transversal. La segona representa el reconeixement (de gestió i monetari) a la tasca de coordinació que es fa a les unitats bàsiques de serveis socials, i que és fonamental per garantir el treball en xarxa dels equips i la millor execució i penetració de les polítiques de serveis socials al territori. La tercera ve a omplir una mancança que els professionals del equips mateixos havien manifestat també: la complexitat dels casos requeria de la incorporació de nous perfils professionals per tractar-los de manera multidimensional. El fet d'incloure perfils provinents de la psicologia i del dret, per exemple, representa una millora important pel que fa a la gestió i el seguiment dels casos i, a més, incorpora al sistema la idea de la multidimensionalitat que implica la gestió dels serveis socials en el territori.

Una altra actuació a destacar duta a terme pel Govern durant el 2022 ha estat la constitució del Grup de Treball d'Atenció Integrada Social i Sanitària en salut mental amb l'objectiu de treballar per assegurar la prestació d'una atenció multidimensional i interprofessional. En aquest grup participen professionals dels àmbits social i sanitari amb la finalitat de garantir una continuïtat assistencial entre ambdues xarxes, de manera que les persones percebin l'atenció rebuda com un servei únic. El que es persegueix és la creació d'un model d'atenció integrada social i sanitària.

Ara bé, potser la mesura amb més importància pressupostària i la de major contingut sigui la inclusió al Contracte Programa de la nova fitxa d'atenció al sensellarisme. De mitjana s'ha parlat d'una dotació pressupostària propera als 14 milions d'euros. Es

tracta d'una iniciativa pròpia del Govern que implica 40 projectes i 48 ens locals (entre municipis i comarques). Aquesta actuació consisteix, resumidament, en dotar d'una persona tècnica a cada ens local perquè gestioni, en el camp organitzatiu, tot allò que genera el sensellarisme. Concretament, en el primer any de desplegament aquest tècnic ha de dissenyar la versió local de l'atenció al sensellarisme, que consisteix en l'elaboració d'un inventari de recursos i en l'anàlisi de les necessitats amb propostes d'actuació, així com liderar gestors de casos, és a dir, grups de treball en què participen diversos actors connectats amb els recursos públics disponibles. A més, aquesta actuació també preveu destinar recursos a equipaments d'urgència en l'atenció a persones sense llar, per exemple. A banda d'aquesta actuació, se n'han portat a terme d'altres en aquest àmbit que venen a incidir en la creació d'una resposta estructural i de Govern al problema del sensellarisme, com per exemple la signatura de convenis amb entitats per al desenvolupament de projectes com ara el Servei d'Orientacions a persones sense llar, a partir dels aprenentatges i de l'experiència de persones que han viscut al carrer.

Pel que fa a l'àmbit de suport a les famílies, durant l'any 2022 s'ha començat a treballar en l'elaboració del IV Pla interdepartamental de suport a les famílies. Aquest pla compta, entre d'altres, amb un mapa de recursos en criança positiva que inclou 608 recursos arreu de Catalunya: 550 ofereixen orientació en les relacions familiars i l'educació dels fills i filles i 58 s'adrecen a famílies amb algun membre que requereix suport especialitzat. Aquest pla ha desenvolupat programes d'impacte com ara el programa «Vacances en família» o el programa «Àpats en família: molt més que alimentar-se», destinats a famílies amb fills i filles de 0 a 18 anys.

Durant el 2022 s'ha treballat també en tot allò que reforça la connexió territorial de Catalunya, concretament en el marc de les comissions interterritorials de serveis socials bàsics (INTERCOTESSBA), que tenen per objectiu avançar conjuntament amb els ens locals en la planificació, la definició i l'adaptació de models al territori. En aquestes comissions s'ha treballat per:

- Definir el nou model d'atenció domiciliària, amb la participació de professionals de diferents àrees bàsiques de serveis socials de tot el territori, la Diputació de Barcelona i el Departament de Drets Socials.
- Millorar el sistema d'informació dels serveis socials, a partir de l'anàlisi de les seves mancances i fortaleses.
- Identificar els aspectes clau que permetin l'evolució del sistema català de serveis socials, així com fixar un full de ruta per al seu abordatge a partir d'una reflexió sobre els quatre grans àmbits d'acció: el model territorial i de governança de les àrees bàsiques de serveis socials; el model d'intervenció dels equips bàsics d'atenció social (EBAS); el model d'organització, funcionament i finançament de l'atenció primària de serveis socials; i el sistema d'acompanyament i avaluació.

Finalment, cal destacar una actuació important pel seu abast, encara que iniciada abans del 2022, i que ha tingut continuïtat durant l'any passat: el programa de forma-

ció destinat al conjunt de professionals perquè puguin detectar les usuàries que pateixen violència masclista i així proporcionar una intervenció de qualitat coordinada amb la xarxa d'atenció. Aquest programa formatiu s'ha dut a terme a les àrees bàsiques de serveis socials (s'han fet formacions en línia a 74 àrees bàsiques de serveis socials (ABBS), en les quals han participat 906 professionals en el contingut bàsic d'abordatge de les violències masclistes) i als serveis socials especialitzats (formant a un total de 1.690 professionals). Seguint amb aquest àmbit d'actuació, es va posar a disposició de les ABSS un servei de supervisió especialitzada en violències masclistes amb l'objectiu d'oferir eines i acompanyament a la comunitat professional en l'abordatge dels casos més complicats o de major risc.

Aquestes actuacions s'han dut a terme pel Govern en el marc de les competències estatutàries en matèria de serveis socials que té Catalunya i es poden veure afectades en el seu impuls o desenvolupament pel finançament que rep la Generalitat anualment.

Per part de l'Estat, les actuacions que podríem destacar durant el 2022, fonamentalment a través del Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030, tenen un caràcter més generalista, atès que la prestació dels serveis socials corre a càrrec de les comunitats autònomes i dels ens locals.

Així doncs, cal destacar la continuació del Fons de reforç de serveis socials per pal·liar els efectes de la pandèmia, una actuació molt més activa durant l'any 2020 i 2021, però que ha mantingut algunes partides i actuacions obertes l'any passat. Així mateix, cal anomenar el Real decret llei 6/2022, de 29 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en el marc del Pla nacional de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna. Totes dues actuacions són de caràcter general i no se centren en els serveis socials ni en els col·lectius vulnerables, sinó que formen part de l'anomenat *escut social* que va posar en marxa el Govern central per contrarestar els efectes de les crisis. Dins d'aquest àmbit d'actuació més general també caldria citar la paralització dels desnonaments fins al 2023.

En l'àmbit de la discapacitat, el Govern espanyol aprovà l'Estratègia espanyola sobre discapacitat 2022-2030 (3 de maig de 2022). Es tracta d'un full de ruta per fer efectius els drets humans de les persones amb discapacitat i de les seves famílies. També en l'àmbit de la discapacitat, s'aprovà el I Pla nacional per al benestar saludable de les persones amb discapacitat 2022-2026 (29 de novembre de 2022).

Un altre eix d'actuació ha estat el de la revalorització per al 2023 de les quantitats a percebre en concepte de pensions no contributives (PNC) i de les prestacions socials i econòmiques per a persones amb discapacitat. Han augmentat en un 15% les pensions d'invalidesa i jubilació de la Seguretat Social en la seva modalitat no contributiva respecte de la quantitat que va regir durant l'any 2022. Alhora, s'ha incrementat la quantitat del complement per a titulars de PNC que visquin de lloguer. També cal esmentar la major dotació per al Subsidi de mobilitat i compensació per a despeses

de transport (SMGT, en castellà) dins de les prestacions socials i econòmiques per a persones amb discapacitat.

Cal destacar, pel seu impacte en els serveis socials, l'aprovació del Reial decret 888/2022, de 18 d'octubre, pel qual s'estableix el procediment per al reconeixement, declaració i qualificació del grau de discapacitat. Aquest decret estableix uns criteris objectius per a la valoració i qualificació del grau de discapacitat en tot el territori de l'Estat i obstaculitza que les autonomies puguin desenvolupar el seus propis models de reconeixement.

Una altra iniciativa destacable ha estat la subscripció de convenis entre l'Administració general de l'Estat i les CA, dins el marc de cooperació interadministrativa. Convenis en els quals s'estableixen els compromisos i aportacions d'ambdues parts en relació amb el finançament del nivell acordat de protecció. En concret, el conveni signat amb la Generalitat de Catalunya recull els següents compromisos i actuacions:

A) En primer lloc, totes aquelles actuacions conduents a l'agilització administrativa, a la reducció de terminis de valoració del grau de dependència, a l'elaboració del Programa individual d'atenció (PIA) i a la disminució de la llista d'espera d'acord amb el Pla de reducció de la llista d'espera presentat per Catalunya, que proposa la millora dels sistemes d'informació i gestió, l'increment de personal valorador i de realització de PIA i l'increment de persones ateses de manera efectiva sobre persones amb dret d'atenció.
B) Millora en les prestacions i serveis del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD) en forma d'increment de les intensitats en els serveis i les prestacions, reconeixement de compatibilitats de serveis entre si, i de serveis amb les prestacions econòmiques. Millora i foment del servei de teleassistència i increment de la seva cobertura a la població en situació de dependència susceptible de rebre aquest servei. Millora de la qualitat i cobertura del servei en forma de «teleassistència avançada». I finalment, finançament de les entitats locals en el seu àmbit territorial per a l'adequació i millora dels serveis que prestin a les persones en situació de dependència.
C) Millores en la capacitació i condicions laborals de les persones treballadores en el SAAD mitjançant l'increment dels concerts en la prestació de serveis per part d'entitats privades, degudament acreditades, que contribueixin a l'augment de la qualitat dels serveis i de l'ocupació; així com l'increment de plans específics de formació en el treball i les despeses que se'n deriven a fi de professionalitzar el sector.

4. Reptes a futur per a l'autogovern en matèria de protecció de la ciutadania

Ja hem assenyalat que la primera dècada d'aquest segle s'ha caracteritzat per una interrogació permanent sobre la possibilitat de mantenir l'estat de benestar o de redimensionalitzar-lo, tant en un sentit reduccionista com ampliat. El debat no és nou, sinó que, com és conegut, s'arrossega des del període d'impuls de les polítiques neo-

liberals protagonitzades, a la fi dels anys setanta i començaments dels anys vuitanta del segle xx, pel tàndem Reagan-Tatcher. Al nostre país, aquestes polítiques liberals han tingut una penetració important en la configuració de diversos moments de l'autogovern, amb governs que han apostat clarament per la privatització de serveis i per donar un major protagonisme als concerts amb entitats privades a costa d'enfortir una estructura pròpia i pública de sistema de benestar. Aquest fet és una constatació que l'orientació del benestar social, de la protecció i de la provisió de serveis es mou en l'eix fonamental de les opcions ideològiques i, en conseqüència, aquestes opcions tenen un reflex directe en el disseny de polítiques públiques.

En els últims anys el manteniment de la qualitat i del nivell òptim dels serveis i prestacions socials davant l'increment de la demanda s'ha vist compromès degut, com hem apuntat, a la concatenació de dues crisis successives que han impactat directament la cartera de serveis. La crisi ha tingut un impacte directe en el binomi necessitats/recursos. Però si alguna cosa positiva podem extraure del context de crisi i d'increment exponencial de les necessitats i de la resposta insuficient del sistema, és el canvi que s'ha produït en la manera de relacionar-se la ciutadania amb el sistema de protecció social i, en especial, amb els serveis socials: des de l'empoderament i com a subjectes de drets i de drets subjectius exigibles.[12]

L'acció social s'ha dirigit a pal·liar les necessitats més urgents de la ciutadania sense oblidar tot el que té a veure amb la prevenció i la realització d'una anàlisi de prospectiva dels desequilibris o desigualtats socials als quals calgui enfrontar-se en el futur. No obstant això, mogut per les urgències del moment, l'autogovern ha hagut de fer front a la probablement major crisi social i econòmica contínua des de la recuperació del mateix autogovern als anys vuitanta. S'ha dedicat escàs temps al disseny de noves alternatives, precisament per la necessitat de donar resposta a un deteriorament social sense precedents des de les crisis dels setanta del segle xx. L'Administració s'ha mogut aquí entre donar resposta a les urgències socials que va generar la que podríem anomenar la *dècada crítica* a costa de continuar pensant i construint noves estructures per anar consolidant un model català de benestar social.

Els reptes als quals cal fer front per a la consolidació de l'estat de benestar català venen condicionats per (noves) realitats socials a les quals cal realitzar un seguiment molt específic per a conèixer l'impacte que tenen o poden arribar a tenir en el sistema de benestar.

Una realitat social és el canvi en l'estructura de la població que està molt lligat a l'arribada de població estrangera. D'una banda, els fluxos no deixen d'incrementar-se, amb saldos positius migratoris; persones que arriben a la cerca de treball i oportunitats vitals al país, siguin de la UE o de fora d'ella. D'altra banda, un important col·lectiu creixent de persones jubilades, fonamentalment espanyoles i europees, que decideixen residir a Catalunya aprofitant les seves prestacions de jubilació, però que, per la

12 Forns, «El sistema de servicios sociales frente a la crisis econòmica y social del Estado del Bienestar».

seva edat, suposen un col·lectiu que és beneficiari d'uns certs recursos assistencials pel fet de residir a Catalunya.

Aquesta dinàmica poblacional requereix que el sistema de protecció es doti de més personal i de més recursos econòmics. El volum d'atenció de les necessitats de la societat ha anat augmentant any rere any i la previsió és que ho continuï fent, precisament, per la capacitat d'atracció que té Catalunya tant per a la immigració que busca oportunitats laborals com per a la immigració (econòmica o no) que ve motivada pels estàndards de qualitat de vida. En paraules senzilles, això suposa un increment del qual avui es denomina *despesa social*, això és, destinar una major part del PIB català a la despesa social, que en aquests moments està molt per sota de la mitjana europea.[13] El volum de població que ve cada any a residir a Catalunya és potencialment usuària dels serveis de benestar i, en el cas de població immigrant econòmica, dels serveis socials d'acord amb les xifres de distribució del risc de pobresa entre població estrangera i població autòctona. Els informes de diagnosi social efectuats els anys 2018 i 2019 pel Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat mostraven clares diferències en el risc de pobresa. Mentre que el 2018 el risc de pobresa entre els qui tenien la nacionalitat espanyola a Catalunya era del 16,7% per als majors de 16 anys, aquest risc era del 48% entre els que tenien nacionalitat estrangera.[14] Aquest fet és més o menys semblant des que tenim dades comparables de l'Enquesta de condicions de vida, és a dir, des del 2014, i obre un necessari debat que ara com ara ningú ha volgut abordar per diferents motius: és possible i desitjable que el Govern treballi a futur en un model migratori propi? Aquí, una vegada més, ens trobem amb les barreres que l'autogovern té en matèria migratòria i amb la impossibilitat de dissenyar estratègies que perfilin les necessitats actuals i futures de mà d'obra per al teixit productiu del país. Però la veritat és que des de finals dels anys noranta del segle passat, Catalunya és un destí molt desitjat per una part substancial de la immigració que arriba a Espanya, bé de manera legal com il·legal. I també aquesta població, com no pot ser d'una altra manera, pot i ha d'exercir els seus drets de ciutadania social que inclouen l'exigibilitat de drets socials.

També dins de l'àmbit de l'estructura de la població, un altre repte per a l'àmbit de la política social i en particular de la prestació de serveis socials és l'envelliment de la població a conseqüència de l'allargament de l'esperança de vida, la qual no ha deixat de créixer des de fa dècades. La piràmide poblacional catalana s'eixampla per la cúspide com correspon al model de les estructures poblacionals de països envellits. El grup d'edat de més de 65 anys ha anat creixent en percentatge del total de la població catalana ininterrompudament, i en l'actualitat se situa prop de representar el 20% de la població (l'any 2000 era el 17% del total de població de Catalunya). I a més, els majors de 75 anys ja són la meitat (49,6%) d'aquest grup d'edat de més de 65 anys

13 Belzunegui-Eraso *et al.*, *Avaluació de l'eficiència de la despesa social en la reducció del risc de pobresa a Catalunya en relació amb els països de la UE-28 en el període 2007-2015*.

14 Belzunegui-Eraso, i Valls-Fontanyet, *Diagnosi Social de Catalunya 2019*.

(l'any 2000 eren el 43%), així que les previsions, fins i tot les més modestes, situen un sostingut creixement de la gent gran i, en conseqüència, de contingents poblacionals que després de la jubilació continuaran exercint els seus drets de ciutadania social. Aquest fet condicionarà de manera decisiva la política social que es vulgui dissenyar a curt i mitjà termini, ja que implicarà, entre altres qüestions, cada vegada majors augments en la dotació pressupostària perfer enfront de les necessitats de la gent gran. L'atenció a les persones grans reforça el canvi de paradigma, des de l'anterior assistencialisme dirigit gairebé exclusivament a col·lectius en risc de pobresa cap a l'enfocament de la universalització del benestar en el qual aquest grup d'edat hi juga un paper cada vegada més rellevant. Un altre factor a tenir en compte, sense abandonar aquest grup d'edat, és el canvi dels trets sociològics que el caracteritzen. Si a principis de la sèrie amb la qual mesurem el risc de pobresa, el grup de majors de 65 anys era el que presentava major risc de viure sota el llindar de la pobresa, ara és un dels grups que menor risc presenta. Des del 2011 va ser de manera ininterrompuda el grup d'edat amb uns registres de pobresa més baixos, sovint equiparables fins i tot als de la població assalariada ocupada a temps complet, especialment si és vivia en parella. El 2018 el risc de pobresa en aquest grup d'edat segueix sent baix, del 18,4%, inferior a la mitjana catalana i gairebé 10 punts per sota dels grups més afectats, que són la infància i la població jove.[15]

Aquest fet s'ha produït per l'arribada a aquesta edat de persones amb millors cotitzacions i per l'impacte en la precarietat vital que han tingut les crisis precedents, sobretot en les persones que encara estan en el mercat de treball. Mentre el risc de pobresa ha crescut entre infants i joves i entre persones que tenen família i obtenen pocs recursos (ha aparegut el fenomen de les persones ocupades pobres), els majors de 65 anys han disminuït la precarietat vital de manera considerable.

Un altre repte que ha d'afrontar Catalunya quant a la política social, i en concret als serveis socials, és l'atenció a la vulnerabilitat social que es concentra en determinats tipus de famílies. En concret, les famílies monoparentals femenines compostes per una mare amb fills/es dependents i les famílies nombroses. En el primer cas, el risc de pobresa es deriva fonamentalment de posicions de precarietat en el mercat de treball (temporalitat, parcialitat, bretxa salarial...) que ocupen les dones, al que cal afegir també l'incompliment de les obligacions de sosteniment dels descendents per part dels pares. En el segon cas, hi ha una relació directa entre precarietat social i nombre de fills/es, és a dir, una bona part d'aquestes famílies no són pobres pel fet de ser nombroses, sinó que és precisament a l'inrevés. Factors culturals i educacionals juguen aquí un paper determinant en la configuració d'aquestes famílies en determinats col·lectius.

El risc de pobresa i la situació en el mercat laboral s'han associat en nombrosos estudis. Hi ha molta evidència empírica que mostra que la precarietat en el mercat

15 Ibíd. 94.

laboral està en el fonament de la vulnerabilitat social. Aquest fet cal tenir-lo molt en compte si es vol passar amb garanties d'èxit d'un model familiarista de benestar a un model més universalista. Això és així perquè sabem que en aquest model familiarista la majoria dels serveis i les cures que es realitzen recauen sobre les dones de la família, fet que en nombroses ocasions les empeny a preferir llocs de treball a temps parcial i menys pagats per a poder compaginar l'atenció a les persones dependents de la família i la seva ocupació laboral. Dit d'una altra forma, l'actual configuració del mercat de treball i la pervivència d'un sistema familiarista d'atenció a la dependència (en un sentit ampli) presenten desafiaments molt importants per als serveis socials. Paradoxalment, el que podria estalviar-se l'Estat en serveis i prestacions en descansar una bona part del benestar en, com diem, aquest model familiarista es converteix en la necessitat de dotar de molts més recursos les persones vulnerables cuidadores de persones dependents.

El fet que encara la Generalitat estigui treballant amb la pròrroga de la cartera de serveis socials (aprovada pel Decret 142/2010, d'11 d'octubre), amb les modificacions introduïdes pel marc legal vigent, també ha suposat una limitació que frena la consolidació de certes actuacions que el 2010 es van considerar experimentals, però que amb el pas dels anys han deixat de ser-ho.

Un cop arribats aquí, ens permetem fer una proposta de temes que s'haurien d'abordar de la manera més urgent possible i que afecten la consolidació del model de benestar que ens mereixem com a societat.

En primer lloc, s'hauria de millorar la coordinació entre els diferents subsistemes que formen part de la política social. El subsistema de serveis socials deu imbricar-se tant com pugui amb altres com ara el sanitari, l'educatiu, les polítiques d'ocupació o les polítiques d'habitatge. És important la creació d'un sistema unificat d'informació que pugui monitoritzar la població en diferents àmbits per poder realitzar un treball en xarxa que impliqui un conjunt de respostes dels subsistemes davant l'adversitat.

En segon lloc, cal aclarir el paper que han de jugar a futur els ens locals en la provisió de serveis i les capacitats que puguin tenir de generar nous drets. Per això, els ens locals han d'estar ben finançats, no només per garantir la cobertura sinó també una major qualitat de l'atenció. El Govern ha de permetre que les entitats locals tinguin un marge de maniobra a l'hora de posar en marxa noves actuacions no contemplades fins al moment. Una mena d'espai d'actuació autònom que impliqui captació de recursos propis i a través del qual es puguin assajar actuacions experimentals.

En tercer lloc, des del punt de vista organitzatiu i estructural cal introduir més recursos humans al sistema i més variats, no només procedents dels clàssics àmbits d'actuació com ara el treball social i l'educació social. Es necessiten professionals que treballin no paral·lelament al sistema de serveis socials, sinó en el seu si: juristes, personal sanitari, procedents de la psicologia i la psiquiatria, etc., vinculant professions i en conseqüència atresorant un incremental *know how* per al sistema. De fet,

una de les mesures adoptades durant el 2022 pel Departament de Drets Socials de la Generalitat ja va en aquesta línia de comptar amb equips més multidimensionals.

En quart lloc, apostar per un model d'atenció a la persona que esdevingui una marca pròpia del sistema de seguiment de les problemàtiques de vulnerabilitat. Aquest enfocament pot introduir un element molt valuós en la relació entre l'Administració i la persona destinatària. A vegades s'ha parlat de la «fredor» de determinats sistemes administratius que, encara que tinguin una excepcional cobertura, provoquen el rebuig de la ciutadania pel fet de ser molt mecanicistes. Per aconseguir aquesta orientació és ben cert que cal impulsar els equips multidisciplinaris a què prèviament hem fet referència.

I, finalment, el sistema ha de col·laborar estretament amb entitats, institucions, universitats i altres agents que puguin informar contínuament dels nous reptes de la dinàmica social. Cada vegada és més necessari el disseny de polítiques públiques basades en l'evidència, i és aquí on la col·laboració entre el sistema de serveis socials i altres agents pot fer que siguem capaços de captar millor les noves necessitats socials i que les puguem afrontar també amb la major cobertura possible i amb la major qualitat.

En definitiva, un aprofundiment del sistema amb l'ampliació de noves cobertures concordes als nous reptes socials, una estructura multinivell quant a la prestació que combini l'acció en el territori (amb models mancomunats) i la concurrència d'entitats i institucions que operen en els diferents espais, acompanyada d'un treball col·laboratiu d'equips multidisciplinaris. I un major aprofundiment en la col·laboració públic/privat, sempre tenint en compte que el protagonisme del disseny ha de ser del poder públic i l'abast de la penetració de la prestació concertada ha de tenir un marc d'actuació molt clarament delimitat.

Cal esmentar que una bona part de les mesures i actuacions que s'han anat treballant al llarg del 2022 per part del Departament de Drets Socials del Govern de la Generalitat es troben en la línia de donar resposta a aquests reptes a què s'enfronta el país en matèria de prestació de serveis socials a la ciutadania (increment de professionals, diversitat d'equips, increments d'hores d'atenció, acció integrada sobre el sensellarisme, etc.).

5. Conclusions

Catalunya ha d'anar canviant cap a un model integral de benestar que emuli els models d'estats de benestar més consolidats. De fet, i malgrat les dificultats que s'imposen en el camí, l'evolució del disseny del benestar social des de la recuperació de l'autogovern ha anat en aquesta direcció. Aquesta evolució no ha estat exempta de problemes i els diferents governs els han hagut d'afrontar, com alguns dels assenyalats en aquest text (immigració, envelliment de la població, noves formes de pobresa, etc.), comptant amb dues limitacions de caràcter estructural molt considerables: la primera, la construcció d'un model públic que a inicis dels anys vuitanta del segle

passat era pràcticament inexistent, i la segona, el finançament de la Generalitat que no li ha permès desplegar amb la celeritat que hagués volgut un model propi de benestar social. A aquestes dues limitacions cal afegir, també, el fet que l'expansió o contracció de l'estat de benestar té a veure amb una concepció més o menys liberal del paper que ha de jugar l'Administració en els assumptes de la ciutadania.

En l'actualitat, Catalunya ha desplegat un ampli catàleg de drets socials en consonància amb les noves necessitats de la ciutadania. Si ens centrem en la cartera de serveis, aquesta té com a destinataris les persones que es troben en situacions amb necessitat d'atenció especial com són, entre d'altres, les persones amb dependència, discapacitat o malaltia mental; persones amb drogodependència i amb altres addiccions; persones relacionades amb la violència i delinqüència juvenil o les sotmeses a mesures d'execució penal; les persones grans en situació de risc, vulnerabilitat o dificultat social; la infància i l'adolescència, persones amb risc d'exclusió o urgència social, les víctimes de violència masclista, discriminació o pobresa. És a dir, tots aquells grups poblacionals que presenten determinades vulnerabilitats.

La cartera de serveis socials ha estat i és un instrument de primer ordre que dona contingut a l'àmbit competencial del Govern des d'una perspectiva subjectiva i que comporta una vinculació d'actuació dels poders públics. Aquesta és la clau fonamental del model que es pretén construir a Catalunya, la vinculació dels poders públics que els obliga a actuar, a través de la política social en general, per fer front a la reducció de les desigualtats socials. Per això un volum important de serveis resten recollits en el que s'anomenen *prestacions garantides*, és a dir, aquelles exigibles com a dret subjectiu i que l'Administració té l'obligació de prestar, podent-se demanar la protecció del sistema judicial per tal de fer-les efectives.

Tota l'arquitectura normativa sobre la qual descansa el benestar social a Catalunya serveix de marc per al desplegament de la cartera de serveis, la qual no ha estat renovada, sinó en determinats aspectes, des del 2010. Com és conegut, aquesta cartera hauria de renovar-se cada dos anys per incorporar tot allò de nou que emergeixi com a fenomen social vulnerable i per ajustar altres aspectes que tenen a veure més amb l'atenció i la qualitat dels serveis (com per exemple, les ràtios d'atenció, les problemàtiques associades al sistema multinivell de prestació de serveis, etc.). Els col·legis professionals han de jugar un paper important en aquests ajustos necessaris com a màxims coneixedors de la realitat social del país. Escoltar-los i incorporar en la mesura del possible les seves propostes pot ser una garantia d'èxit de la prestació en general, tant pel que fa a la racionalització dels serveis com a la qualitat de l'atenció, en el benentès que el sistema de benestar català no solament ha de canviar cap a un model integral de tipus universalista, sinó també amb altes estàndards de qualitat.

Pel que fa al finançament del sistema, més enllà de la cooperació interadministrativa entre l'Administració de l'Estat i les CA, es fa necessari intensificar els esforços per garantir l'autonomia financera, que ha de ser la base de l'autonomia política, tal com preveu la Constitució. Si bé és cert que en l'àmbit de la despesa es pot haver enfortit la

nostra autonomia, al contrari, en l'àmbit dels ingressos la suficiència financera encara depèn substancialment de les fonts estatals i, en menor mesura, de la corresponent hisenda catalana.

En aquest sentit, el principi d'autonomia financera de les CA (art. 156.1 CE) justifica l'existència d'una hisenda pròpia autonòmica, en la línia anteriorment assenyalada de garantir així mateix l'autonomia política, que ha quedat de manifest a la Sentència de 34 de desembre de 2000, del Tribunal Constitucional, en la qual assegura, amb relació al principi respecte de la vessant d'ingressos:

> La autonomía financiera, como instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política, implica tanto la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer y exigir sus propios tributos como su aptitud para acceder a un sistema adecuado ¾en términos de suficiencia¾ de ingresos, de acuerdo con los arts.133.2 y 157.1 de la Constitución. La autonomía financiera de los entes territoriales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 de la Constitución.

Davant l'oportunitat de dissenyar a mitjà i llarg termini un estat de benestar català cal emmirallar-se en els models nòrdics. Per fer el canvi efectiu per arribar a consolidar aquest model, caldria introduir alguns elements que recorrin tota l'estructura del sistema de serveis socials. Si bé el balanç, fins al moment, és positiu des que la recuperació de l'autogovern va posar en marxa, no sense dificultats, un sistema de protecció social pràcticament inexistent. No obstant això, la situació del Govern de la Generalitat en funció de les competències estatutàries adquirides també ha suposat, i continua suposant, una limitació que impossibilita en alguns aspectes avançar cap a un model propi. A això cal sumar-li, com ja s'ha dit amb anterioritat, un finançament deficient que repercuteix finalment en la cobertura i la qualitat del sistema. Per poder avançar en la construcció d'un sistema de benestar català més satisfactori caldria superar d'alguna manera la tutela de l'Estat espanyol quant a la protecció social, que no depengués dels recursos transferits, els quals mai estan a l'alçada d'una justa i suficient participació en els ingressos que genera Catalunya. Que permetés l'exercici d'una veritable sobirania econòmica i fiscal per tal de no comprometre tant la consolidació d'un Estat de benestar propi com la qualitat dels serveis i prestacions continguts en ell.

Bibliografia

Adelantado Gimeno, J. «La política de Serveis Socials». *Societat Catalana*, n. 6 (2007).

Belzunegui-Eraso, A., i L. Moreno Fernández. *La Agenda Social Europea. Cohesión social y lucha contra las desigualdades en Europa*. Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2020.

Belzunegui-Eraso, A., J. De Andrés, M. Calvo-Merino, i F. Valls-Fonayet. *Avaluació de l'eficiència de la despesa social en la reducció del risc de pobresa a Catalunya en relació amb els països de la UE-28 en el període 2007-2015*. Col·lecció Eines n.

33, Barcelona: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, Generalitat de Catalunya, 2019.

Belzunegui-Eraso, A., i F. Valls-Fonayet. *Diagnosi Social de Catalunya 2019*. Col·lecció Inclusió Social n. 5. Barcelona: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, Generalitat de Catalunya, 2019.

Blanco Fillola, I., R. Gomà Carmona, i J. Subirats Humet. «El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nueva época* 20 (novembre, 2018): 24.

Bayona Rocamora, A. «El sistema de serveis social en la Llei 12/2007». Dins Vicenç Aguado i Cudolà (coord.), *El sistema de servies socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, 69. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.

Brugué i Torruella, J. «La participació ciutadana en l'elaboració de la Llei de serveis socials». *Activitat Parlamentària* 14 (gener, 2008): 79.

Forns i Fernández, M. V. «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya». *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional* 74 (octubre – diciembre, 2018): 30.

———. «*El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local*. Barcelona: Atelier, 2018.

———. «El sistema de servicios sociales frente a la crisis econòmica y social del Estado del Bienestar. El modelo catalán de prestacions de atención a la persona». *Sistema* 257 (2020): 84.

López Menudo, F. «La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica». Dins Antonio Ezquerra Huerva (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, 33. Atelier, 2012.

Purroy i Montull, M. «Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials (SCSS)». Dins Xavier Pelegrí Viaña, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, 200. Lleida, Tarragona: UdL-URV, 2011.

Relats i Casas, V. «La nova Llei de serveis socials: un model català d'atenció garantista i universal». *Activitat parlamentària* 14 (2007): 59.

Tornos Mas, J., i A. Galán Galán. «La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del Servicio». Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, gener, 2007, 58-59.

Doctrina constitucional i activitat legislativa



Tribunal Constitucional i autogovern territorial

Gerard Martín Alonso

Responsable de l'Àrea d'Assessorament sobre l'Organització Territorial del Poder de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern i professor associat de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

1. Quatre aspectes rellevants dels processos constitucionals

L'estudi de l'autogovern territorial no pot dur-se a terme de forma completa sense analitzar els pronunciaments del Tribunal Constitucional dictats en processos en què ha resolt assumptes que plantegen aspectes controvertits, relacionats o vinculats al model de descentralització territorial del poder polític. En tal sentit, l'anàlisi de les sentències dictades pel Tribunal Constitucional, al llarg de l'any 2022, permet destacar els quatre aspectes rellevants que s'exposen tot seguit.

- Els processos constitucionals en què es resolen qüestions vinculades a l'autogovern territorial són minoritaris.

La primera nota característica que cal destacar de l'activitat del Tribunal Constitucional durant l'any 2022, que confirma la línia d'anys anteriors, és que els processos constitucionals en què s'han resolt qüestions vinculades a l'autogovern territorial són escassos. De les 158 sentències dictades pel Tribunal durant 2022, 30 resolen assumptes relacionats amb el model de descentralització territorial del poder polític. A més, d'aquestes sentències, un total de 9 resolen qüestions d'inconstitucionalitat que tenen per objecte la mateixa disposició, per la qual cosa el nombre real de sentències dictades pel Tribunal en l'àmbit de l'autogovern territorial, amb una doctrina diferenciada, seria menor. Tanmateix, a aquest conjunt de sentències podrien afegir-se aquelles que resolen empares parlamentàries contra decisions del Parlament de Catalunya en què, si bé es tutelen drets i llibertats dels parlamentaris recurrents, el tema de fons afecta l'abast de l'exercici de les funcions que exerceix el Parlament.

En qualsevol cas, una de les causes que explica aquest reduït nombre de processos constitucionals és la freqüent utilització de la via negociada entre els executius autonòmics i estatals per acordar la resolució de controvèrsies competencial en relació amb normes amb rang de llei (art. 33.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional).[1] Cal valorar positivament que, en una època d'omnipresència dels tribunals de tots els ordres jurisdiccionals en la resolució de qüestions en el rerefons de les quals

1 En tal sentit, el Ministeri de Política Territorial ha destacat, en una nota de premsa d'11 de gener de 2023 (https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/territorial/Paginas/2023/110123-balance-dialogo-cooperacion-ccaa.aspx?gfe=1), que en la present legislatura s'han assolit 150 acords (139 acords finals totals i 11 acords finals parcials) sobre diferències normatives competencials amb les comunitats autònomes. Els acords firmats l'any 2022 han estat 54.

hi ha controvèrsies polítiques o que responen a la decisió adoptada per majories parlamentàries conformades a partir de l'expressió de la sobirania popular, es pugui retornar al camp de la negociació política un gran nombre de conflictes que afecten les normes amb rang de llei.

- Els processos constitucionals són resolts en un termini que es pot qualificar de raonable.

Així es posa de manifest en les sentències que resolen recursos d'inconstitucionalitat, ja que la majoria de lleis impugnades van ser aprovades en el segon semestre de l'any 2020 i, fins i tot, en un supòsit, en l'any 2021.[2] Només en dos casos es pot constatar un cert retard en la resolució del procés constitucional atès que la llei impugnada és de l'any 2017.[3]

- L'origen dels processos constitucionals: tres aspectes a destacar.

Les sentències que resolen impugnacions contra lleis estatals o autonòmiques es dicten en processos constitucionals iniciats pel president del Govern —8 recursos d'inconstitucionalitat—, diputats o senadors del Grup Parlamentari Popular al Congrés o al Senat —2 recursos—, governs o parlaments autonòmics —2 recursos—, jutges i tribunals —17 qüestions d'inconstitucionalitat— i el mateix Tribunal Constitucional —1 qüestió interna d'inconstitucionalitat—. Tres són els aspectes que es poden destacar d'aquestes dades.

En primer lloc, posen de manifest una línia de contenció en la interposició de recursos per part dels actors territorials autonòmics (parlaments i governs autonòmics). El reduït exercici de la legitimació autonòmica —sorprenent en un estat autonòmic en què fins a 34 institucions autonòmiques poden accedir a la jurisdicció constitucional— pot tenir diverses explicacions: des del recurs freqüent a la via negocial de la LOTC, passant pels criteris polítics que condicionen la interposició de recursos d'inconstitucionalitat i acabant, fins i tot, en una malfiança en els criteris que segueix el Tribunal, més procliu a acollir les tesis estatals que no pas a les plantejades per les institucions autonòmiques.

En segon lloc, cal apuntar un aspecte que també es recurrent en els processos constitucionals de caràcter competencial: la notable freqüència amb què es plantegen, pels tribunals ordinaris, qüestions d'inconstitucionalitat contra lleis autonòmiques, tot qüestionant-les des de la perspectiva d'un excés d'exercici competencial.

2 La STC 20/2022, de 9 de febrer, resol el recurs d'inconstitucionalitat del Parlament de les Canàries contra la disposició final primera, apartat quart de la Llei 11/2021, de 9 de juliol, de mesures de prevenció i lluita contra el frau fiscal, de transposició de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consell, de 12 de juliol de 2016, per la qual s'estableixen normes contra les pràctiques d'elusió fiscal que incideixen directament en el funcionament del mercat interior, de modificació de diverses normes tributàries i en matèria de regulació del joc.

3 La STC 36/2022, de 10 de març, resol el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra la Llei del Parlament de Catalunya 21/2017, del 20 de setembre, de l'Agència Catalana de Protecció Social. La STC 117/2022, de 29 de setembre, resol el recurs d'inconstitucionalitat, promogut pel president del Govern contra diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 18/2017, d'1 d'agost, de comerç, serveis i fires.

En tercer lloc, es fa palesa l'absència de tres processos constitucionals de la pràctica constitucional: els conflictes de competència, les impugnacions de l'art. 161.2 CE i els processos d'execució per a la salvaguarda de les resolucions del Tribunal Constitucional. Pel que fa als conflictes de competència, el seu poc ús pot ser conseqüència, en part, de la utilització, pel Govern de l'Estat i els governs autonòmics, de la via de la jurisdicció contenciosa administrativa que, d'acord amb la recent doctrina del Tribunal Suprem —Sentència núm. 437/2022, de 7 d'abril, de la Sala Contenciosa Administrativa—, pot actuar amb plenitud de jurisdicció per resoldre les controvèrsies competencials que afectin disposicions reglamentàries. Per la seva banda, la desaparició dels processos d'execució constitucional evidencia que la reforma de les competències d'execució atribuïdes al Tribunal per la Llei orgànica 15/2015 tenien un caràcter *uti singuli* —adreçades a les decisions adoptades per les institucions catalanes per consultar el poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu— i no van néixer amb una autèntica vocació de generalitat. Finalment, la inexistència d'impugnacions per la via de l'art. 161.2 CE reflecteix que, a ulls del Govern espanyol, les actuacions autonòmiques no són conflictives des de la perspectiva del respecte dels postulats constitucionals de caràcter no competencial.

- Les normes de les institucions catalanes com a objecte majoritari dels processos constitucionals. L'habitatge es constitueix com una matèria especialment conflictiva.

L'objecte dels processos constitucionals posa de manifest que dels 12 recursos d'inconstitucionalitat interposats, 7 tenien per objecte disposicions aprovades pel Parlament de Catalunya o el Govern de la Generalitat. És una dada prou rellevant que posa de manifest fins a quin punt els actors legitimats per a promoure processos constitucionals situen part de l'activitat legislativa del Parlament fora del marc constitucional.

Des de la perspectiva de les matèries en què s'insereixen els processos constitucionals, destaca un àmbit material que tradicionalment presenta una notable problemàtica competencial: l'adopció de mesures en matèria d'habitatge que, en el període analitzat, havien estat aprovades per la Generalitat de Catalunya. Més endavant tornarem a treure aquest tema.

També cal apuntar que una altra matèria especialment conflictiva entre Estat i comunitats autònomes —el comerç interior i, com a submatèria, el règim d'horaris comercials—, se situa en el centre de la controvèrsia competencial resolta per la STC 117/2022, de 29 de setembre.

2. Els processos constitucionals que resolen qüestions que s'emmarquen en l'àmbit de l'autogovern de Catalunya són nombrosos

Com és habitual els darrers anys, una gran part de la tasca del Tribunal Constitucional té per objecte assumptes i qüestions vinculades a l'autogovern de Catalunya, no només perquè dona resposta als recursos interposats contra disposicions apro-

vades per les institucions catalanes, sinó també perquè resol nombrosos processos constitucionals d'empara que han estat impulsats per persones que tenen o havien tingut responsabilitats de representació política en l'àmbit de Catalunya, que tenen per objecte decisions adoptades pel Parlament de Catalunya o també que han estat promoguts per entitats representatives de la societat civil catalana. Els processos constitucionals són nombrosos, com reflecteix el número de 27 sentències dictades que es poden agrupar en cinc blocs.

Un primer bloc de sentències resol els recursos d'empara formulats per 4 exmembres del Govern de Catalunya contra la Sentència del Tribunal Suprem 459/2019, de 14 d'octubre de 2019, dictada per la Sala Penal del Tribunal Suprem, en la causa especial núm. 20907-2017, que els va condemnar com a autors d'un delicte de sedició i, en el seu cas, malversació de cabals públics, per la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya l'1 d'octubre de 2017:

- STC 45/2022, de 23 de març: recurs d'empara dels Srs. Oriol Junqueras[4] i Raül Romeva.
- STC 46/2022, de 24 de març: recurs d'empara de la Sra. Dolors Bassa.
- STC 47/2022, de 24 de març: recurs d'empara del Sr. Joaquim Forn.

Un segon bloc de sentències dona resposta als recursos d'empara plantejats per tres diputats al Parlament europeu contra diverses decisions de la Junta Electoral Central i del Tribunal Suprem que van impedir que accedissin als seus escons arran del procés judicial a què s'ha fet referència en el primer bloc de sentències.

- STC 26/2022, de 24 de febrer: recurs d'empara dels Srs. Carles Puigdemont i Antoni Comín.
- STC 87/2022, de 28 de juny: 4 recursos d'empara, avocats i acumulats, interposats pel Sr. Oriol Junqueras.
- STC 144/2022, de 15 de novembre: recurs d'empara dels Srs. Carles Puigdemont i Antoni Comín.
- STC 148/2022, de 29 de novembre: recurs d'empara dels Srs. Carles Puigdemont i Antoni Comín.

En aquest segon bloc de sentències també podem incloure la STC 149/2022, de 29 de novembre, que resol el recurs d'empara dels Srs. Carles Puigdemont i Antoni

4 Cal fer esment també de la STC 88/2022, de 28 de juny, que desestima el recurs d'empara formulat pel Sr. Oriol Junqueras i la Sra. Neus Bramona contra les interlocutòries del Jutjat de Primera Instància i Instrucció núm. 1 de Manresa, dictades en el procediment d'*habeas corpus*, de dates 10 de gener de 2020, que va inadmetre la demanda i va denegar la incoació del procediment, i 13 de febrer de 2020, que va desestimar el posterior incident de nul·litat d'actuacions. La privació de llibertat del recurrent que s'impugnava a la sol·licitud d'*habeas corpus* tenia el seu origen en el compliment de la pena de presó a què havia estat condemnat per sentència ferma —Sentència del Tribunal Suprem núm. 459/2019, del 14 d'octubre— pels fets vinculats a la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya de l'1 d'octubre de 2017. La STC 88/2022 desestima l'empara formulada, amb l'argument principal que mancava el pressupost de fet del procediment d'*habeas corpus*, consistent en una privació de llibertat no acordada judicialment, davant la qual podia operar la garantia de posada a disposició judicial per comprovar la legalitat de la detenció.

Comín contra la resolució del magistrat instructor de la causa especial núm. 20907-2017 que adreçava al Parlament Europeu un suplicatori de suspensió de la immunitat parlamentària dels recurrents.

El tercer bloc és el més nombrós. S'hi inclouen les sentències dictades pel Tribunal que resolen els recursos d'empara interposats per diputats al Parlament de Catalunya contra diverses decisions adoptades pels seus òrgans, President, Mesa i Ple, que afectaven els temes següents:

— Admissió de propostes de resolució i de celebració d'un debat parlamentari (STC 15/2022, de 8 de febrer, 24/2022, de 23 de febrer i 115/2002, de 27 de setembre). També s'hi pot afegir la STC 58/2022, de 7 d'abril, que resol el recurs d'empara d'un membre de la Mesa del Parlament de Catalunya (Josep Costa) contra l'admissió de querella criminal per un presumpte delicte de desobediència, per l'admissió a tràmit d'una proposta de resolució parlamentària.
— Delegació de vot dels diputats Srs. Carles Puigdemont i Antoni Comín (STC 65/2022, de 31 de maig i 75/2022, de 15 de juny) i Lluís Puig (STC 85/2022, de 27 de juny, 92/2022, d'11 de juliol i 93/2022, d'11 de juliol).
— Aplicació de la mesura de suspensió en les funcions i càrrecs públics prevista a l'art. 384 bis de la Llei d'Enjudiciament Criminal (LleCrim) sobre els diputats Srs. Carles Puigdemont, Oriol Junqueras, Jordi Turull, Raül Romeva, Josep Rull i Jordi Sànchez (STC 94, 95, 96 i 97/2022, de 12 de juliol).
— Procediment de designació d'un senador autonòmic (STC 56/2022, de 5 d'abril).

En un quart bloc podem situar les sentències que resolen els recursos d'empara interposats per l'expresident de la Generalitat de Catalunya, Sr. Joaquim Torra, contra la condemna per desobediència per la negativa a retirar una pancarta del Palau de la Generalitat (STC 25/2022, de 23 de febrer i 64/2022, de 10 de maig).

El cinquè i darrer bloc inclou les sentències que resolen els recursos d'empara de l'Assemblea Nacional Catalana (STC 31/2022, de 7 de març) i Òmnium Cultural (STC 42/2022, de 21 de març) contra les sancions imposades per l'Agència Espanyola de Protecció de Dades per incompliment de la normativa protecció de dades en la campanya «Ara és l'hora», en el marc de la qual es va realitzar una «gigaenquesta» en què es preguntava sobre les prioritats de Catalunya quan fos un estat i es preguntava sobre si l'enquestat aniria a votar en la consulta de 9 de novembre de 2014.

El conjunt de sentències dictades pot ser objecte de la valoració següent:

- Els processos constitucionals reflecteixen l'existència d'una problemàtica de naturalesa política que no es pot resoldre a través de processos judicials.

Els càrrecs representatius o institucionals que, en nombrosos processos constitucionals, tenien atribuïts moltes de les persones que interposen recursos d'empara contra decisions de la jurisdicció penal o contenciosa administrativa, que, en darrer terme, motiven la intervenció del Tribunal Constitucional, reflecteixen que en el rerefons dels processos s'hi pot trobar una controvèrsia de naturalesa política. En tal sentit, és prou significatiu que els recursos d'empara siguin interposats, entre d'altres, per dos

expresidents de la Generalitat (Srs. Carles Puigdemont i Joaquim Torra); un exvicepresident de la Generalitat (Sr. Oriol Junqueras); tres exconsellers (Srs. Raül Romeva i Joaquim Forn, i Sra. Dolors Bassa) i dos diputats al Parlament Europeu (Srs. Carles Puigdemont i Antoni Comín). Igualment, la conflictivitat de què han estat objecte diverses decisions adoptades pel Parlament de Catalunya no té equivalent en altres assemblees legislatives autonòmiques i també posa de manifest una problemàtica que va més enllà del dret parlamentari i que afecta el nucli de la seva funció representativa.

Totes aquestes dades apunten, com s'ha dit, que les problemàtiques plantejades tenen una naturalesa política que difícilment pot ser resolta pels tribunals penals, del contenciós administratiu o pel mateix Tribunal Constitucional, ja que aquests òrgans actuen, lògicament, sota paràmetres de legalitat penal, administrativa o constitucional. En definitiva, la controvèrsia política no desapareixerà al dictat de les sentències sinó que, previsiblement, continuarà subsistint.

- Continuen validant-se, sense excepció, totes les decisions adoptades pels òrgans administratius i pels tribunals de les jurisdiccions penal i contenciosa.

És també prou rellevant que el Tribunal Constitucional hagi validat, sense excepció, totes i cadascuna de les decisions adoptades en seu administrativa o en l'àmbit dels tribunals penals i contenciosos. Aquesta validació no deixa de sorprendre si es té en compte el caràcter complex de les qüestions objecte d'enjudiciament, respecte de les quals hi ha hagut sòlides opinions doctrinals confrontades, i també els pronunciaments d'organismes europeus i internacionals de protecció dels drets humans que, en alguns casos, s'han posicionat de manera crítica respecte de determinades decisions adoptades pels tribunals penals. El Tribunal Constitucional, però, s'ha mostrat impassible davant d'un estàndard d'opinió internacional (òrgans de Nacions Unides, Consell d'Europa i entitats defensores dels drets humans) que, de forma progressiva, s'ha anat configurant de forma crítica contra les sancions penals imposades per les actuacions vinculades a la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya del 2017.

En qualsevol cas, també continuen formulant-se vots particulars a nombroses sentències dictades pel Tribunal —11 sentències compten amb vots particulars—, la qual cosa és també un reflex que les qüestions plantejades davant del Tribunal Constitucional no són del tot pacífiques.[5]

5 Els magistrats que han formulat un vot particular i les sentències afectades són les següents: Sr. Juan Antonio Xiol (STC 15/2022, de 8 de febrer, 25/2022, de 23 de febrer, 42/2022, de 21 de març, 45/2022, de 23 de març, 46/2022, de 24 de març, 47/2022, de 24 de març, 58/2022, de 7 d'abril, STC 64/2022, de 10 de maig, 87/2022, de 28 de juny i 115/2022, de 27 de setembre); Sra. María Luisa Balaguer (STC 45/2022, de 23 de març, 46/2022, de 24 de març, 47/2022, de 24 de març, 58/2022, de 7 d'abril i 87/2022, de 28 de juny); Sr. Ramón Sáez (STC 15/2022, de 8 de febrer, 24/2022, de 23 de febrer, 25/2022, de 23 de febrer, 42/2022, de 21 de març, 45/2022, de 23 de març, 46/2022, de 24 de març, 47/2022, de 24 de març, 58/2022, de 7 d'abril, STC 64/2022, de 10 de maig, 87/2022, de 28 de juny i 115/2022, de 27 de setembre).

- Les sentències dictades reflecteixen una prevalença de l'acció penal i de les decisions administratives enfront dels drets de representació política.

En diversos supòsits plantejats davant del Tribunal Constitucional, les actuacions enjudiciades o casos analitzats s'atribueixen o estan vinculats a persones que exercien o havien exercit càrrecs de representació política (president de la Generalitat, diputats al Parlament de Catalunya i diputats europeus). Fins i tot, en alguns casos, les decisions administratives o jurisdiccionals suposaven la pèrdua de la condició representativa —en el cas del president de la Generalitat— o la seva no adquisició —en el cas dels diputats europeus—. Davant d'això, el Tribunal valida totes les decisions adoptades sotmeses al seu enjudiciament, la qual cosa té com a conseqüència que els drets de representació política acaben situant-se, sense excepció, en un plànol subordinat al de l'acció penal. Evidentment, l'exercici d'un càrrec representatiu no exclou l'aplicació de les normes penals, però el conjunt de sentències dictades posen de manifest que els drets de representació política dels recurrents no són, a criteri del Tribunal, un argument o factor de pes que hagi de ser especialment valorat a l'hora de resoldre els corresponents processos constitucionals.

- La doctrina constitucional pot tenir un efecte descoratjador sobre l'exercici dels drets i llibertats fonamentals.

Cal fer un esment específic a les STC 45/2022, de 23 de març i 46 i 47/2022, de 24 de març, que resolen els recursos d'empara interposats contra la sentència del Tribunal Suprem 459/2019, de 14 d'octubre de 2019, que condemna els recurrents com a autors d'un delicte de sedició i, en el seu cas, malversació de cabals públics. Les sentències dictades pel Tribunal Constitucional es refermen en la doctrina de les sentències que va dictar l'any 2021 respecte de la mateixa resolució del Tribunal Suprem. Aquesta resolució arriba a la conclusió que la conducta de les persones encausades integrava el tipus penal del delicte de sedició, fonamentant-se, essencialment, en les concentracions produïdes davant del Departament d'Economia i Finances, i en la celebració del referèndum de l'1 d'octubre de 2017 que va permetre l'exercici tant del dret de vot com del dret de reunió davant dels punts de votació.

La validació per part del Tribunal Constitucional de les sancions penals imposades pot tenir un efecte descoratjador sobre l'exercici dels drets que es van exercir en aquells dos esdeveniments: singularment, els drets de reunió, llibertat d'expressió i participació política. La magnitud de la resposta coercitiva penal pot interpretar-se com un advertiment a futurs exercicis d'aquells drets en circumstàncies en què puguin concórrer elements o factors semblants: caràcter massiu o nombrós de la concentració —que no hauria de ser motiu que justifiqués la resposta penal, sinó que hauria d'entendre's com el reflex de l'existència d'una consciència col·lectiva d'estar exercint un dret— i afectació o menyscapte d'actuacions o decisions adoptades pels poders públics.

- Ofereixen fonamentats dubtes de constitucionalitat diversos aspectes de l'aplicació de les normes penals.

Les sentències dictades pel Tribunal Constitucional no esvaeixen els fonamentats dubtes de constitucionalitat que ofereix l'aplicació de la normativa penal als fets enjudiciats, i la interpretació que se n'ha fet.

En primer lloc, cal apuntar que les sentències relatives a la celebració del referèndum de l'1 d'octubre de 2017 efectuen un judici de constitucionalitat lax i permissiu de diversos aspectes controvertits en el procés constitucional: l'eventual incompliment, pel tipus penal que integra el delicte de sedició, del principi de predeterminació normativa que han de complir tots els tipus penals (*nulla pena, sine lege*); la utilització dels actes multitudinaris del 20 de setembre de 2017 i d'1 d'octubre de 2017 com un dels arguments principals de la condemna per sedició i, finalment, l'extraordinària gravetat de les penes imposades que podria infringir el principi de proporcionalitat.

En segon lloc, cal referir-se a la STC 25/2022, de 23 de febrer, que resol el recurs d'empara de l'expresident de la Generalitat, Sr. Joaquim Torra, contra la Sentència núm. 149/2019, de 19 de desembre, dictada per la Sala Civil i Penal del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que el va condemnar com a autor d'un delicte de desobediència; i també contra la Sentència núm. 477/2020, de 28 de setembre, de la Sala Penal del Tribunal Suprem, que va desestimar el recurs de cassació interposat davant seu. La lectura de la STC 25/2022 posa de manifest que l'exercici de l'acció penal presenta diverses i rellevants problemàtiques: primer, l'aplicació del dret penal —que hauria de ser l'últim mecanisme de resposta— a una presumpta desatenció de les decisions d'un òrgan administratiu electoral; segon, els dubtes que planteja el fet que es consideri la Junta Electoral Central com un òrgan superior al president de la Generalitat. El Tribunal Constitucional resol aquesta qüestió argumentant que un òrgan superior és aquell que ostenta una competència exclusiva en una determinada matèria, davant d'altres que no en tenen, la qual cosa obre la porta a la utilització de la via penal davant de l'incompliment de qualsevol acte administratiu, dictat per una administració en exercici de les seves competències; tercer, la manca de proporcionalitat que ha suposat l'aplicació de la normativa penal que ha comportat la pèrdua de la condició de diputat i de president de la Generalitat del Sr. Joaquim Torra, amb una afectació directa dels seus drets de representació política de l'art. 23.2 CE.

En tercer lloc, també planteja fonamentats dubtes de constitucionalitat l'aplicació de la mesura regulada a l'art. 384 *bis* LleCrim, de suspensió en les funcions i càrrecs públics, aplicada a diversos diputats del Parlament de Catalunya, qüestió que és analitzada en les STC 94 a 97/2022, de 12 de juliol. La formulació de l'article 384 *bis* LleCrim, que lliga, *ex lege*, aquesta mesura preliminar de suspensió de càrrecs públics a una prèvia mesura preliminar de presó preventiva aplicada a persones processades per delicte de rebel·lió, presenta problemes de compatibilitat amb el principi de presumpció d'innocència. Cal tenir en compte, en tal sentit, que el fet que la suspensió de càrrecs públics operi de forma automàtica, sense que el jutge pugui decidir o

modular-ne l'aplicació en funció de les circumstàncies concurrents, implica que el mateix legislador està avançant, sense matisos, un retret penal a una persona respecte de la qual no es pot presumir la culpabilitat. Aquest és el punt central que apunta a la difícil compatibilitat amb el principi de presumpció d'innocència: l'automatisme indiferenciat de l'aplicació del mecanisme suspensiu, ja que si el jutge no pot valorar l'aplicació de la suspensió, és que la llei sembla presumir la culpabilitat de la persona afectada.[6]

- El Tribunal Constitucional confirma la seva doctrina sobre les obligacions de les meses parlamentàries a l'hora de decidir sobre l'admissió d'una iniciativa parlamentària.

Les STC 15/2022, de 8 de febrer, 24/2022, de 23 de febrer i 115/2022, de 27 de setembre, confirmen la doctrina constitucional que ha condicionat el poder de decisió de les meses parlamentàries a l'hora de pronunciar-se sobre l'admissió de les iniciatives parlamentàries. Recordem que aquesta doctrina es fonamenta en tres punts:

— Les meses no han d'inadmetre propostes o proposicions a causa de la suposada inconstitucionalitat del seu contingut, ja que això infringiria el dret fonamental dels seus impulsors (art. 23.2 CE).
— Les meses poden no admetre a tràmit, sense dany per al dret fonamental protegit per l'art. 23.2 CE, les propostes que, de forma evident, entrin en contradicció amb el dret o tinguin un contingut inconstitucional.
— Les meses no poden admetre a tràmit una iniciativa parlamentària que constitueixi un incompliment manifest d'allò que resol el Tribunal Constitucional, ja que això suposaria una vulneració dels art. 87.1 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional i 9.1 CE i del *ius in officium* dels parlamentaris.

Els dos darrers punts de la doctrina constitucional han comportat un trasllat del control de constitucionalitat que duu a terme el Tribunal en la mesura que ja no s'exerceix sobre productes acabats, fruits d'una tramitació parlamentària complerta (control *ex post*), sinó sobre decisions inicials del procediment parlamentari (control *ex ante*). A aquesta doctrina cal afegir-hi el posicionament del Tribunal Constitucional, que també considera que poden ser objecte de control de constitucionalitat les resolucions i mocions parlamentàries en què el Parlament de Catalunya formula un posicionament polític.

6 Cal afegir que el Dictamen del Comitè de Drets Humans de l'ONU, de data 30 d'agost de 2022, dictat en relació amb la Comunicació presentada pels Srs. Oriol Junqueras, Raül Romeva, Josep Rull i Jordi Turull, respecte de la seva suspensió com a diputats del Parlament de Catalunya, en el marc de la investigació penal per un presumpte delicte de rebel·lió, se situa en una línia d'argumentació concordant amb aquella que s'acaba d'exposar. Així es fa palès en l'estimació de les pretensions formulades en la Comunicació esmentada, amb l'argument que una aplicació del dret intern que comporti automàticament la suspensió de funcions de representants electes, per presumptes delictes sobre la base de fets públics i pacífics, amb anterioritat a l'existència d'una condemna, impedeix una anàlisi individualitzada de la proporcionalitat de la mesura i no pot considerar-se, doncs, que compleixi els requisits de raonabilitat i objectivitat exigits.

La conseqüència d'aquesta doctrina constitucional és que les tasques de les meses parlamentàries —o, més singularment, del Parlament de Catalunya— queden dràsticament condicionades. De fet, també ho posa de manifest el freqüent exercici d'accions penals contra els membres de la Mesa per decisions adoptades en exercici de les funcions que tenen atribuïdes. En definitiva, a partir de la doctrina constitucional indicada i de la intervenció dels tribunals penals, la sobirania parlamentària i la funció representativa que correspon a les cambres i les seves meses no pot configurar-se ni exercir-se amb completesa i plenitud.

3. El procediment de designació de senadors autonòmics

En el període analitzat, la STC 56/2022, de 5 d'abril, resol un procés constitucional relatiu a la designació d'un senador autonòmic, procés que té el seu origen en el recurs d'empara interposat pels diputats que van integrar el Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar a la XII legislatura del Parlament de Catalunya, contra dues resolucions de la Mesa d'aquesta cambra, de 15 i 16 de maig de 2019. Els recurrents entenien que la Mesa, en fixar un determinat sistema de votació —electrònic—, no havia garantit les facultats del Grup Parlamentari per a la designació per la cambra com a senador en representació de la Generalitat, del candidat que, d'acord amb criteris de proporcionalitat, li corresponia presentar després de la renúncia a l'escó de qui fos, al seu dia, designat pel Parlament de Catalunya per a aquest càrrec a proposta del mateix grup. De fet, el candidat proposat —el Sr. Miquel Iceta— va ser rebutjat.

La sentència estima el recurs d'empara, tot declarant que la Mesa havia d'haver optat per un procediment de votació —per paperetes— que, sense restringir la facultat de l'assemblea de votar o no pel candidat proposat, elegible per majoria simple, impedís que es pogués constituir una majoria de bloqueig emparada en la possibilitat de formular un vot negatiu sense cap alternativa.

Per al Tribunal, l'assignació de les propostes presentades per cada grup parlamentari s'ha d'atenir, com exigeixen la Constitució, l'Estatut d'autonomia, la Llei 6/2010, del 26 de març, del procediment de designació dels senadors que representen la Generalitat al Senat i el Reglament parlamentari, a un criteri de proporcionalitat, sense que es pugui impedir, mediatitzar o substituir la facultat que només el respectiu grup ostenta per seleccionar o individualitzar, com a candidats, aquells que es proposen al Ple.

La sentència raona que, tot i que la Mesa va optar per un dels procediments de votació previstos, va desconèixer la necessitat d'evitar el bloqueig de les facultats de proposta de candidats que proporcionalment corresponien al grup parlamentari afectat. El Tribunal sostè que, d'aquesta manera, es va vulnerar el principi de proporcionalitat en l'assignació de propostes per a la designació de senadors pel recurs a un procediment de votació que permetia el veto a la ratificació del candidat presentat, fent impossible el respecte a la representació proporcional que imposa l'article 69.5 CE i que reitera l'article 165.4 de la Llei orgànica de Règim Electoral General, que es

concreta en l'atribució a cada grup parlamentari de drets de presentació o proposta en proporció a la força representativa.

La interpretació que fa el Tribunal del marc normatiu aplicable a la designació de senadors per part dels parlaments autonòmics mereix dues reflexions. Primer, el plantejament del Tribunal acaba configurant la potestat parlamentària per designar els senadors en un acte quasi-degut respecte de la proposició de cada grup parlamentari, malgrat que la sentència ho negui. Segon, l'argumentació de la sentència, seguint la línia doctrinal de la STC 123/2017, de 2 de novembre, apunta a una desvinculació dels senadors autonòmics de l'assemblea legislativa que els designa, atès que, per al Tribunal, l'essencial és la proposta dels grups parlamentaris i no tant la decisió posterior de l'assemblea legislativa que, *de facto*, agafa un caràcter de simple ratificació.

4. La conflictivitat en matèria d'habitatge

Novament, el període analitzat és un bon exponent de la notable conflictivitat que genera l'exercici de la competència autonòmica exclusiva en matèria d'habitatge, especialment pel que fa a les disposicions aprovades per la Generalitat de Catalunya. En tal sentit, cal apuntar que són quatre les normes de la Generalitat impugnades i cinc les sentències dictades, com palesa la relació següent:

- Llei del Parlament de Catalunya 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes als contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge. Respecte d'aquesta disposició s'han seguit dos processos constitucionals: les STC 37/2022, de 10 de març i 57/2022, de 7 d'abril resolen, respectivament, els recursos d'inconstitucionalitat interposats per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular i pel president del Govern, contra diversos preceptes de la Llei 11/2020.
- Decret llei 34/2020, de 20 d'octubre, del Govern de la Generalitat de Catalunya, de mesures urgents de suport a l'activitat econòmica desenvolupada als locals de negoci arrendats. El Jutjat de Primera Instància núm. 11 de Barcelona formula una qüestió d'inconstitucionalitat en relació amb l'article 2.1, lletres a) i b) de la norma esmentada que és resolta per la STC 150/2022, de 29 de novembre.
- Decret llei de la Generalitat de Catalunya 37/2020, de 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant els efectes de la pandèmia de la COVID-19. La STC 28/2022, de 24 de febrer, resol el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra els apartats 1, 2 i 3 de l'art. únic del decret llei esmentat.
- Decret llei de la Generalitat de Catalunya 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatges amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer. L'art. 4 d'aquesta norma és impugnat a través d'un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern que resol la STC 118/2022, de 29 de setembre.

Les sentències esmentades declaren la inconstitucionalitat de diversos continguts de les normes impugnades per vulneració de les competències estatals en matèria de legislació processal (art. 149.1.6 CE) i de les bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE).

La lectura de les sentències, conjuntament amb altres resolucions dictades pel Tribunal Constitucional en matèria d'habitatge, fan evident que l'exercici de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge topa amb tres grans problemàtiques: 1) la intervenció legislativa i executiva de l'Estat en aquest àmbit material; 2) els dubtes que pot plantejar la compatibilitat de les mesures adoptades en matèria d'habitatge amb el dret de propietat; 3) el control i supervisió constant de les mesures autonòmiques que exerceixen el president del Govern de l'Estat, grups de diputats i senadors, i jutges i tribunals que, a través de la seva legitimació constitucional, acaben impugnant-les.

Pel que fa al primer aspecte, és forçós recordar que el caràcter exclusiu de la competència autonòmica en matèria d'habitatge —i de qualsevol que estatutàriament sigui qualificada com a exclusiva— no impedeix, d'acord amb la doctrina constitucional, que l'Estat pugui legislar-hi i, fins i tot, dur a termes actes d'execució sobre la base d'altres títols competencials. De fet, la doctrina constitucional ha configurat un marc competencial en què gran part de les principals mesures que permeten configurar una política en matèria d'habitatge recauen en l'àmbit competencial de l'Estat, a partir dels títols competencials econòmic, de dret civil, legislació processal i també de regulació de les condicions bàsiques aplicables als drets dels espanyols, com comentarem de forma separada tot seguit.

— La constant referència del Tribunal a la competència sobre planificació general de l'activitat econòmica de l'art. 149.1.13 CE, fonamentada en la importància del mercat immobiliari des de la perspectiva de l'activitat econòmica, té dues conseqüències; d'una banda, desvirtua el caràcter exclusiu de la competència autonòmica tot situant-la en un terreny incert a expenses de les mesures econòmiques que pugui adoptar l'Estat; de l'altra, dona un caràcter economicista a la matèria relativa a l'habitatge, atès que es posa èmfasi en la seva importància per a l'economia nacional, en detriment de la seva funció social i el drama que suposa la manca d'habitatge i les situacions extremes que es poden produir, com ara els desnonaments.
— Referint-se als procediments d'execució hipotecària i els desnonaments, el Tribunal sosté que la competència estatal sobre la legislació processal (art. 149.1.6 CE) impedeix que les comunitats autònomes adoptin mesures que puguin incidir en l'exercici davant dels tribunals de les accions hipotecàries i de desnonament, condicionant-les al compliment de determinats requisits fixats per les lleis autonòmiques, com ara l'obligació d'oferir un lloguer social.
— La possibilitat que les comunitats autònomes puguin actuar sobre el règim de lloguer resta supeditada a la seva necessària adequació a les bases de les obligacions

contractuals que correspon establir a l'Estat (art. 149.1.8 CE). Això, a la pràctica, acaba suposant una important limitació per a la Generalitat a l'hora d'establir una política pròpia en aquesta matèria, en la mesura que resta dràsticament condicionada a les decisions que adopti el legislador estatal.

— El més sorprenent, però, és que per a un Tribunal que ha considerat que els drets configurats com a principis rectors no són autèntics drets susceptibles d'empara constitucional, les sentències dictades obrin la porta a reforçar l'àmbit competencial de l'Estat vinculant el dret de l'habitatge (art. 47 CE) amb la dignitat humana (art. 10.1 CE) i els drets a la intimitat personal i familiar (art. 18.1 CE) i a la inviolabilitat del domicili (art. 18.2 CE), la qual cosa pot portar a justificar l'aplicació del títol competencial de l'art. 149.1.1 CE.

En qualsevol cas, és prou significativa la visió que té el Tribunal de la competència autonòmica exclusiva en matèria d'habitatge, ja que la circumscriu a l'establiment de condicions sobre la qualitat i l'habitabilitat de l'habitatge, la planificació i la inspecció, i el foment i promoció (STC 28/2022). Es tracta d'una visió que posa més èmfasi en els aspectes executius o de gestió de la competència, sense plantejar una visió integradora del títol competencial que inclogui potestats normatives que coadjuvin a fer possible el dret a un habitatge digne. De fet, el plantejament de les institucions estatals i de la mateixa doctrina constitucional porta inexorablement a restringir la competència autonòmica «exclusiva» en matèria d'habitatge, en la mesura que queda desproveïda dels instruments normatius indispensables per fer una política pròpia amb plena completesa. La intervenció normativa de les Corts Generals, amb la futura aprovació de la llei d'habitatge, pot acabar consolidant aquest model segons quins siguin els termes en què s'aprovi definitivament la llei estatal.

5. Dos aspectes controvertits: la normativa bàsica i la regla de prevalença

- Una ordre ministerial de caràcter bàsic provoca la inconstitucionalitat sobrevinguda de diversos preceptes d'una llei autonòmica.

Una de les grans qüestions problemàtiques del sistema de distribució de competències la constitueixen les competències compartides que permeten a l'Estat aprovar normativa bàsica i a les comunitats autònomes dur a terme el seu desenvolupament i la seva execució. Aquesta tipologia competencial ha generat una extraordinària conflictivitat davant del Tribunal Constitucional que compta amb una consolidada doctrina sobre el concepte formal de les bases —aquestes han de ser aprovades mitjançant normes amb rang de llei— i material —les bases han de consistir en un mínim comú normatiu que permeti el seu desenvolupament per les comunitats autònomes i l'establiment de polítiques pròpies—. Tanmateix, el mateix Tribunal ha admès excepcions a aquests dos conceptes que han permès a les institucions estatals acabar convertint aquelles excepcions en les regles generals, amb la complaença de la mateixa Jurisdicció constitucional que, quan se li han plantejat controvèrsies competencials, ha

acabat admetent, en la majoria de supòsits, la constitucionalitat de les bases estatals, encara que no haguessin estat aprovades mitjançant normes amb rang de llei i que tinguessin un caràcter força detallat.

La STC 99/2022, de 13 de juliol, se situa dintre del conjunt de nombroses sentències que admeten l'aprovació de normativa bàsica mitjançant normes reglamentàries. La sentència esmentada resol el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra diversos preceptes de la Llei 4/2021, d'1 de juliol, de caça i gestió sostenible dels recursos cinegètics de Castella i Lleó, que van configurar les poblacions de llop situades al nord del riu Duero com a espècies cinegètiques susceptibles de caça.

El recurs d'inconstitucionalitat argumentava que la regulació autonòmica —que permetia la caça del llop— vulnerava la normativa bàsica estatal continguda en l'article únic de l'Ordre TED/980/2021, de 20 de setembre, per la qual es modifica l'annex del Reial decret 139/2011, de 4 de febrer, per al desenvolupament de la llista d'espècies silvestres en règim de protecció especial i del catàleg espanyol d'espècies amenaçades. La citada ordre, aprovada el setembre de 2021, hauria incorporat les poblacions del llop situades al nord del riu Duero a la llista d'espècies protegides, amb la qual cosa els preceptes autonòmics impugnats, aprovats el juliol de 2021 i inicialment conformes amb la normativa bàsica, haurien incorregut en inconstitucionalitat mediata o indirecta de manera sobrevinguda, envaint les bases estatals en aquesta matèria *ex* art. 149.1.23 CE.

El Tribunal enquadra la controvèrsia en la matèria ambiental en què l'Estat, d'acord amb l'art. 149.1.23 CE, pot aprovar la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes per establir normes addicionals de protecció. A partir d'aquest enquadrament, la sentència recorda els requisits materials i formals de la normativa bàsica. Pel que fa als requisits materials, el Tribunal considera que les mesures adreçades a la protecció de la fauna silvestre —que és la submatèria afectada— s'han de considerar materialment bàsiques, mentre que, pel que fa als requisits formals, recorda la vigència del principi de llei formal, però també admet la utilització de les bases a través d'ordres ministerials, de manera excepcional, quan es tracti de matèries conjunturals o fins i tot efímeres que presentin una mutabilitat intrínseca.

En el cas analitzat, el Tribunal arriba a la conclusió que l'Ordre TED/980/2021 ha de ser reputada com a norma bàsica des d'un punt de vista material, tenint en compte que la doctrina constitucional ha avalat el caràcter bàsic de la regulació del llistat d'espècies silvestres en règim de protecció especial i del règim de protecció associat, previstos a la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat (STC 69/2013, de 14 de març i 148/2020, de 22 d'octubre) i, en el seu desenvolupament, al Reial decret 139/2011 abans esmentat (STC 146/2013, d'11 de juliol). Des de la perspectiva formal, la sentència sosté que l'Ordre TED/980/2021 pot ser considerada com a bàsica atès que és necessària per completar la regulació de la disciplina bàsica definida a la llei, està justificada per la naturalesa tècnica o conjuntural de la matèria que regula i té una connexió clara amb la Llei 42/2007.

Confirmat el caràcter bàsic de la normativa estatal que prohibeix les actuacions que tinguin la finalitat de donar mort als llops, capturar-los, perseguir-los o molestar-los, la sentència arriba a la conclusió que els preceptes impugnats de la llei autonòmica contradiuen aquella normativa de manera efectiva i insalvable per via interpretativa, ja que segueixen permetent la caça de les poblacions de llop situades al nord del riu Duero, per la qual cosa en declara la inconstitucionalitat i nul·litat.

En definitiva, el supòsit resolt pel Tribunal Constitucional és un bon exponent de l'abast que ha assolit la normativa bàsica que, fins i tot, pot permetre a un Ministre *deixar sense efecte* la voluntat del legislador autonòmic en provocar la inconstitucionalitat sobrevinguda d'una llei autonòmica amb l'aprovació d'una ordre ministerial que modifiqui les bases.

- La problemàtica de la regla de prevalença del dret estatal de l'art. 149.3 CE.

La STC 76/2022, de 15 de juny, és interessant perquè analitza els termes en què s'ha d'interpretar la regla de prevalença del dret estatal de l'art. 149.3 CE que continua plantejant problemes d'aplicació. La sentència esmentada resol una qüestió d'inconstitucionalitat del Jutjat del Contenciós Administratiu núm. 2 d'Alacant en relació amb l'art. 60.2 de la Llei de les Corts Valencianes 6/2014, de 25 de juliol, de prevenció, qualitat i control ambiental d'activitats a la Comunitat Valenciana, per possible infracció dels apartats 23 i 18 de l'art. 149.1 CE.

L'art. 60.2 de la citada llei regulava el supòsit de manca de resolució expressa en el procediment d'atorgament d'una llicència ambiental, tot establint que, en aquest cas, podria entendre's estimada la sol·licitud presentada, llevat que la llicència suposés concedir al sol·licitant o a tercers facultats relatives al domini públic o al servei públic, com ara la utilització de la via pública. L'òrgan promotor de la qüestió argumentava que aquesta regulació podria incórrer en un supòsit d'inconstitucionalitat mediata o indirecta de l'art. 149.1.23 CE (que atribueix a l'Estat la competència per adoptar la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient), atès que l'art. 10 de la Llei de les Corts Generals 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental (LEA), establia que la manca d'emissió de la declaració d'impacte ambiental o de l'informe d'impacte ambiental, en els terminis legalment establerts, no podia entendre's que equivalia a una avaluació ambiental favorable.

També qüestionava la compatibilitat de la dita disposició amb el que disposa l'art. 24.1 de la Llei del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), que establia el silenci negatiu en els procediments iniciats a instància de l'interessat en què l'estimació impliqués l'exercici d'activitats que «poguessin fer malbé el medi ambient», la qual cosa provocava una possible inconstitucionalitat mediata de l'art. 60.2 de la Llei 6/2014 per vulneració de l'art. 149.1.18 CE.

Davant del plantejament de la qüestió d'inconstitucionalitat, la representació processal de les Corts Valencianes i de la Generalitat Valenciana argumentaven que no era procedent la seva formulació, perquè el jutjat podia inaplicar la norma auto-

nòmica en virtut del principi de prevalença de l'art. 149.3 CE, per contradicció amb l'art. 24.1 LPACAP.

La STC 76/2022 rebutja aquest plantejament i recorda que, després d'un canvi de doctrina, el Tribunal Constitucional ha admès que els òrgans de la jurisdicció ordinària poden inaplicar una llei autonòmica, en virtut de la clàusula de prevalença de les normes estatals establerta per l'art. 149.3 CE, en dos casos: d'una banda, si existís legislació bàsica estatal prèvia que el precepte autonòmic controvertit reproduïa (*lex repetita*) i es modifiqués després la norma estatal en un sentit incompatible amb la legislació autonòmica; de l'altra, si es tractés d'un supòsit d'absència prèvia de normativa bàsica i posteriorment es dictés aquesta en un sentit igualment incompatible amb una llei autonòmica.

El Tribunal raona que el cas plantejat no s'insereix en cap d'aquests dos supòsits i considera que la qüestió d'inconstitucionalitat està ben plantejada. En l'anàlisi de fons de la qüestió, la sentència sosté que el silenci negatiu de l'art. 24.1 LPACAP en els procediments relatius a l'exercici d'activitats que puguin danyar el medi ambient és una norma de procediment administratiu comú conforme a l'art. 149.1.18 CE, mentre que l'exigència d'avaluació ambiental «expressa» de l'art. 10 LEA constitueix una norma bàsica de medi ambient emparada per l'art. 149.1.23 CE. D'acord amb això, el Tribunal conclou que la contradicció entre les normes estatals i l'autonòmica és efectiva i insalvable per via interpretativa, per la qual cosa en declara la inconstitucionalitat i nul·litat per vulnerar, indirectament o mediatament, els apartats 18 i 23 de l'article 149.1 CE.

En darrer lloc, cal apuntar que l'aplicació de la regla de la prevalença de l'art. 149.3 CE continua sent objecte de desacord entre els magistrats, com posa de manifest el vot particular formulat a la sentència.[7] Aquest vot particular, que defensa la inadmissió de la qüestió d'inconstitucionalitat, considera que l'art. 149.3 CE fa referència a tots els conflictes produïts per la contradicció entre les normes de l'Estat i aquelles que les comunitats autònomes hagin aprovat en matèries que no s'hagin atribuït a la seva competència exclusiva, per la qual cosa el conflicte plantejat en la qüestió d'inconstitucionalitat encaixava en aquest supòsit.

6. La inconstitucionalitat de la competència dels tribunals per autoritzar mesures sanitàries generals que limitin drets fonamentals

La STC 70/2022, de 2 de juny, culmina el conjunt de sentències del Tribunal Constitucional que han desautoritzat, en gran mesura, les mesures més rellevants adoptades per les institucions estatals per fer front a la crisi pandèmica de la COVID-19. Tres eren, fins al dictat de la STC 70/2022, les mesures i les corresponents sentències a les quals calia fer esment:

7 Vot particular del magistrat Sr. Ricardo Enríquez.

- Declaració de l'estat d'alarma pel Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19 i les seves successives pròrrogues (STC 148/2021, de 14 de juliol).
- Declaració de l'estat d'alarma pel Reial decret 926/2020, de 25 d'octubre, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19 i la seva pròrroga (STC 183/2021, de 27 d'octubre).
- Suspensió de terminis de tramitació dels procediments parlamentaris, adoptada per la Mesa del Congrés dels Diputats (STC 168/2021, de 5 d'octubre).

A aquestes tres sentències cal afegir-hi ara la STC 70/2022, de 2 de juny, que ha considerat inconstitucional l'atribució de la competència a les sales del contenciós administratiu dels tribunals superiors de justícia per autoritzar o ratificar les mesures adoptades d'acord amb la legislació sanitària que les autoritats sanitàries, d'àmbit diferent de l'estatal, consideressin urgents i necessàries per a la salut pública i impliquessin la limitació o restricció de drets fonamentals quan els seus destinataris no estiguessin identificats individualment. Aquesta competència va ser introduïda mitjançant una reforma de l'art. 10.8 de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA) duta a terme per la disposició final segona de la Llei 3/2020, de 18 de setembre, de mesures processals i organitzatives per fer front a la COVID-19 en l'àmbit de l'Administració de justícia, que també va modificar els art. 10.8 i 11.1 i) LJCA.

La STC 70/2022, de 2 de juny, raona que l'esmentada atribució competencial a les sales del contenciós administratiu dels tribunals superiors de justícia desborda la funció jurisdiccional dels jutges i tribunals (art. 117.3 CE), sense que pugui emparar-se en l'excepció prevista a l'art. 117.4 CE, que preveu que els jutjats i tribunals poden exercir les funcions atribuïdes per llei en garantia de qualsevol dret. Pel Tribunal Constitucional, l'art. 10.8 LJCA trenca el principi constitucional de separació de poders en atribuir als òrgans judicials de l'ordre contenciós administratiu funcions alienes a la seva comesa constitucional (art. 106.1 i 117 CE), en detriment de la potestat reglamentària que la Constitució (art. 97 CE) i els estatuts d'autonomia atribueixen al poder executiu, sense condicionar-la al complement o autorització dels jutges o tribunals per entrar en vigor i desplegar eficàcia. La sentència també considera que la regulació qüestionada suposa un menyscapte per al principi constitucional d'eficàcia de l'actuació de les administracions públiques (art. 103.1 CE) i, per tant, per a la seva potestat reglamentària, perquè l'exigència d'autorització judicial dificulta i demora l'aplicació d'unes mesures de protecció de la salut pública de caràcter urgent i que, per tant, requereixen una aplicació immediata.

Les quatre sentències esmentades, dictades pel Tribunal Constitucional els anys 2021 i 2022, que afecten tots els subjectes intervinents en la gestió de la crisi pandèmica —Govern, Congrés, comunitats autònomes i tribunals—, provoquen l'enfonsament, total o parcial, de tres pilars bàsics amb què les institucions estatals van construir la seva resposta a la situació pandèmica: la declaració de l'estat d'alarma com a instrument de restricció de drets —especialment, la llibertat de circulació—, l'impuls de la

cogovernança i el protagonisme de les comunitats en la gestió de la crisi i, finalment, la intervenció dels tribunals en la implementació de mesures limitatives de drets fonamentals adoptades per les autoritats sanitàries amb caràcter general. En resoldre els processos constitucionals, el Tribunal va dur a terme unes anàlisis purament abstractes que apareixien desvinculades del context d'inseguretat i desconeixement en què s'havien de moure els poders públics per fer front a una situació inèdita que plantejava més dubtes que certeses. En fi, la sensació que deixa la intervenció del Tribunal Constitucional és la d'una jurisdicció més amatent a controlar les decisions del legislador democràtic que no pas a tutelar els drets i llibertats dels ciutadans.[8]

En darrer lloc, cal posar l'accent en un aspecte a què fa referència la STC 70/2002, relativa al model de descentralització política de l'Estat espanyol. I és que la sentència, al fer una mena d'estudi introductori del principi de divisió de poders, apunta que a la clàssica divisió horitzontal de poders s'hi afegeix, en el cas espanyol, una nova «divisió vertical de poders» o distribució territorial del poder, dimanant del dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions (art. 2 i títol VIII CE). En aquest punt és on cal parar atenció en la mesura que el Tribunal Constitucional es reafirma, de manera acrítica, en l'afirmació continguda en la STC 31/2010, de 28 de juny, segons la qual una de les característiques definidores de l'estat autonòmic, per contrast amb el federal, és que la seva diversitat funcional i orgànica no arriba en cap cas a la jurisdicció. Aquesta afirmació, que va ser en el seu moment criticada doctrinalment, suposa un desconeixement dels models federals, ja que existeixen estats proclamats formalment com a federals en què el règim de descentralització política no afecta el poder judicial. Aquesta insistència en un plantejament erroni és, segurament, conseqüència de la manera de procedir del Tribunal Constitucional, que habitualment es fonamenta, en resoldre els processos constitucionals, en una metodologia d'autoreferència constant i monolítica a la seva pròpia doctrina que acaba sent la clau de volta que dona resposta a qualsevol assumpte que se li pugui plantejar, malgrat que aquella doctrina pot haver estat dictada respecte de disposicions o actuacions absolutament diverses i en contextos molt diferents.

8 Més recentment, la interlocutòria del Tribunal 177/2022, de 19 de desembre, s'ha constituït en l'exponent màxim de fins on pot arribar el control —intens i extens— que la jurisdicció constitucional realitza sobre el legislador democràtic. Aquesta interlocutòria, que admet un recurs d'empara presentat per 13 diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés, suspèn per primer cop, de forma cautelar, una tramitació parlamentària d'un procediment legislatiu. La suspensió afectava els preceptes que modificaven la Llei orgànica del Poder Judicial i la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, introduïts a la «Proposició de Llei orgànica de transposició de directives europees i altres disposicions per a l'adaptació de la legislació penal a l'ordenament de la Unió Europea, i reforma dels delictes contra la integritat moral, desordres públics i contraban d'armes de doble ús», que derivaven de les esmenes números. 61 i 62, presentades pels Grups Parlamentaris Socialista i Confederal d'Unides Podem-En Comú Podem-Galícia en Comú. Aquestes esmenes havien estat introduïdes en el text de la referida proposició de llei orgànica, aprovada pel Ple del Congrés dels Diputats en sessió del dia 15 de desembre del 2022, i es corresponien amb les disposicions transitòries quarta i cinquena i amb la disposició final primera i segona apartat 4.

Sistematització de legislació estatal

Helena Mora Balcells

Responsable d'Estudis i Recerca de la Comissió Jurídica Assessora*

Elena Vela López

Tècnica d'anàlisi i documentació de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern

Les lleis aprovades per les Corts Generals durant l'any 2022, algunes de les quals seran objecte d'anàlisi posterior, sumen un total de 54 (15 de caràcter orgànic i 39 de caràcter ordinari).

Els reials decrets llei aprovats pel Govern són 20. Alguns d'ells responen a la necessitat de fer front a l'actual crisi energètica i a altres problemes ocasionats o agreujats, sobretot en l'àmbit econòmic, per la invasió d'Ucraïna per part de Rússia iniciada el 24 de febrer de 2022. En canvi, són menys nombroses les normes aprovades per fer front a la situació de pandèmia ocasionada per la COVID-19.

Algunes normes suposen la transposició de directives europees. Entre elles cal esmentar-ne algunes tan rellevants com la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular i la Llei 13/2022, de 7 de juliol, general de comunicació audiovisual.

Les disposicions aprovades s'han classificat en cinc apartats: reforma d'estatuts d'autonomia; finançament autonòmic; normes adoptades per fer front a la crisi energètica derivada de la guerra a Ucraïna; legislació de naturalesa econòmica i normativa sectorial.

1. Reforma d'estatuts d'autonomia

Cal esmentar dues lleis orgàniques que reformen els estatuts d'autonomia de les Illes Balears i d'Aragó.

En primer lloc, s'aprova la Llei orgànica 1/2022, de 8 de febrer, de reforma de la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, per a la supressió de l'aforament dels diputats i les diputades del Parlament de les Illes Balears i dels membres del Govern de les Illes Balears.

Aquesta modificació estatutària va en la línia de les modificacions aprovades per dues lleis orgàniques anteriors, la Llei orgànica 1/2021, de 15 de febrer, de reforma de la Llei orgànica 4/1982, de 9 de juny, de l'Estatut d'autonomia per a la Regió de Múrcia i la Llei orgànica 2/2021, de 23 de març, de reforma de la Llei orgànica 8/1981, de 30 de desembre, de l'Estatut d'autonomia per a Cantàbria. Ambdues modificacions estatutàries van tenir per objecte eliminar els aforaments especials per a diputats del Parlament i per a membres del Govern.

* Fins al 31 d'octubre de 2022 ha estat Responsable d'Estudis i Iniciatives Autonòmiques de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

La reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears estableix que els diputats i diputades del Parlament de les Illes Balears «durant el seu mandat gaudeixen d'immunitat amb l'efecte concret que no poden ser detinguts ni retinguts sinó en cas de flagrant delicte» i que «el coneixement de les causes penals i de les demandes de responsabilitat civil per fets comesos en l'exercici del càrrec correspon a l'òrgan jurisdiccional predeterminat per la llei» —modificació de l'article 44, primer paràgraf—. Per tant, es manté que durant el seu mandat els diputats i diputades del Parlament no poden ser detinguts ni retinguts sinó en cas de flagrant delicte, però es preveu, com a novetat, que és el jutge ordinari predeterminat per la llei el competent per al coneixement de les causes.

Quant a la responsabilitat penal del president i dels membres del Govern, el nou redactat de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears es remet a allò previst per als diputats i les diputades del Parlament de les Illes Balears (modificació dels art. 56.7 i 57.5).

En segon lloc, cal fer esment de la Llei orgànica 15/2022, de 27 de desembre, de reforma de la Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Aragó. La llei modifica tres articles de l'Estatut aragonès per suprimir els aforaments dels membres del Govern regional i dels diputats autonòmics. També es modifica l'article 36 per assenyalar que les Corts d'Aragó tindran entre 65 i 80 escons, però garantint que cadascuna de les províncies estarà representada «en tot cas per un mínim de 14 escons». El text també assenyala que «correspondrà a cada circumscripció electoral un nombre d'escons tal que la xifra d'habitants necessaris per assignar-ne un a la circumscripció més poblada no superi 3 vegades la corresponent a la menys poblada» i que «l'aplicació d'aquesta regla en cap cas no podrà alterar aquest mínim de 14 escons per província».

2. Modificacions del finançament autonòmic

Quant al finançament autonòmic, s'han modificat les lleis que regulen el finançament de les comunitats autònomes de règim comú i també les lleis que regulen el concert i conveni econòmic.

En primer lloc, mitjançant la Llei orgànica 9/2022, de 28 de juliol —una «llei òmnibus» de caire heterogeni— s'ha modificat la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) i la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia.

Aquesta modificació té per objecte articular la cessió a les comunitats autònomes (CA) del nou impost sobre el dipòsit de residus en abocadors, la incineració i la coincineració de residus creat per la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular.

Concretament, la LOFCA inclou l'esmentat impost en la llista de figures tributàries que poden ser cedides a les CA i se'ls reconeix competències normatives sobre la re-

gulació dels tipus impositius i la gestió de l'impost. La modificació de la Llei 22/2009 estableix els punts de connexió necessaris per entendre produït en el territori d'una CA el rendiment de l'impost (que se cedeix totalment) alhora que reconeix competències normatives autonòmiques sobre els tipus impositius i la gestió i liquidació de l'impost, amb la limitació que les CA no poden regular la classificació de residus i d'instal·lacions continguda en l'art. 93 de la Llei 7/2022, que dona lloc a l'aplicació de tipus de gravàmens diferenciats.

També s'han modificat diverses lleis sobre el règim de cessió de tributs a les CA per incloure el nou tribut sobre residus i fixar les condicions de la cessió. Les CA a les quals es cedeix aquest impost són Andalusia (Llei 32/2022, de 27 de desembre, per la qual es modifica la Llei 18/2010, de 16 de juliol), Canàries (Llei 33/2022, de 27 de desembre, per la qual es modifica la Llei 26/2010, de 16 de juliol), Catalunya (Llei 34/2022, de 27 de desembre, per la qual es modifica la Llei 16/2010, de 16 de juliol), Comunitat Valenciana (Llei 35/2022, de 27 de desembre, per la qual es modifica la Llei 23/2010, de 16 de juliol), Galícia (Llei 36/2022, de 27 de desembre, per la qual es modifica la Llei 17/2010, de 16 de juliol) i Illes Balears (Llei 37/2022, de 27 de desembre, per la qual es modifica la Llei 28/2010, de 16 de juliol).

En segon lloc, cal esmentar dues lleis que han modificat el règim de concert i de conveni: la Llei 1/2022, de 8 de febrer, per la qual es modifica la Llei 12/2002, de 23 de maig, per la qual s'aprova el Concert Econòmic amb la Comunitat Autònoma del País Basc, i la Llei 22/2022, de 19 d'octubre, per la qual es modifica la Llei 28/1990, de 26 de desembre, per la qual s'aprova el Conveni Econòmic entre l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra.

La primera de les lleis apuntades obeeix el compliment de la disposició addicional segona de la Llei 12/2002, de 23 de maig, per la qual s'aprova el Concert Econòmic amb la Comunitat Autònoma del País Basc que preveu que, en cas que es produís una reforma de l'ordenament jurídic tributari de l'Estat que afectés la concertació dels tributs o una alteració en la distribució de les competències normatives que afectés l'àmbit de la imposició indirecta o es creessin noves figures tributàries o pagaments a compte, es procediria per ambdues administracions, de comú acord, a l'adaptació del Concert Econòmic.

A la vista d'això, l'acord que s'annexa a la Llei 1/2022, modifica els art. 27 i 29 de la Llei 12/2002 relatius respectivament a l'exacció de l'IVA i a la seva gestió i inspecció. També incorpora les seccions 11a bis sobre l'Impost sobre Transaccions Financeres i la secció 11a ter sobre l'Impost sobre Determinats Serveis Digitals. Finalment, modifica l'art. 46 sobre les obligacions d'informació, l'art. 56 relatiu a les compensacions que s'han de restar de la quota corresponent a cada territori històric i l'art. 68 que regula els procediments especials de la Junta Arbitral previstos en el Concert Econòmic.

En darrer lloc, cal fer esment, com s'ha avançat, de la Llei 22/2022, de 19 d'octubre, per la qual es modifica la Llei 28/1990, de 26 de desembre per la qual s'aprova el Conveni Econòmic entre l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra. La modificació

del Conveni té per objecte incorporar les novetats legislatives que afecten els tributs aprovats per l'Estat, adaptant-les al seu règim especial. Entre aquestes modificacions cal destacar aquelles que afecten les retencions i ingressos a compte pels rendiments del treball i per rendiments del capital mobiliari de l'impost sobre la renda de les persones físiques, i també les exaccions de diversos impostos (de societats, sobre el valor de l'extracció de gas, petroli i condensats, sobre les transaccions financeres, sobre determinats serveis digitals i sobre residus).

3. Mesures per pal·liar els efectes de la guerra d'Ucraïna

Fins a sis decrets llei han estat adoptats per fer front a les conseqüències econòmiques de la guerra a Ucraïna:

- Reial decret llei 6/2022, de 29 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en el marc del Pla nacional de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna.

  Aquesta disposició adopta un seguit de mesures en l'àmbit energètic, en el sector del transport marítim, de suport al teixit productiu i empresarial i de recolzament a treballadors i col·lectius vulnerables.

  L'Estat invoca una multiplicitat de competències exclusives estatals en diversos àmbits materials: regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE); nacionalitat, immigració, emigració, estrangeria i dret d'asil (art. 149.1.2 CE); legislació laboral (art. 149.1.7 CE); legislació civil (149.1.8 CE); legislació sobre propietat intel·lectual i industrial (art. 149.1.9 CE); bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE); hisenda general (art. 149.1.14 CE); legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social (art. 149.1.17 CE); bases del règim jurídic de les administracions públiques, procediment administratiu comú i legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives (art. 149.1.18 CE); pesca marítima (art. 149.1.19 CE); ports d'interès general (art. 149.1. 20 CE); ferrocarrils i transports terrestres que transcorrin pel territori de més d'una CA (art. 149.1.21); legislació, ordenació i concessió de recursos i aprofitaments hidràulics quan discorrin per més d'una CA (art. 149.1.22 CE); legislació bàsica sobre protecció del medi ambient (art. 149.1.23); bases del règim miner i energètic (art. 149.1 25 CE) i regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals (art. 1491.30 CE). Així mateix, es dicta a l'empara d'allò disposat a l'art. 149.2 CE pel qual l'Estat considera el servei de la cultura com a deure i atribució essencial.

- Reial decret llei 10/2022, de 13 de maig, pel qual s'estableix amb caràcter temporal un mecanisme d'ajust de costos de producció per a la reducció del preu de l'electricitat en el mercat majorista.

  Aquesta norma té per objecte regular, amb la finalitat de reduir el preu de l'electricitat en el mercat majorista, un mecanisme d'ajust de costos de producció, en una

quantia proporcional a la internalització del major cost d'aprovisionament dels combustibles fòssils emprats per les instal·lacions en la producció d'electricitat.

La norma invoca les competències exclusives estatals en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) i de bases del règim miner i energètic (art. 149.1.25 CE).

- Reial decret llei 11/2022, de 25 de juny, pel qual s'adopten i es prorroguen determinades mesures per respondre a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna, per fer front a situacions de vulnerabilitat social i econòmica i per a la recuperació econòmica i social de l'illa de La Palma.

En matèria de transports, es preveuen ajuts directes a les CA i entitats locals que prestin servei de transport col·lectiu urbà o interurbà, així com als ens locals supramunicipals que agrupin diversos municipis i que prestin servei de transport públic urbà col·lectiu, i que compleixin les condicions establertes (art. 2 i següents). Així mateix, també és remarcable la reducció del preu d'abonaments i títols multiviatge per part de Renfe Viajeros amb descomptes que oscil·len, segons els casos, entre el 100% i el 50% (art. 10).

En l'àmbit energètic, s'estableix que el tipus impositiu aplicable de l'IVA a determinats lliuraments, importacions i adquisicions intracomunitàries d'energia elèctrica serà el 5%, des de l'1 de juliol fins al 31 de desembre de 2022 (art. 18) i es limita el preu màxim de venda dels gasos liquats del petroli envasats (art. 19).

La norma invoca, de forma indiferenciada, una multiplicitat de títols competencials d'acord amb l'heterogeneïtat de les mesures adoptades. Entre d'altres, les competències exclusives estatals en matèria d'hisenda general (art. 149.1.14 CE) i bases del règim miner i energètic (art. 149.1. 25 CE). Pel que fa a les mesures en matèria de transport, la norma sembla invocar la competència sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (149.1.13 CE) en defecte de la invocació de cap títol més específic.

En relació amb les esmentades mesures per al suport financer a les CA i entitats locals que prestin servei de transport col·lectiu urbà o interurbà cal dir, en primer lloc, que tot i que la norma les anomena directes, estableix un procediment que ha de tramitar i resoldre la Direcció General de Transport Terrestre del Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana per a la seva concessió. A la vista d'això, i d'acord amb la competència exclusiva de la Generalitat en transports terrestres de viatgers per carretera que transcorrin íntegrament dins del seu territori (art. 169.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya —EAC—) cal apuntar, pel que fa als fons corresponents als ajuts a les CA, que semblaria oportú haver-los territorialitzat mitjançant acord de conferència sectorial. Igualment, quant als fons corresponents a les entitats locals, hauria estat competencialment més correcte transferir a la Generalitat els fons perquè fos aquesta qui regulés les condicions d'atorgament i gestionés les esmentades subvencions en virtut de la seva competència de transports i la relativa a règim local (art. 160 EAC).

- Reial decret llei 14/2022, d'1 d'agost, de mesures de sostenibilitat econòmica en l'àmbit del transport, en matèria de beques i ajuts a l'estudi, així com de mesures d'estalvi, eficiència energètica i de reducció de la dependència energètica del gas natural.

  D'aquesta norma, es pot destacar l'adopció de les mesures següents:

  — Àmbit del transport terrestre: s'estableixen línies d'ajuts per fer front a la pujada de preus dels carburants, anomenats «directes», en benefici d'empreses i professionals especialment afectats, empreses del sector públic titulars d'autobusos urbans i empreses ferroviàries.

S'invoquen les competències de l'Estat en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) i de ferrocarrils i transports terrestres que transcorrin pel territori de més d'una comunitat autònoma (art. 149.1.21 CE).

— Beques i ajuts a l'estudi (art. 20 a 28): s'estableix una quantia complementària de 100 € al mes per al període de quatre mesos, comprès entre setembre i desembre de 2022, per a totes les persones beneficiàries de les beques, ajuts i subsidis de la convocatòria de beques de caràcter general per al curs acadèmic 2022-2023, per a estudiants que cursin estudis postobligatoris i per a alumnes amb necessitat específica de suport educatiu per al mateix curs acadèmic.

La norma invoca la competència exclusiva de l'Estat per dictar normes bàsiques en desenvolupament de l'art. 27 de la CE, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria (art. 149.1.30 CE).

— Àmbit energètic: es regula un Pla de xoc d'estalvi i gestió energètica en climatització (art. 29).

La norma invoca, de forma indiferenciada, les competències exclusives de l'Estat sobre bases del règim miner i energètic (art. 149.1. 25 CE), bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) i legislació bàsica de contractes (art. 149.1.18 CE).

- Reial decret llei 17/2022, de 20 de setembre, pel qual s'adopten mesures urgents en l'àmbit de l'energia, en l'aplicació del règim retributiu a les instal·lacions de cogeneració i es redueix temporalment el tipus de l'impost sobre el valor afegit aplicable als lliuraments, les importacions i les adquisicions intracomunitàries de determinats combustibles.

  Entre d'altres mesures, es regula la renúncia al règim retributiu de les cogeneracions, als efectes de l'aplicació del mecanisme regulat al Reial decret llei 10/2022, de 13 de maig, i també s'adopten normes d'impuls de la generació elèctrica amb energies d'origen renovable.

La llei es dicta a l'empara dels apartats 11, 13, 14, 23 i 25 CE que atribueixen a l'Estat la competència en matèria de bases de l'ordenació de crèdit, banca i assegurances, planificació general de l'activitat econòmica, hisenda general, legislació bàsica sobre forests, aprofitaments forestals i protecció del medi ambient i bases del règim miner i energètic, respectivament.

- Reial decret llei 20/2022, de 27 de desembre, de mesures de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra d'Ucraïna i de suport a la reconstrucció de l'illa de La Palma i altres situacions de vulnerabilitat.

Aquesta disposició inclou modificacions normatives que pretenen respondre a les conseqüències econòmiques de la guerra d'Ucraïna i tenen com a finalitat fer front a l'augment del cost de la vida, de l'energia i els aliments. Es perllonguen les rebaixes als impostos de l'electricitat i el gas, i se suspenen els desnonaments i els llançaments per a llars vulnerables. A més, s'amplia fins al 31 de desembre del 2023 el límit del 2% a l'actualització anual dels contractes de lloguer i s'introdueix una pròrroga de 6 mesos per als lloguers que expirin abans del 30 de juny. Finalment, es rebaixa el tipus impositiu de l'impost sobre el valor afegit que recau sobre els productes bàsics d'alimentació, fins ara subjectes al tipus reduït, i es minora l'aplicable als olis i pastes alimentàries.

Aquest reial decret llei es dicta a l'empara del que disposen una multiplicitat de títols competencials: les regles 7, 8, 9, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 i 25 de l'article 149.1 CE.

4. Legislació de naturalesa econòmica

A banda de les normes esmentades en l'apartat anterior, adoptades per fer front a la crisi energètica i econòmica provocada per la guerra a Ucraïna, cal fer esment de nombroses disposicions aprovades per les Corts Generals o pel Govern de l'Estat que també tenen una naturalesa econòmica i s'emparen, majoritàriament, en títols competencials vinculats a l'àmbit econòmic, com ara coordinació i bases de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 de la Constitució —CE—), hisenda general i deute de l'Estat (art. 149.1.14 CE), legislació mercantil (art. 149.1.6 CE) i ordenació del crèdit, banca i assegurances (art. 149.1.11 CE). Les normes que s'insereixen en aquest grup són les següents:

- Reial decret llei 1/2022, de 18 de gener, pel qual es modifiquen la Llei 9/2012, de 14 de novembre, de reestructuració i resolució d'entitats de crèdit; la Llei 11/2015, de 18 de juny, de recuperació i resolució d'entitats de crèdit i empreses de serveis d'inversió, i el Reial decret 1559/2012, de 15 de novembre, pel qual s'estableix el règim jurídic de les societats de gestió d'actius, en relació amb el règim jurídic de la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària.
- Llei 16/2022, de 5 de setembre, de reforma del text refós de la Llei concursal, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2020, de 5 de maig, per a la transposició de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de juny del 2019, sobre marcs de reestructuració preventiva, exoneració de deutes i inhabilitacions, i sobre mesures per augmentar l'eficiència dels procediments de reestructuració, insolvència i exoneració de deutes, i per la qual es modifica la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlament Europeu i del Consell, sobre determinats aspectes del dret de societats (Directiva sobre reestructuració i insolvència).

- Llei 18/2022, del 28 de setembre, de creació i creixement d'empreses. Aquesta disposició té per objecte l'impuls de la creació i el creixement empresarial mitjançant l'adopció de mesures per agilitzar la creació d'empreses; la millora de la regulació i eliminació d'obstacles al desenvolupament d'activitats econòmiques; la reducció de la morositat comercial i la millora de l'accés al finançament.
- Llei 28/2022, del 21 de desembre, de foment de l'ecosistema de les empreses emergents. Aquesta llei té com a objectiu fomentar l'agilitat administrativa, amb la finestreta única i telemàtica per a la certificació de les empreses innovadores com les empreses emergents espanyoles.
- Llei 31/2022, de 23 de desembre, de pressuposts generals de l'Estat per a l'any 2023. Aquesta llei, que inclou la totalitat de les despeses i dels ingressos del sector públic estatal, té un emparament constitucional exprés en l'art. 134.1 CE.

5. Normativa sectorial

L'activitat normativa de l'Estat ha estat extraordinària durant l'any 2022, com es reflecteix en les nombroses normes que ha aprovat en diversos àmbits sectorials que es relacionen tot seguit:

5.1. Règim de proposta de magistrats constitucionals

- Es va aprovar la Llei orgànica 8/2022, de 27 de juliol, de modificació dels art. 570 bis i 599 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial.

El text articulat de la llei modifica dos articles de la LOPJ: d'una banda, l'art. 570 bis, relatiu a les atribucions del Consell General del Poder Judicial en funcions, per introduir la de proposar el nomenament de dos magistrats del Tribunal Constitucional en els termes previstos a l'art. 599.1.1a; de l'altra, l'art. 599.1.1a, que preveu com a atribució del Consell la proposta de nomenament, per majoria de 3/5, dels dos magistrats del Tribunal Constitucional, la designació dels quals correspon al Consell, tot afegint, com a novetat, que ha de dur-se a terme en el termini màxim de tres mesos a comptar des del dia següent al venciment del mandat anterior.

La norma no invoca cap títol competencial, però cal entendre que es dicta en el marc d'allò que estableix l'art. 122.2 CE en relació amb l'art. 159.1 CE.

5.2. Protecció de determinats col·lectius

Diverses normes tenen per objecte la protecció de col·lectius específics:

- Llei 6/2022, de 31 de març, de modificació del text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, per establir i regular l'accessibilitat cognitiva i les seves condicions d'exigència i aplicació.

L'article únic d'aquesta llei té per objecte modificar certs preceptes del text refós de la Llei general de drets de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social per tal d'introduir el concepte d'accessibilitat cognitiva i regular-lo.

La llei invoca la competència exclusiva de l'Estat per regular les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE). Aquest títol coincideix amb l'invocat per la norma original pel que fa als preceptes modificats. En tal sentit, cal recordar que el desenvolupament reglamentari previst a l'art. 29 bis sobre les condicions bàsiques d'accessibilitat cognitiva podria no estar emparat per l'art. 149.1.1 CE, el qual s'invoca com a fonament competencial, ja que si en virtut d'aquest títol atributiu de competència l'Estat ha de limitar-se a establir el «contingut primari del dret» o les «posicions jurídiques fonamentals» (com declaren, entre d'altres, la STC 188/2001, de 20 de setembre, FJ 12), no sembla necessari acudir a una norma reglamentària, sinó que aquest mínim es pot establir perfectament a la llei, ja que aquest contingut primari difícilment respondrà a raons d'urgència o conjunturals canviants.

- Llei orgànica 2/2022, de 21 de març, de millora de la protecció de les persones òrfenes víctimes de la violència de gènere.
- Llei orgànica 4/2022, de 12 d'abril, per la qual es modifica la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal, per penalitzar l'assetjament a les dones que acudeixen a clíniques per a la interrupció voluntària de l'embaràs.
- Reial decret llei 16/2022, de 6 de setembre, per a la millora de les condicions de treball i de Seguretat Social de les persones treballadores al servei de la llar.
- Llei 21/2022, del 19 d'octubre, de creació d'un fons de compensació per a les víctimes de l'amiant.
- Llei 24/2022, de 25 de novembre, per al reconeixement efectiu del temps de prestació del servei social de la dona en l'accés a la pensió de jubilació parcial.
- Llei orgànica 13/2022, de 20 de desembre, per la qual es modifica la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal, per agreujar les penes previstes per als delictes de tracta d'éssers humans desplaçats per un conflicte armat o una catàstrofe humanitària.

5.3. Normes per fer front a la situació excepcional derivada de la pandèmia COVID-19

Es pot fer esment de tres disposicions:

- Reial decret llei 3/2022, d'1 de març, de mesures per a la millora de la sostenibilitat del transport de mercaderies per carretera i del funcionament de la cadena logística, i pel qual es transposa la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de juliol de 2020, per la qual es fixen normes específiques amb relació a la Directiva 96/71/CE i la Directiva 2014/67/UE per al desplaçament dels conductors en el sector del transport per carretera, i de mesures excepcionals en matèria de revisió de preus en els contractes públics d'obres.

La norma té per objecte modificar, en el títol I (art. 1 a 5), una sèrie de lleis en matèria de transports com ara la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres, la Llei 15/2009, d'11 de novembre, del contracte de transport terrestre de mercaderies, la Llei 45/1999, de 29 de novembre, sobre el desplaçament de treballadors en el marc d'una prestació de serveis transnacional i la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social, aprovada mitjançant el Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost; mentre que en el títol II estableix una sèrie de mesures urgents i de caràcter excepcional que s'han de prendre per permetre una revisió excepcional dels preus dels contractes d'obres del sector públic només en els supòsits que es preveuen en aquesta norma.

El títol I d'aquest reial decret llei incorpora a l'ordenament intern certes disposicions de la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de juliol de 2020, per la qual es fixen normes específiques d'acord amb les directives 96/71/CE i 2014/67/UE per al desplaçament dels conductors en el sector del transport per carretera, i per la qual es modifiquen la Directiva 2006/22/CE pel que fa als requisits de control del compliment i el Reglament (UE) 1024/2012.

La disposició final primera del decret llei cita diversos títols competencials que emparen la normativa adoptada, d'entre els quals cal fer esment de l'article 149.1.7 CE, relatiu a legislació laboral, l'article 149.1.18 CE, sobre la legislació bàsica relativa a contractes i concessions administratives, i l'article 149.1.13 CE, referent a les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

- Reial decret llei 2/2022, de 22 de febrer, pel qual s'adopten mesures urgents per a la protecció dels treballadors autònoms, per a la transició cap als mecanismes estructurals de defensa de l'ocupació i per a la recuperació econòmica i social de l'illa de La Palma, i es prorroguen determinades mesures per fer front a situacions de vulnerabilitat social i econòmica.
- Reial decret llei 5/2022, de 22 de març, pel qual s'adapta el règim de la relació laboral de caràcter especial de les persones dedicades a les activitats artístiques, així com a les activitats tècniques i auxiliars necessàries per al seu desenvolupament i es milloren les condicions laborals del sector.

En relació amb aquestes dues darreres normes, l'Estat invoca les seves competències exclusives en matèria de legislació laboral (art. 149.1.7 CE) i de legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social (art. 149.1.17 CE).

5.4. Educació

- En aquest camp s'ha aprovat la Llei orgànica 3/2022, de 31 de març, d'ordenació i integració de la formació professional.

La norma, que s'estructura en un títol preliminar i onze títols que inclouen 117 articles, deroga la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les qualificacions i de la formació professional, així com les disposicions de la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, en aquells aspectes que s'oposin a allò regulat en la Llei orgànica 3/2022.

La llei s'empara en diversos títols competencials, d'entre els quals, de manera majoritària, en l'article 149.1.1 CE, relatiu a la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i compliment dels deures constitucionals. A banda, la llei també es fonamenta en els títols competencials dels articles 149.1.7 CE, relatiu a la legislació laboral, pel que fa a elements de la formació professional per a l'ocupació, 149.1.18 CE, pel que fa al règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels funcionaris i 149.1.30 CE, relatiu a la regulació de les normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 CE, pel que fa a la regulació de la formació professional en l'àmbit del sistema educatiu.

5.5. Universitats

- Es va aprovar la Llei 3/2022, de 24 de febrer, de convivència universitària que té per objecte establir les bases de la convivència en l'àmbit universitari tot fomentant la utilització preferent de modalitats alternatives de resolució d'aquells conflictes que poguessin alterar-la, o que impedeixin el desenvolupament normal de les funcions essencials de docència, recerca i transferència del coneixement. Així mateix, la llei estableix el règim disciplinari dels estudiants universitaris mentre que remet, pel que fa al règim disciplinari del personal docent i investigador i del personal d'administració i serveis, a la normativa específica.

La norma invoca, de forma indiferenciada per a tot el text de la llei, les competències estatals en matèria de bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris que, en tot cas, han de garantir als administrats un tractament comú davant d'elles, així com el procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les CA (art. 149.1.18 CE) i sobre normes bàsiques per al desenvolupament de l'art. 27 CE, per tal de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria (art. 149.1.30 CE).

5.6. Habitatge

- S'ha aprovat la Llei 10/2022, de 14 de juny, de mesures urgents per impulsar l'activitat de rehabilitació edificatòria en el context del Pla de recuperació, transformació i resiliència.

Aquesta llei té el seu origen en la tramitació com a projecte de llei del Reial decret llei 19/2021, de 5 d'octubre. En relació amb aquest, es poden destacar les innovacions següents: respecte a la modificació de la Llei 49/1960, de 21 de juliol, sobre propietat horitzontal (art. 2) s'afegeix la nova redacció de l'art. 21 que regula l'impagament de les despeses comunes, mesures preventives de caràcter convencional, reclamació judicial del deute i mediació i arbitratge, i s'afegeix un nou article 5 als inclosos al reial decret llei abans esmentat que, sota la rúbrica «Principi d'eficiència energètica primer», preveu que les solucions d'eficiència energètica han de tenir-se prioritàriament en compte dins d'una anàlisi cost-benefici en la planificació, les polítiques i les

principals decisions d'inversió relacionades tant amb el sector energètic com amb els sectors no energètics quan aquests últims tinguin un impacte en el consum d'energia i en l'eficiència energètica.

La norma invoca, en relació amb els articles 2, 3, 4 i 5, de forma indiferenciada, les competències exclusives de l'Estat relatives a la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE), legislació civil (art. 149.1.8 CE), bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.13 CE), bases del règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE), legislació bàsica de protecció del medi ambient (art. 149.1.23 CE) i bases del règim energètic (art. 149.1.25 CE).

5.7. Comunicació audiovisual

- La Llei 13/2022, de 7 de juliol, general de comunicació audiovisual té per objecte regular la comunicació audiovisual d'àmbit estatal, així com establir determinades normes aplicables a la prestació del servei d'intercanvi de vídeos a través de plataforma; així mateix, estableix les normes bàsiques per a la prestació del servei de comunicació audiovisual autonòmic i local, sense perjudici de les competències de les CA i els ens locals en els seus respectius àmbits (art. 1).

Segons la disposició final vuitena, mitjançant aquesta llei s'incorpora al dret intern la Directiva 2010/13/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 10 de març de 2010, sobre la coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres relatives a la prestació de serveis de comunicació audiovisual (Directiva de serveis de comunicació audiovisual) i la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de novembre de 2018, per la qual es modifica la Directiva 2010/13/UE tenint en compte l'evolució de les realitats del mercat.

La llei es dicta a l'empara de l'article 149.1.27 CE, que atribueix a l'Estat la competència per dictar les normes bàsiques del règim de ràdio i televisió i, en general, de tots els mitjans de comunicació social, llevat de determinats continguts que no tenen caràcter bàsic (capítol 5 del títol III, el títol VIII i la disposició final quarta) o que s'emparen en l'article 149.1.21 CE relatiu a la competència exclusiva de l'Estat en matèria de telecomunicacions (títol V).

Cal assenyalar que el projecte d'aquesta llei va ser objecte d'anàlisi i valoració des del punt de vista competencial en l'IEA Informe 2/2022 *El marge de què disposa la Generalitat de Catalunya per establir una política pública pròpia en matèria audiovisual*.

5.8. Telecomunicacions

Cal fer esment de tres disposicions:

- Llei 11/2022, de 28 de juny, general de telecomunicacions.

Té per objecte la regulació de les telecomunicacions, que comprèn la instal·lació i explotació de les xarxes de comunicacions electròniques, la prestació dels serveis de comunicacions electròniques, els recursos i serveis associats, els equips radioelèctrics i els equips terminals de telecomunicació.

La llei invoca la competència exclusiva estatal en matèria de telecomunicacions (art. 149.1.21 CE). A més, pel que fa a les disposicions de la llei adreçades a garantir la unitat de mercat en el sector de les telecomunicacions, esmenta l'empara de les competències estatals sobre regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE) i sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE). Finalment, en relació amb les disposicions sobre taxes en matèria de telecomunicacions, les considera inseribles en la competència exclusiva estatal en matèria d'hisenda general, prevista en l'art. 149.1.14 CE.

La llei incorpora al dret intern un seguit de directives i adopta mesures per a l'execució o aplicació de dos reglaments de la Unió Europea.

- Llei orgànica 5/2022, de 28 de juny, complementària de la Llei 11/2022, de 28 de juny, general de telecomunicacions, de modificació de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial.

L'article únic d'aquesta norma introdueix un apartat quart a l'art. 58 de la Llei orgànica del Poder Judicial que preveu, entre els assumptes que ha de conèixer la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, la sol·licitud del Govern prevista en l'art. 4 de la Llei 11/2022, de 28 de juny, general de telecomunicacions, per a la convalidació o revocació dels acords d'assumpció o intervenció de la gestió directa del servei o els d'intervenció o explotació de xarxes.

- Reial decret llei 7/2022, de 29 de març, sobre requisits per garantir la seguretat de les xarxes i serveis de comunicacions electròniques de cinquena generació.

Aquesta disposició estableix requisits de seguretat per a la instal·lació, el desplegament i l'explotació de xarxes de comunicacions electròniques i la prestació de serveis de comunicacions electròniques i sense fil basats en la tecnologia 5G. Es dicta a l'empara de les competències exclusives estatals en matèria de règim general de comunicacions (art. 149.1.21 CE) i de seguretat pública (art. 149.1.29 CE).

5.9. Medi ambient

Cal fer esment de dues lleis:

- Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular.

Aquesta llei té per objecte regular el règim jurídic aplicable a la posada al mercat de productes en relació amb l'impacte en la gestió dels seus residus, així com el règim jurídic de la prevenció, producció i gestió de residus, incloent l'establiment d'instruments econòmics aplicables en aquest àmbit, i el règim jurídic aplicable als sòls contaminats (art. 1.1).

S'estableix l'obligació que les entitats locals disposin d'una taxa o, en el seu cas, d'una prestació patrimonial de caràcter públic no tributària, diferenciada i específica per als serveis que han de prestar en relació amb els residus de la seva competència. Es manté la Comissió de coordinació en matèria de residus, creada per la Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats, com a òrgan de cooperació tècnica i col·laboració entre les diferents autoritats administratives competents en la matèria.

Cal destacar la creació de l'impost estatal sobre el dipòsit de residus en abocadors, la incineració i la coincineració de residus que provocarà la supressió dels impostos que les CA hagin creat amb el mateix fet imposable (art. 6.2 LOFCA).

Aquesta llei incorpora al dret intern la Directiva (UE) 2018/851, del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2018, per la qual es modifica la Directiva 2008/98/CE sobre els residus i la Directiva (UE) 2019/904 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juny de 2019, relativa a la reducció de l'impacte de determinats productes de plàstic en el medi ambient.

L'Estat invoca la competència estatal sobre legislació bàsica de protecció del medi ambient (art. 149.1.23 CE), amb excepció d'una sèrie d'articles respecte dels quals s'invoquen altres títols, entre els quals destaquen la competència exclusiva de l'Estat en matèria d'hisenda general (art. 149.1.14 CE) i el relatiu a les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE).

- Llei 19/2022, de 30 de setembre, per al reconeixement de personalitat jurídica a la llacuna del Mar Menor i la seva conca.

La llei reconeix personalitat jurídica al Mar Menor i la seva conca, alhora que li atorga els drets a la protecció, conservació, manteniment i, si escau, restauració, a càrrec dels governs i els habitants riberencs. Se li reconeix també el dret a existir com a ecosistema i a evolucionar naturalment.

Aquesta llei es dicta a l'empara de la competència exclusiva de l'Estat prevista a l'article 149.1.23 CE, relativa a la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient.

5.10. Memòria històrica

- Es va aprovar la Llei 20/2022, de 19 d'octubre, de memòria democràtica.

La llei té per objecte la recuperació, salvaguarda i difusió de la memòria democràtica, entesa com a coneixement de la reivindicació i la defensa dels valors democràtics i els drets i les llibertats fonamentals al llarg de la història contemporània d'Espanya.

Del seu contingut, se'n poden destacar els aspectes següents:

— Garanteix la cerca i la identificació de desapareguts i l'impuls de les exhumacions. S'impulsa la creació d'un banc nacional d'ADN de víctimes de guerra i dictadura. Es crea una estructura estable de participació a través del Consell de la Memòria Democràtica.

— Declara la il·legalitat dels tribunals franquistes d'excepció i la nul·litat de les condemnes i sancions imposades pels tribunals, jurats i qualssevol altres òrgans penals o administratius que, a partir del cop d'estat de 1936, s'haguessin constituït per imposar, per motius polítics, ideològics, de consciència o creença religiosa, condemnes o sancions de caràcter personal.
— Impulsa la creació d'una Fiscalia de Sala de Drets Humans i Memòria Democràtica a la Fiscalia General de l'Estat com a instrument de la investigació.
— Preveu la realització d'una auditoria i un inventari de béns confiscats i sancions econòmiques imposades durant la Guerra Civil i la dictadura franquista. Regula nous supòsits d'adquisició de nacionalitat espanyola per als descendents dels qui van patir l'exili.
— Preveu l'actualització dels continguts curriculars per a educació secundària obligatòria, formació professional i batxillerat per incloure entre els seus fins el coneixement de la història i de la memòria democràtica espanyola.
— Estableix l'obligació de retirar vestigis franquistes, disposa l'extinció de fundacions que facin apologia del franquisme o activitats que suposin menyspreu i humiliació de la dignitat de les víctimes i estableix un règim sancionador.

La llei es dicta a l'empara de diversos títols competencials entre els quals destaca el que atribueix a l'Estat la competència exclusiva per dictar la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE). També s'al·leguen, per a determinats preceptes, altres títols competencials, com ara l'article 149.1.6 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva per dictar legislació processal i l'article 149.1.15 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva de foment i coordinació general de la investigació científica i tècnica.

5.11. Recerca i investigació

Cal fer esment de dues disposicions:

- Llei 17/2022, del 5 de setembre, per la qual es modifica la Llei 14/2011, d'1 de juny, de la ciència, la tecnologia i la innovació.

Aquesta norma es dicta a l'empara de l'article 149.1.15 CE, que atribueix a l'Estat competència exclusiva sobre el foment i la coordinació general de la investigació científica i tècnica, si bé també esmenta altres títols competencials per a emparar diversos continguts de la seva regulació, com ara els relatius a l'establiment de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals, (article 149.1.1 CE), la legislació laboral (art. 149.1.7 CE) o la determinació de les bases del règim estatutari dels funcionaris públics (art. 149.1.18 CE).

- Reial decret llei 8/2022, de 5 d'abril, pel qual s'adopten mesures urgents en l'àmbit de la contractació laboral del Sistema Espanyol de Ciència, Tecnologia i Innovació.

L'Estat invoca les competències exclusives en matèria de legislació laboral (art. 149.1.7 CE) i de sanitat exterior, bases i coordinació general de la sanitat i legislació sobre productes farmacèutics (art. 149.1.16 CE).

5.12. Normativa fiscal i tributària

A banda de l'impost sobre el dipòsit de residus en abocadors, la incineració i la coincineració de residus creat per la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus que hem comentat anteriorment, cal fer esment de dues disposicions més que aproven normativa fiscal i tributària:

- Llei 5/2022, de 9 de març, per la qual es modifiquen la Llei 27/2014, de 27 de novembre, de l'impost sobre societats i el text refós de la Llei de l'impost sobre la renda de no residents, aprovat mitjançant el Reial decret legislatiu 5/2004, de 5 de març, en relació amb les asimetries híbrides.

Aquesta llei incorpora al dret intern les normes sobre asimetries híbrides de la Directiva (UE) 2016/1164 del Consell, de 12 de juliol de 2016, per la qual s'estableixen normes contra les pràctiques d'elusió fiscal que incideixen directament en el funcionament del mercat interior, en la redacció donada per la Directiva (UE) 2017/952 del Consell, de 29 de maig de 2017, per la qual es modifica la Directiva (UE) 2016/1164 respecte a les asimetries híbrides amb tercers països, excepte la regla sobre asimetries híbrides invertides continguda a l'art. 9 bis de la citada Directiva (UE) 2016/1164.

Aquesta llei s'aprova a l'empara del que disposa l'article 149.1.14 CE, que atribueix a l'Estat la competència en matèria d'hisenda general.

- Llei 38/2022, de 27 de desembre, per a l'establiment de gravàmens temporals energètic i d'entitats de crèdit i establiments financers de crèdit i per la qual es crea l'impost temporal de solidaritat de les grans fortunes, i es modifiquen determinades normes tributàries.

La creació de les figures tributàries a què fa referència el títol de la llei s'empara, de forma indiferenciada, en les competències estatals dels apartats 1, 11, 13, 14 i 25 de l'art. 149.1 CE, que atribueixen a l'Estat la competència en matèria de regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals; bases de l'ordenació de crèdit i banca; bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica; hisenda general i deute de l'Estat; i bases del règim miner i energètic.

5.13. Consum

Cal fer esment de tres disposicions:

- Llei 4/2022, de 25 de febrer, de protecció dels consumidors i usuaris davant de situacions de vulnerabilitat social i econòmica.

Aquesta llei s'estructura en dos articles. El primer preveu la modificació d'una sèrie de preceptes del text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i

usuaris, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, entre els quals cal destacar els relatius als conceptes de *consumidor* i *usuari* així com de *persona consumidora vulnerable* (art. 3), als drets bàsics dels consumidors i usuaris (art. 8), a l'etiquetatge i presentació dels béns i serveis (art. 18) i la informació preceptiva sobre els viatges combinats (art. 153.3). Pel que fa a aquest últim, s'estableix que l'esmentada informació s'ha de facilitar al viatger, almenys en castellà —com ja feia la redacció anterior del precepte—, però s'afegeix com a novetat que, en el seu cas, a petició de qualsevol de les parts s'ha de redactar també en qualsevol de les altres llengües oficials en el lloc de celebració del contracte. Això suposa incloure el deure de disponibilitat lingüística que, pel que fa a Catalunya, està previst a l'art. 34 EAC.

El segon article modifica l'apartat 2 de la disposició final primera —relativa al fonament competencial— del Reial decret legislatiu 1/2007 (RDL 1/2007), de 16 de novembre, tot preveient que els art. 8, 9, 17.1 i 3, 18, 23.1 i 3, 25 i 26; els capítols III i V del títol I del llibre primer i el títol IV del llibre primer tenen caràcter bàsic en dictar-se a l'empara de les competències que corresponen a l'Estat en matèria de la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE); bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) i bases i coordinació general de la sanitat (art. 149.1.16 CE). Aquesta modificació suposa eliminar l'esment a l'art. 149.1.18 CE en aquest precepte.

- Reial decret llei 18/2022, de 18 d'octubre, pel qual s'aproven mesures de reforç de la protecció dels consumidors d'energia i de contribució a la reducció del consum de gas natural en aplicació del Pla + seguretat per a la teva energia (+SE), així com mesures en matèria de retribucions del personal al servei del sector públic i de protecció de les persones treballadores agràries eventuals afectades per la sequera.

El decret llei es dicta a l'empara dels apartats 13, 14, 17 i 25 CE que atribueixen a l'Estat la competència en matèria de planificació general de l'activitat econòmica, hisenda general i deute de l'Estat, legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social i règim miner i energètic, respectivament.

- Reial decret llei 19/2022, de 22 de novembre, pel qual s'estableix un codi de bones pràctiques per alleujar la pujada dels tipus d'interès en préstecs hipotecaris sobre habitatge habitual, es modifica el Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos, i s'adopten altres mesures estructurals per a la millora del mercat de préstecs hipotecaris.

El decret llei s'empara en les regles 6, 8, 11, 13 i 14 de l'article 149.1 CE, que atribueixen a l'Estat la competència exclusiva sobre legislació mercantil i processal, legislació civil, ordenació del crèdit, banca i assegurances, planificació general de l'activitat econòmica i hisenda general i deute de l'Estat, respectivament.

5.14. Agricultura

- La Llei 30/2022, de 23 de desembre, per la qual es regulen el sistema de gestió de la política agrícola comuna i altres matèries connexes, té per objecte l'establiment de les normes bàsiques i de coordinació per a l'aplicació del sistema de gestió de les ajudes de la Política Agrícola Comuna (PAC) i altres matèries connexes a partir de l'any 2023, incloent-hi les penalitzacions i sancions a les persones beneficiàries, així com les relatives a determinats sectors agraris relacionats amb la PAC (en l'àmbit de la comercialització de l'oli d'oliva, la producció i comercialització de la llet i els productes lactis, la cria d'animals, la nutrició dels sòls agraris i les millors tècniques disponibles a les explotacions ramaderes).

La llei es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.13 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

5.15. Esport

- La Llei 39/2022, de 30 de desembre, de l'esport, té per objecte, segons indica el seu art. 1.1, establir el marc jurídic regulador de l'esport, de conformitat amb el que preveu l'article 43.3 de CE i en el marc de les competències que corresponen a l'Administració general de l'Estat, respectant les competències de les comunitats autònomes.

La llei situa el seu emparament competencial, amb caràcter general, en l'art. 149.1.1 CE, que atribueix a l'Estat la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals.

5.16. Garantia de la igualtat de tracte

S'ha de fer esment de dues normes:

- Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i la no-discriminació.

Aquesta llei té per objecte garantir i promoure el dret a la igualtat de tracte i no-discriminació així com respectar la dignitat igual de les persones en desenvolupament dels art. 9.2, 10 i 14 CE (art. 1.1). En tal sentit, la llei regula drets i obligacions de les persones, físiques o jurídiques, públiques o privades; estableix principis d'actuació dels poders públics i preveu mesures destinades a prevenir, eliminar i corregir tota forma de discriminació, directa o indirecta, en els sectors públic i privat (art. 1.2).

Pel que fa al fonament competencial (disposició final vuitena), la llei invoca majoritàriament la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE) en el qual fonamenta el títol preliminar, el títol I (amb algunes excepcions), els art. 25 i 33 del títol II, el títol III i el títol IV. A banda d'aquest títol, se n'esmenten molts més en atenció a l'heterogeneïtat del contingut dels preceptes: legislació laboral

(art. 149.1.7 CE), bases i coordinació general de la sanitat (art. 149.1.16 CE), bases de l'ordenació del crèdit, banca i assegurances (art. 149.1.11 CE), legislació mercantil (art. 149.1.6 CE), bases del règim jurídic de les administracions públiques art. 149.1.18 CE), legislació civil (art. 149.1.8 CE) i normes bàsiques del règim de premsa, ràdio i televisió i en general de tots els mitjans de comunicació social (art. 149.1.27), entre d'altres. Finalment, l'esmentada disposició final vuitena preveu que aquesta llei té caràcter supletori a les CA amb competències pròpies en la matèria que hagin legislat sobre aquesta. Respecte d'aquest règim de supletorietat, cal apuntar que s'ha d'estar a allò establert per la doctrina constitucional (STC 118/1996, de 27 de juny, FJ 6 i 8 i STC 61/1997, de 20 de març, FJ 11c) que declara que la supletorietat no és cap títol competencial específic i, en conseqüència, l'Estat no pot produir normes jurídiques merament supletòries que constitueixen una vulneració de l'ordre constitucional de competències.

- Llei orgànica 6/2022, de 12 de juliol, complementària de la Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i la no-discriminació, de modificació de la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi penal.

5.17. Llibertat sexual

- S'ha aprovat la Llei orgànica 10/2022, de 6 de setembre, de garantia integral de la llibertat sexual.

El seu objecte és la garantia i la protecció integral del dret a la llibertat sexual i l'erradicació de totes les violències sexuals. Pretén adoptar polítiques efectives, globals i coordinades entre les diferents administracions públiques competents, en l'àmbit estatal i autonòmic, que garanteixin la sensibilització, la prevenció, la detecció i la sanció de les violències sexuals.

Els principals continguts de la llei són, entre d'altres, l'enfocament de la resposta institucional, la investigació i producció de dades sobre totes les formes de violència sexual, la prevenció i la detecció de les violències sexuals, la formació i especialització dels professionals, el dret a l'assistència integral especialitzada i accessible, l'accés i l'obtenció de justícia, el dret a la reparació i l'actuació dels cossos i forces de seguretat de l'Estat.

Aquesta llei orgànica es dicta a l'empara de les competències exclusives atribuïdes a l'Estat per 15 títols competencials, en concret, els dels apartats 1, 2, 4, 5, 6, 7, 13, 16, 17, 18, 21, 27, 29, 30 i 31 de l'art. 149.1 CE.

5.18. Joc

- La Llei 23/2022, de 2 de novembre, per la qual es modifica la Llei 13/2011, de 27 de maig, de regulació del joc adapta, segons s'exposa en el preàmbul, la legislació estatal al nou escenari configurat per la irrupció de les múltiples i diverses activitats de joc electrònic aparegudes en els darrers anys, que s'han desenvolupat

en circumstàncies que no compleixen els principis de seguretat, transparència, fiabilitat i integritat que han de regir les activitats que tenen per objecte les explotacions dels serveis de joc.

5.19. Normativa penal

- Llei orgànica 14/2022, de 22 de desembre, de transposició de directives europees i altres disposicions per a l'adaptació de la legislació penal a l'ordenament de la Unió Europea, i reforma dels delictes contra la integritat moral, desordres públics i contraban d'armes de doble ús.

5.20. Règim electoral

- Llei orgànica 12/2022, de 30 de setembre, de reforma de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, per a la regulació de l'exercici del vot pels espanyols que viuen a l'estranger.

5.21. Transport

- Llei 26/2022, del 19 de desembre, per la qual es modifica la Llei 38/2015, del 29 de setembre, del sector ferroviari.

5.22. Administració pública

- Llei 27/2022, de 20 de desembre, d'institucionalització de l'avaluació de polítiques públiques a l'Administració general de l'Estat.

5.23. Sanitat i seguretat social

- Reial decret llei 12/2022, de 5 de juliol, pel qual es modifica la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'Estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut.
- Reial decret llei 13/2022, de 26 de juliol, pel qual s'estableix un nou sistema de cotització per als treballadors per compte propi o autònoms i es millora la protecció per cessament d'activitat.

Sistematització de legislació catalana

Helena Mora Balcells

Responsable d'Estudis i Recerca de la Comissió Jurídica Assessora*

Elena Vela López

Tècnica d'anàlisi i documentació de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern

La normativa que ha aprovat durant l'any 2022 el Parlament de Catalunya està constituïda per 11 lleis, mentre que el Govern de la Generalitat ha aprovat 16 decrets llei, si bé cal fer notar que un altre decret llei que també havia estat aprovat no va ser convalidat. Per tant, es constata un predomini de la legislació d'urgència enfront de les lleis aprovades pel Parlament.

Aquesta legislació se sistematitzarà de forma cronològica en tres grans blocs: les lleis institucionals, les normes sectorials i la normativa per fer front a situacions excepcionals i urgents de caire internacional com les mesures amb relació al conflicte bèl·lic a Ucraïna, i en menor grau, perquè ja estava remetent, la normativa aprovada per pal·liar les conseqüències de la pandèmia de la COVID-19.

1. Lleis institucionals

En l'àmbit institucional s'han aprovat tres lleis que afecten la reducció del mandat dels membres del Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges i l'Oficina Antifrau de Catalunya, per homogeneïtzar-los amb la durada del mandat d'altres institucions estatutàries. Són les modificacions legislatives següents:

- Llei 3/2022, del 6 d'abril, de modificació de la Llei 2/2009, del Consell de Garanties Estatutàries.

Aquesta llei té per objecte modificar el mandat dels consellers, establir un règim transitori per als consellers designats pel Parlament i un sistema transitori de renovació dels consellers designats pel Govern.

En tal sentit, modifica els apartats 4 i 5 de l'article 3 de la Llei 2/2009, del 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries per establir que:

— Els membres del Consell de Garanties Estatutàries són nomenats per un període de sis anys (abans nou), i no poden ésser reelegits (apartat 4).

— Els membres del Consell de Garanties Estatutàries designats pel Parlament es renoven per meitats, cada tres anys, i els membres designats pel Govern es renoven, un a un, cada dos anys, mentre que abans s'establia la renovació per terços cada tres anys i en cada renovació corresponia al Parlament designar dos nous membres i al Govern un (apartat 5).

* Fins al 31 d'octubre de 2022 ha estat Responsable d'Estudis i Iniciatives Autonòmiques de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

- Llei 4/2022, del 6 d'abril, de modificació de la Llei 24/2009, del Síndic de Greuges.

Aquesta llei modifica l'article 10 de la Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges, per establir que el mandat del síndic o síndica de greuges és de sis anys (abans era de nou) des de la data en què és elegit pel Parlament, i no pot ésser reelegit (anteriorment no podia ésser reelegit per al mandat immediatament posterior).

- Llei 5/2022, del 6 d'abril, de modificació de la Llei 14/2008, de l'Oficina Antifrau de Catalunya.

En el mateix sentit que les anteriors normes, aquesta llei estableix que el mandat del director o directora de l'Oficina Antifrau, que abans era de nou anys, passa a ser de sis anys, tot modificant l'apartat 4 de l'article 8 de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya.

2. Lleis i decrets llei sectorials

Les lleis que s'han aprovat en els diferents àmbits sectorials afecten les matèries següents: consultes populars no referendàries, habitatge, patrimoni cultural, mesures financeres, fiscals i pressupostàries, funció pública, educació, universitats, transport i mobilitat, recerca i investigació, medi ambient i règim local.

2.1. Consultes populars no referendàries

En aquesta matèria s'ha aprovat el Decret llei 2/2022, de 15 de març, de modificació de l'article 4 de la Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

El decret llei esmentat modifica l'art. 4 de la Llei 10/2014 per atribuir al president de la Generalitat i al Govern la facultat de promoure consultes que afectin més d'un municipi, d'una comarca o d'una vegueria, i també de convocar-les. El preàmbul del decret llei exposa que la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, en el cas de les consultes d'àmbit nacional, requereix que es projectin necessàriament sobre tot el territori de Catalunya i, en les d'àmbit local, que se singularitzin en un àmbit municipal, comarcal o de vegueria concrets, la qual cosa en dificulta la realització quan es tracta d'un àmbit d'abast supramunicipal superior al municipi, la comarca o la vegueria.

D'altra banda, el preàmbul també assenyala que concorren els pressupòsits habilitants que fonamenten la utilització de la legislació d'urgència, previstos a l'article 64.1 EAC. Així, en primer lloc, s'exposa que escau la necessitat de disposar de manera peremptòria d'un marc jurídic que permeti dur a terme una consulta sobre l'eventual candidatura dels Jocs Olímpics i Paralímpics d'hivern de l'any 2030 Pirineus-Barcelona. En segon lloc, es fa notar que l'elaboració i l'aprovació d'un projecte de llei, ni que es tramités directament en el Ple per modalitat de lectura única, no permetria

aprovar la regulació prevista en un termini prudencial que no obstaculitzés el procés de la candidatura.

2.2. Habitatge

En aquesta matèria s'ha aprovat la Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.

El preàmbul assenyala que el manteniment de la situació d'emergència social en l'àmbit de l'habitatge i la insuficiència de l'acompanyament públic en forma d'ajuts o d'habitatge social destinat a les persones afectades contrasten amb els beneficis que, encara en el moment de l'aprovació d'aquesta llei, declaraven les entitats financeres i amb les xifres del rescat bancari.

Aquesta llei s'estructura en quinze articles distribuïts en tres capítols.

El capítol I (art. 1 a 8) modifica alguns preceptes de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, pel que fa a les mesures davant la desocupació permanent d'habitatges, per regular aquesta situació constitutiva d'un incompliment de la funció social de la propietat de l'habitatge. En aquest sentit, es modifiquen, a l'art. 1, els supòsits d'habitatge buit i es regulen les competències de les administracions per declarar l'incompliment de la funció social de la propietat dels habitatges que pot comportar l'adopció de les mesures d'execució forçosa que determina la legislació en matèria d'habitatge i, en certs supòsits, les establertes per la legislació en matèria de sòl, incloent-hi l'expropiació forçosa.

Així mateix, es modifiquen l'article 41 de la Llei 18/2007, relatiu a la detecció d'utilitzacions i situacions anòmales dels habitatges, concretament l'apartat 1 lletra a), tot assimilant la desocupació permanent i injustificada a què fa referència l'article 5.2.b dels edificis inacabats que estiguin destinats a habitatge, amb més del 80% de les obres de construcció executades, després que hagin transcorregut més de dos anys des del finiment del termini per a acabar-los, i l'art. 42 relatiu a les actuacions per evitar la desocupació permanent d'habitatges.

També s'inclouen o modifiquen preceptes relatius a multes coercitives, tipificació d'infraccions administratives i responsabilitat de les esmentades infraccions (art. 4, 5, 6 i 7).

Finalment, s'afegeix una disposició addicional, la vint-i-setena, a la Llei 18/2007, que crea el Registre de grans tenidors d'habitatge, amb caràcter administratiu, que depèn de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i en el qual s'han d'inscriure les persones jurídiques que siguin grans tenidores d'acord amb el que estableix l'article 5 de la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica (art. 8).

El capítol II (art. 9 a 14), modifica la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, en el sentit de considerar grans tenidores d'habitatge les persones jurídiques que tenen la titularitat de més de deu habitatges, a diferència dels més de quinze habitatges es-

tablerts fins ara (art. 9); d'aquesta manera, segons el preàmbul, la norma s'adapta a les mesures aprovades en l'àmbit estatal. També estén, tot modificant l'art. 7 de l'esmentada llei 24/2015, el termini del mecanisme de la cessió obligatòria (de 3 a 7 anys) per incorporar al Fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials els habitatges buits que siguin propietat de persones jurídiques, sempre que es compleixin una sèrie de condicions previstes pel mateix article 7 de la Llei 24/2015 (art. 10). Així mateix, estableix, mitjançant l'addició d'un article 10, que els contractes de lloguer social s'han de renovar obligatòriament si una vegada finalitzada llur durada màxima els ocupants de l'habitatge encara es troben dins els paràmetres legals d'exclusió residencial (art. 11.5).

D'altra banda, s'afegeix (mitjançant l'art. 12) una disposició addicional en la qual, d'una banda, es fa extensiva l'obligació de fer una proposta de lloguer social abans d'interposar una demanda judicial a qualsevol acció executiva derivada de la reclamació d'un deute hipotecari i altres demandes de desnonament per venciment de la durada màxima del títol que en legitima l'ocupació, o per la manca d'aquest títol en determinades circumstàncies i, d'altra banda, s'amplia la durada mínima dels contractes de lloguer social a un termini no inferior a cinc anys si el titular de l'habitatge és una persona física i no inferior a set anys si és una persona jurídica.

El capítol III (art. 15) modifica la Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, amb l'objectiu d'assolir, segons afirma el preàmbul, una major eficàcia en l'expropiació temporal d'habitatges buits per causa d'interès social.

2.3. Patrimoni cultural

En aquesta matèria s'ha aprovat la Llei 6/2022, del 7 d'abril, de modificació de la Llei 9/1993, del patrimoni cultural català, per a la preservació dels establiments emblemàtics.

El preàmbul de la norma exposa que per protegir la singularitat comercial dels pobles i ciutats cal emparar els anomenats establiments emblemàtics que, per llur llarga existència i peculiaritats, doten les poblacions on duen a terme l'activitat d'un caràcter únic i distintiu.

Aquesta llei modifica tres articles de la Llei 9/1993 (concretament, els art. 21, 36 i 71) per tal de, en primer lloc, obligar els titulars de drets sobre béns del patrimoni cultural català a comunicar a les administracions els canvis en l'activitat i tipificar l'incompliment d'aquesta obligació com a falta lleu i, en segon lloc, establir que els canvis d'ús dels béns culturals d'interès local els ha d'autoritzar l'administració declarant, sigui un ajuntament o un consell comarcal.

2.4. Mesures financeres, pressupostàries i tributàries

En aquest àmbit s'han aprovat sis decrets llei, dos de caràcter financer, dos de contingut pressupostari i tres més que incorporen mesures tributàries.

a) Quant a les mesures financeres, cal esmentar les dues normes següents:

- Decret llei 8/2022, de 12 de juliol, pel qual s'autoritza el Govern a prestar un aval a Circuits de Catalunya, SL, i un contraaval davant l'entitat financera garant, relatiu al contracte de promoció de cursa amb Formula One World Championship Limited (FOWC), per garantir el pagament dels drets contractuals per a l'organització del Gran Premi Fórmula 1 dels anys 2023 al 2026.
- Decret llei 11/2022, de 30 d'agost, d'autorització d'atribucions extraordinàries de recursos per fer front a l'increment de les despeses directes d'explotació dels sistemes públics de sanejament en alta durant els exercicis 2022 i 2023.

b) En l'àmbit de les mesures pressupostàries cal fer esment de les disposicions següents:

- Decret llei 13/2022, de 25 d'octubre, de concessió d'un suplement de crèdit als pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2022.

En el preàmbul d'aquest decret llei s'indica que les previsions de recaptació incloses en el pressupost inicial 2022 van ser molt prudents, per la qual cosa es preveu que siguin superades amb escreix a finals del 2022. Fins a l'agost de 2022, la recaptació de l'impost de transmissions patrimonials és un 17,6% superior a l'exercici anterior i l'impost de patrimoni un 14,6% superior, i està pràcticament liquidat. Aquest increment en la recaptació permetrà disposar de recursos addicionals per finançar les necessitats més grans de despesa sobrevingudes a causa de la guerra d'Ucraïna, que ha agreujat les tensions que hi ha als mercats de l'energia i les matèries primeres i que, alhora, han desembocat en efectes indirectes sobre els preus de la resta de productes i han portat la inflació de les principals economies mundials als nivells més elevats del segle XXI.

- Decret llei 15/2022, de 20 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària.

La manca d'aprovació dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2023 comporta la situació de pròrroga pressupostària, en concret de la Llei 1/2021, del 29 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2022.

En el marc d'aquesta pròrroga pressupostària, el decret llei autoritza el Govern perquè faci ús d'operacions d'endeutament en qualsevol modalitat, amb la limitació que el saldo viu no superi el que autoritza la Llei de pressupostos per al 2022, incrementat pels imports que derivin dels programes d'endeutament que s'aprovin en aplicació de la normativa d'estabilitat pressupostària. També autoritza el mateix Govern a prestar determinats avals i garanties, alhora que permet que diverses entitats del sector públic duguin a terme operacions d'endeutament.

c) Quant al sistema fiscal, s'han aprovat tres decrets llei:

- Decret llei 4/2022, de 5 d'abril, de mesures urgents en l'àmbit tributari i financer.

El preàmbul de la norma justifica les mesures urgents, de caràcter fiscal i financer, que preveu el decret llei en els factors següents: en primer lloc, bona part de les llars catalanes encara pateixen la crisi econòmica derivada de la pandèmia de la COVID-19; en segon lloc, l'elevada inflació causada, fonamentalment, per l'augment notable del preu de l'energia; en tercer lloc, la situació recent d'inestabilitat a l'Europa de l'est

que produeix, entre d'altres, un increment dels preus dels combustibles que està repercutint de forma immediata en el preu dels carburants emprats pels vehicles de tracció mecànica, subjectes a tributació i la necessitat de disposar de fons d'energia alternatives. Finalment, la guerra a Ucraïna també està provocant greus problemes econòmics i financers a les empreses agràries, agroalimentàries, forestals i del sector de la pesca i l'aqüicultura de Catalunya.

Aquest decret llei conté tres articles, relatius a mesures tributàries.

El primer estableix les tarifes de l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica, regulat per la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic en el sentit de mantenir, com exposa el preàmbul, la tarifa aplicable a l'exercici 2020 amb caràcter indefinit i amb efectes també per a l'exercici 2021, ja meritat.

El segon incrementa, amb efectes de l'entrada en vigor del decret llei, els tipus de gravamen de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, creat per la Llei 5/2020, del 29 d'abril, que recau sobre les activitats de producció, emmagatzematge o transformació d'energia elèctrica. L'augment de la recaptació que es produirà com a conseqüència d'aquesta mesura resta afectat al finançament d'actuacions de transició energètica.

El tercer estableix una exempció de la taxa de la pesca fresca (TA-4), regulada a la secció cinquena de la Llei 10/2019, del 23 de desembre, de ports i de transport en aigües marítimes i continentals (durant el període de 6 mesos des de l'entrada en vigor d'aquest decret llei), a l'armador del vaixell o embarcació pesquera i als seus substituts, en el cas que la pesca fresca accedeixi al port per via marítima, tot equiparant la situació dels ports de competència de la Generalitat respecte als ports d'interès estatal pel que fa a l'exempció temporal de la taxa TA-4, pesca fresca, aprovada per mitjà del Reial decret llei 6/2022, de 29 de març.

- Decret llei 16/2022, de 20 de desembre, de mesures urgents en l'àmbit de l'impost sobre el patrimoni.

Mitjançant aquest decret llei, d'acord amb el preàmbul s'introdueix un darrer tram a la tarifa de l'impost sobre el patrimoni, modificació que s'efectua en atenció a la creació per l'Estat de l'impost temporal de solidaritat de les grans fortunes i amb la finalitat que els ingressos derivats del major esforç fiscal dels contribuents catalans que suposa la creació d'aquest tribut estatal romanguin a Catalunya.

- Decret llei 17/2022, de 20 de desembre, pel qual s'estableixen mesures d'adaptació a l'impost sobre el dipòsit de residus en dipòsits controlats, la incineració i la coincineració, i per a la subrogació de l'Ens d'Abastament d'Aigua Ter-Llobregat en el conveni regulador del finançament i l'explotació de la xarxa d'abastament de la Llosa del Cavall.

Les mesures que afecten l'impost sobre el dipòsit de residus en dipòsits controlats, la incineració i la coincineració tenen per objecte, d'una banda, regular els àmbits de destinació dels ingressos derivats de l'esmentat impost i, d'altra, exercir la possibilitat d'actualització que preveu la llei de les Corts Generals de cessió a la Generalitat de

Catalunya de l'esmentat impost, que havia d'entrar en vigor l'1 de gener de 2023. En aquest sentit, el decret llei fixa les finalitats a què es destinaran els recursos obtinguts amb la recaptació de l'impost i es regulen els seus nous tipus de gravamen.

2.5. Funció pública

En aquesta matèria es va aprovar una llei que afegeix la garantia del principi d'indemnitat en l'exercici de funcions públiques i un decret llei que incorpora les mesures de millora de la funció pública derivades dels criteris aprovats per la Unió Europea.

- Llei 2/2022, del 3 de març, del Fons Complementari de Riscos de la Generalitat de Catalunya.

Aquesta llei, que és fruit de la tramitació parlamentària del Decret llei 15/2021, del 6 de juliol, de creació del Fons Complementari de Riscos de la Generalitat de Catalunya, té per objecte la regulació del Fons esmentat.

Aquest Fons es constitueix com l'instrument per fer front a les obligacions legals que corresponen a la Generalitat en relació amb els riscos no coberts per les pòlisses d'assegurances per sinistres que puguin afectar les persones compreses en l'àmbit subjectiu de la llei en l'exercici del seu càrrec o funcions, que puguin veure's afectades en el seu patrimoni per resolucions o actes administratius o judicials en procediments administratius o judicials que no hagin conclòs amb resolució ferma.

Quant a l'àmbit subjectiu, cal destacar que inclou les persones que tinguin o hagin tingut la condició de personal al servei de l'Administració de la Generalitat i dels ens i organismes del seu sector públic, d'alts càrrecs i de membres del Govern de la Generalitat.

Pel que fa a la gestió del Fons, es continua preveient, com en la regulació del Decret llei, que el Govern la pot encomanar a una entitat gestora constituïda a aquest efecte o a una entitat gestora ja existent, però s'afegeix que també pot determinar que l'assumeixi directament el Departament competent en matèria de finances.

En relació amb l'obligació de retorn per part dels beneficiaris s'ha inclòs, d'una banda, la possibilitat d'ajornar-la d'acord amb la normativa general de recaptació. I d'una altra, s'ha previst que presentada la interposició d'un recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional o d'una demanda davant del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH), la Generalitat pot no exercir l'acció de retorn fins que els procediments corresponents finalitzin. Pel que fa a aquestes previsions, cal recordar que el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 2/2021, del 29 de juliol, sobre el Decret llei 15/2021 va considerar que el precepte relatiu a l'obligació de retorn, en referir-se a l'esgotament de totes les vies d'impugnació jurisdiccionals, estatals i internacionals, no vulnerava l'article 9.3 CE si s'interpretava en els termes exposats en el fonament jurídic tercer, apartat 2.B.b. En tal sentit, el dictamen esmentava el recurs d'empara i la demanda davant del TEDH com a vies d'impugnació que ara s'inclouen expressament a la Llei 2/2022, però advertí que quan el Tribunal Constitucional i el TEDH es pronuncien sobre sentències dictades per òrgans del poder judicial no entren en

l'examen dels fets causants del litigi en aquestes darreres instàncies i que, en aquest sentit, no resultava del tot precisa la redacció de l'esmentat precepte, el qual semblava indicar que les instàncies jurisdiccionals estatals i internacionals, distintes del poder judicial ordinari, podien confirmar o no la responsabilitat dels beneficiaris del Fons.

Quant a les condicions per a sol·licitar la cobertura s'inclou, d'acord amb allò recomanat en l'esmentat dictamen del Consell de Garanties (FJ tercer 2 A e), la referència a l'expedient que s'ha de resoldre favorablement per tal que l'entitat o l'òrgan gestor garanteixi a l'entitat financera l'emissió de l'aval amb un dipòsit a càrrec del Fons.

- Decret llei 14/2022, de 8 de novembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat, de foment de la promoció interna i d'agilització de la cobertura de llocs de treball amb persones funcionàries de carrera.

Cal fer notar, en primer lloc, que un decret llei anterior (el Decret llei 12/2022, de 27 de setembre) que tenia el mateix objecte que el Decret llei 14/2022 no va ser convalidat pel Parlament. Aquesta circumstància va motivar l'impuls d'una nova norma d'urgència que va ser aprovada com a Decret llei 14/2022.

La necessitat de donar respostes a l'alta taxa de temporalitat en l'àmbit de l'ocupació pública s'ha significat, d'una banda, en la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea i, d'altra banda, s'ha previst en el component 11 del Pla de recuperació, transformació i resiliència, sobre la reforma relativa a la reducció de la temporalitat a l'ocupació pública.

L'article primer d'aquest decret llei dona compliment efectiu al dret a la carrera professional vertical de les persones funcionàries de carrera, mitjançant la regulació de torns especials de promoció interna adreçats a les persones funcionàries de carrera que no han tingut accés a convocatòries periòdiques i sistemàtiques de promoció interna, amb la qual cosa han pogut veure limitades les opcions de carrera professional. En tal sentit, el preàmbul de la norma d'urgència fa constar que, amb motiu de l'aprovació dels processos selectius d'estabilització, les persones funcionàries de carrera han vist com el personal temporal ha estat el principal objectiu dels procediments d'estabilització com a conseqüència de la urgent necessitat de reduir els índexs de temporalitat en el sector públic; en conseqüència, raona que cal impulsar accions urgents per fomentar l'accés a la promoció interna del personal funcionari de carrera, en paral·lel a les oportunitats de què disposa el personal temporal derivades dels processos d'estabilització de l'ocupació temporal.

2.6. Educació

En aquesta matèria s'han aprovat dos decrets llei en relació amb les necessitats educatives especials, i també quant al procediment d'integració de centres educatius. També s'ha modificat la regulació de l'ús de les llengües oficials en centres educatius no universitaris amb l'aprovació d'una llei i un decret llei.

- Decret llei 3/2022, de 29 de març, d'accés a dades dels ens locals i del Departament d'Educació per a l'aplicació de mesures destinades a la detecció i distribució equilibrada de l'alumnat amb necessitats educatives específiques.

Cal dir que s'argumenta en el preàmbul que la segregació escolar es converteix en un factor clar de desigualtat sobre els infants més vulnerables i que l'aplicació del Decret 11/2021, del 16 de febrer, de la programació de l'oferta educativa i del procediment d'admissió en els centres del Servei d'Educació de Catalunya, en el marc de la situació d'emergència ocasionada pel brot epidèmic de la COVID-19 i de l'augment de la taxa de risc de pobresa o exclusió social, ha evidenciat la necessitat extraordinària que té l'Administració educativa de combatre la segregació escolar el més aviat possible, abans que l'alumnat estigui en situació de desavantatge educatiu.

L'objecte de la norma és habilitar l'intercanvi de dades entre el Departament d'Educació i els ens locals mitjançant els òrgans de participació en la programació de l'oferta educativa i en el procés d'admissió, així com les unitats de detecció.

En aquest sentit, s'habilita el Departament d'Educació per accedir a les dades dels ens locals de Catalunya de les famílies amb fills en edat d'escolarització obligatòria; concretament, les dades necessàries per orientar la detecció dels alumnes amb necessitats educatives específiques derivades de situacions socioeconòmiques i socioculturals. Aquestes dades són les de caràcter identificador, les de contacte i les relacionades amb els indicadors de vulnerabilitat, és a dir, famílies amb fills en edat d'escolarització obligatòria en situacions com ara les següents: que han estat ateses pels serveis socials en els darrers 24 mesos, que reben ajuts socials en què el llindar de renda a partir del qual es bonifica se situa per sota de l'indicador de renda de suficiència de Catalunya o que estan en situació d'exclusió residencial ateses pels serveis socials.

S'habilita el Departament d'Educació per a lliurar les dades als ens locals per a l'exercici de les seves competències en matèria de planificació i prevenció de la segregació escolar. Les dades esmentades són les relatives a característiques personals (sexe, any de naixement i nacionalitat), residència (nom i núm. de la via pública, municipi, codi postal) i dades educatives (codi del centre educatiu, codi de l'ensenyament matriculat, nivell de l'ensenyament matriculat o existència de necessitats específiques de suport educatiu, entre d'altres).

- Decret llei 7/2022, de 14 de juny, de modificació del Decret llei 10/2019, de 28 de maig, del procediment d'integració de centres educatius a la xarxa de titularitat de la Generalitat.

Segons el preàmbul del Decret llei 7/2022, durant el temps transcorregut des de l'entrada en vigor del Decret llei 10/2019, de 28 de maig, del procediment d'integració de centres educatius a la xarxa de titularitat de la Generalitat, s'ha fet palès que l'immoble on estigui ubicat el centre a integrar pot comportar problemes de naturalesa patrimonial que impossibilitin que es pugui fer efectiva la creació del nou centre de titularitat de la Generalitat, tot i l'obligació ineludible de donar resposta a les necessi-

tats d'escolarització en un entorn desafavorit amb població escolar de condició socioeconòmica desfavorable, que no és possible atendre amb les places escolars existents.

És per això que la norma afegeix una lletra e) a l'apartat 1 de l'article 3 del Decret llei 10/2019, de 28 de maig (relatiu a requisits i procediment per a la creació de centres per integració), per establir l'obligació que la persona titular o les persones titulars del centre disposin d'un títol vàlid sobre l'immoble on s'ha d'ubicar el centre que reuneixi els requisits establerts per la normativa educativa i patrimonial vigent.

En relació amb la regulació de l'ús de les llengües oficials ens els centres educatius destaquen dues normes: una llei i un decret llei sobre l'aprenentatge de les llengües oficials a l'escola que han estat aprovats arran de la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) de 16 de desembre de 2020: la Llei 8/2022, del 9 de juny, sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari i el Decret llei 6/2022, de 30 de maig, pel qual es fixen els criteris aplicables a l'elaboració, l'aprovació, la validació i la revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius.

Les dues normes incloses en aquest apartat exigeixen fer referència a la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJC de data 16 de desembre de 2020 (recurs 168/2015), que ha suposat un canvi substancial en l'abast de les anteriors decisions preses pel Tribunal en relació amb el percentatge de castellà que havia d'emprar-se a l'hora d'impartir les diferents matèries, ja que no tenia per objecte una demanda singular promoguda per particulars, com fins ara havia succeït, sinó que va donar resposta a un recurs contenciós administratiu interposat pel Ministeri d'Educació que duia a terme dues impugnacions. Pel que aquí interessa, cal destacar la impugnació relativa a la inactivitat de la Generalitat consistent en l'omissió del desplegament normatiu en aplicació dels art. 3.1, 14 i 27.1 de la Constitució i la disposició addicional 38a de la Llei orgànica d'educació, i també l'incompliment de la seva obligació legal de garantir l'ensenyament en castellà com a llengua vehicular normal.

La sentència de 16 de desembre de 2020 va estimar l'esmentat motiu d'impugnació, tot declarant l'obligació de la Generalitat de Catalunya, d'abast general, d'adoptar les mesures necessàries als efectes de garantir que, en els ensenyaments compresos en el sistema educatiu de Catalunya, tots els alumnes rebessin de manera efectiva i immediata l'ensenyament mitjançant la utilització vehicular normal de les dues llengües oficials en els percentatges que es determinessin, els quals no podrien ser inferiors al 25% en ambdós casos. Contra aquesta sentència la Generalitat va presentar recurs de cassació que va ser inadmès per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem. Arran d'aquesta inadmissió, el TSJC va declarar la fermesa de la sentència de 16 de desembre de 2020, mitjançant decret de 20 de gener de 2022, i es va adreçar a la Generalitat per tal que portés a efecte el compliment de les declaracions contingudes a la part dispositiva de la resolució judicial. Finalment, mitjançant una interlocutòria de 4 de maig, la Sala va constatar que l'Administració de la Generalitat

no havia executat la sentència en el termini voluntari atorgat i va requerir el conseller d'Educació que, en el termini màxim de 15 dies, dictés les instruccions i n'establís les garanties per executar l'esmentada sentència.

En vista de la situació creada, el Parlament de Catalunya i el Govern de la Generalitat han aprovat dues normes que invoquen en els seus preàmbuls la competència exclusiva en matèria de llengua pròpia (art. 143 EAC) i les competències sobre ensenyament no universitari previstes a l'article 131 EAC. Aquestes normes són les següents:

- Llei 8/2022, del 9 de juny, sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari.

La llei està formada per dos articles relatius, respectivament, a l'objecte de la llei i a l'ús i aprenentatge de les llengües oficials.

El primer d'aquests estableix que la llei té per objecte la regulació de l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari d'acord amb criteris pedagògics.

El segon article estableix en síntesi que:

— El català, com a llengua pròpia de Catalunya, és la llengua normalment emprada com a llengua vehicular i d'aprenentatge del sistema educatiu, i la d'ús normal en l'acollida de l'alumnat nouvingut (art. 2.1).

— El castellà és emprat en els termes que fixin els projectes lingüístics de cada centre, d'acord amb els criteris que estableix aquest mateix article que substancialment són els següents (art. 2.1):

El domini oral i escrit de les dues llengües oficials es perfila com una obligació de resultat a assolir al final de l'educació obligatòria (art. 2.2).

La determinació de la presència de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari ha de tenir en compte la situació sociolingüística general, la dels centres i llur entorn, els objectius de normalització lingüística i l'evolució del procés d'aprenentatge lingüístic, oral i escrit, d'acord amb els instruments de control, avaluació i millora de les competències lingüístiques (art. 2.3).

L'abast de l'esmentada presència s'ha de determinar exclusivament amb criteris pedagògics i de manera singularitzada per a cada un dels centres educatius, i s'ha de fer des d'un abordatge global, integrador i de transversalitat curricular que inclogui tots els espais educatius i els recursos d'aprenentatge (art. 2.3).

Els projectes lingüístics dels centres s'han d'elaborar d'acord amb els criteris fixats pel departament competent en matèria d'educació, que verifica que s'adeqüen a la normativa vigent (art. 2.4).

En definitiva, la Llei, d'una banda, reprodueix o s'inspira en certs preceptes de l'EAC (art. 6 i 35.2), en l'art. 10.2 de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (LEC) i en l'art. 21.3 de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (LPL). D'altra banda, es pot considerar que la Llei desenvolupa els preceptes relatius al projecte lingüístic previstos a la LEC (art. 14 i art. 91.4 e) en la mesura que introdueix previsions

com les relatives a l'abast de la presència de les llengües oficials en l'ensenyament obligatori, el qual s'ha de determinar exclusivament amb criteris pedagògics; que l'esmentada presència ha de tenir en compte la situació sociolingüística general, la dels centres i llur entorn, els objectius de normalització lingüística i l'evolució del procés d'aprenentatge lingüístic, oral i escrit i, finalment, que els projectes lingüístics dels centres s'han d'elaborar d'acord amb els criteris fixats pel departament competent en matèria d'educació, que verifica que s'adeqüen a la normativa vigent.

- Decret llei 6/2022, de 30 de maig, pel qual es fixen els criteris aplicables a l'elaboració, l'aprovació, la validació i la revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius.

Aquest decret llei té per objecte fixar els criteris aplicables a l'elaboració, l'aprovació, la validació i la revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius públics i dels centres educatius privats sostinguts amb fons públics, a l'efecte d'establir els aspectes relatius a l'organització de l'ensenyament i l'ús de les llengües oficials en cada centre (art. 1).

Pel que fa a criteris i objectius bàsics en els quals es fonamenta l'organització de l'ensenyament i l'ús de les llengües als centres educatius públics i als centres educatius privats sostinguts amb fons públics, el decret llei esmenta els següents (art. 2):

— Les determinacions de l'EAC, de la LPL i de la LEC, així com la resta de disposicions legals aplicables, en particular en relació amb el català com a llengua pròpia, llengua normalment emprada, llengua vehicular i d'aprenentatge i llengua d'ús normal en l'acollida de l'alumnat.
— La garantia que l'alumnat assoleixi el domini oral i escrit del català i el castellà al final de l'ensenyament obligatori.
— La necessària anàlisi de l'entorn sociolingüístic dels centres, de l'entorn general i dels objectius de normalització lingüística per garantir l'eficàcia dels projectes educatius i lingüístics.
— La inaplicació de paràmetres numèrics, proporcions o percentatges en l'ensenyament i l'ús de les llengües.

2.7. Universitats

En l'àmbit de les universitats es va aprovar la

- Llei 7/2022, del 12 de maig, de modificació de la Llei 1/2003, d'universitats de Catalunya.

Aquesta llei modifica diversos articles de la Llei 1/2003, del 19 de febrer, d'universitats de Catalunya, per tal de regular més clarament el dret a l'ensenyament universitari i a la igualtat d'oportunitats. A tal efecte, afegeix un nou principi informador del sistema universitari de Catalunya que consisteix a contribuir a la reducció de les desigualtats socials i culturals i a la consecució de la igualtat entre els homes i les dones, facilitant a totes les persones amb voluntat i capacitat l'accés a la formació universitària reglada i a la formació professional permanent (art. 4.j).

També afegeix l'art. 4 bis relatiu al dret a l'ensenyament universitari i a la igualtat d'oportunitats que preveu, d'una banda, que les persones que compleixin els requisits legalment establerts tenen dret a estudiar a la universitat, de conformitat amb els criteris que estableixin les universitats en el marc de llurs competències i, d'altra banda, que el Govern, per garantir que ningú no resta exclòs de l'accés al sistema universitari català per raons econòmiques, absència de llibertat, problemes de salut o discapacitat o altra circumstància, ha de dur a terme el desplegament normatiu corresponent i impulsar polítiques d'igualtat per mitjà de l'oferta de beques, ajuts i crèdits als estudiants i del desenvolupament d'una política destinada a salvar les barreres socials, econòmiques i geogràfiques.

La modificació de l'art. 41 encomana al Govern articular mesures que facin més assequibles les despeses de residència, menjador i transport.

A més, la modificació de l'art. 117, tot afegint un apartat 3 bis, estableix que els preus públics dels serveis acadèmics universitaris han de seguir un model de tarifació social, amb reduccions en els trams de renda més baixos que siguin superiors als llindars de les beques de règim general.

Finalment, la disposició transitòria preveu que els preus públics dels serveis acadèmics universitaris s'han de reduir, de manera progressiva, durant els tres exercicis econòmics següents a l'aprovació de la llei.

2.8. Transport i mobilitat

En aquesta matèria s'ha aprovat el

- Decret llei 9/2022, de 5 de juliol, de mesures urgents en matèria de lloguer de vehicles amb conductor.

El preàmbul de la norma invoca la competència exclusiva sobre els transports terrestres de viatgers per carretera que transcorrin íntegrament dins el territori de Catalunya (art. 169 EAC).

El decret llei estableix les condicions per a la realització de l'activitat de lloguer de vehicles amb conductor a Catalunya.

Pel que fa a l'àmbit d'aplicació, el decret llei s'aplica als serveis de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor de caràcter urbà i interurbà que transcorrin íntegrament a Catalunya (art. 1.2). Al respecte, el preàmbul assenyala que és d'especial importància el fet que es doni una cobertura legal als serveis de transport urbà que, altrament, quedarien en una situació de buit normatiu que en podria comprometre l'existència. Aquest fet també justifica, segons el preàmbul, l'ús del decret llei per aprovar la norma.

S'estableix que l'activitat de lloguer de vehicles amb conductor a Catalunya requereix l'obtenció d'una autorització emesa per l'Administració competent en funció del caràcter urbà o interurbà del servei a prestar (art. 2 i 3).

A banda d'això, el decret llei també regula una sèrie de normes relatives als serveis de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor de

caràcter urbà com ara les condicions per a l'atorgament de les autoritzacions (art. 4), la seva transmissió i vigència (art. 5 i 6). La resta de l'articulat inclou preceptes aplicables als serveis de caràcter urbà i interurbà com ara les condicions d'explotació de l'activitat (art. 7) i les normes relatives a la inspecció i el règim sancionador (art. 8 i següents).

2.9. Recerca i investigació

En aquest àmbit s'ha aprovat la Llei 9/2022, del 21 de desembre, de la ciència.

Aquesta llei, d'acord amb el preàmbul, vol garantir una ciència al servei de la societat que posi èmfasi en la innovació, la sostenibilitat, la cohesió social i l'equilibri territorial. Aquesta llei concep la recerca, desenvolupament i innovació (R+D+I) com una eina per contribuir al benestar de les persones, la competitivitat de les empreses i l'eficàcia de les institucions públiques, i posa especial èmfasi en el servei a la ciutadania.

El mateix preàmbul assenyala que la nova llei té les característiques principals següents: consolida la posició capdavantera de la ciència catalana, enforteix el model propi del sistema d'R+D+I proveint-lo d'eines jurídiques i econòmiques, dota el sistema de coneixement d'un marc de governança propi i incorpora mesures d'estabilització de les persones al servei de la ciència, fa èmfasi en la innovació, la sostenibilitat, la cohesió social i l'equilibri territorial, promou una ciència democràtica, social, verda i feminista i preveu la preservació i difusió del patrimoni científic del país.

La llei entre altres aspectes, regula els continguts següents: l'ordenació del sistema de recerca, desenvolupament i innovació; la governança i la coordinació d'aquest sistema; el règim aplicable a les persones al servei de la ciència; els agents del sistema de recerca (universitats, centres d'investigació de Catalunya i el sistema de recerca, desenvolupament i innovació en salut del sector públic de la Generalitat, entre d'altres); el règim aplicable a altres agents del sistema de recerca, desenvolupament i innovació de Catalunya (com ara parcs científics i tecnològics); les agències de suport i finançament del sistema de recerca, desenvolupament i innovació (per exemple, l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca); la promoció, transferència i transmissió dels resultats de la investigació; la internacionalització i l'acció exterior en investigació, desenvolupament i innovació; el mecenatge en investigació, desenvolupament i innovació; i, finalment, crea el Comitè per a la Integritat de la Investigació a Catalunya.

2.10. Medi ambient

En aquest àmbit s'han promulgat una llei i un decret llei.

- Llei 10/2022, del 23 de desembre, de modificació de la Llei 5/2020, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, amb relació al fons de transició nuclear, i de creació de l›òrgan de govern del fons.

La llei augmenta els recursos destinats al Fons de Transició Nuclear previst a la Llei 5/2020, del 29 d'abril, que beneficia els municipis afectats per activitats de producció, emmagatzematge i transformació d'energia elèctrica d'origen nuclear. En tal sentit, s'estableix que el fons per finançar actuacions de desenvolupament socioeconòmic i de transició energètica justa de les zones afectades per l'impacte ambiental de la producció d'energia elèctrica nuclear es nodrirà amb el 50% dels ingressos relacionats amb les activitats de producció, emmagatzematge i transformació d'energia elèctrica d'origen nuclear.

La modificació legislativa també delimita l'àmbit territorial del fons tot establint que els municipis beneficiaris són els que, d'acord amb el Pla d'emergència nuclear exterior a les centrals nuclears d'Ascó i Vandellòs, es troben en un cercle de no més de trenta quilòmetres de radi, concèntric amb les dues centrals nuclears, amb les característiques que estableix el decret llei.

- Decret llei 17/2022, de 20 de desembre, pel qual s'estableixen mesures d'adaptació a l'impost sobre el dipòsit de residus en dipòsits controlats, la incineració i la coincineració, i per a la subrogació de l'Ens d'Abastament d'Aigua Ter-Llobregat (ATLL) en el conveni regulador del finançament i l'explotació de la xarxa d'abastament de la Llosa del Cavall.

Aquesta disposició, que s'ha comentat també en l'apartat de mesures fiscals, duu a terme l'actualització i continuïtat de les obligacions que en el seu dia va assumir ATLL i, posteriorment, arran de l'extinció d'aquesta entitat, van ser assumides per l'Administració de la Generalitat de conformitat amb el mandat de la disposició addicional mitjançant la Llei 10/2011, de 29 de desembre, atès que les instal·lacions construïdes per ACUAMED s'han integrat a la xarxa Ter-Llobregat, es troben en ple funcionament, són explotades per ATLL i destinades a la prestació del servei públic d'abastament d'aigua en alta als municipis de competència de la Generalitat. En aquest sentit, el decret llei articula el mecanisme de subrogació proposat per evitar demores en la satisfacció de les quantitats degudes que generarien noves obligacions econòmiques, amb el conseqüent perjudici que aquest fet comportaria.

2.11. Règim local

En aquest àmbit s'ha aprovat la

- Llei 11/2022, del 29 de desembre, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i les viles.

D'acord amb el preàmbul de la llei, la iniciativa substitueix i actualitza l'antiga Llei de barris del 2004. L'objecte d'aquesta llei és crear i regular el Fons de Recuperació Urbana, Ambiental i Social de Barris i Viles d'Atenció Especial. En l'articulat de la llei s'indica que les finalitats del Fons són pal·liar les desigualtats socials, fomentar l'equitat territorial, contribuir a evitar el risc de fractura social i fer front a la crisi ambiental per mitjà del millorament de les condicions de vida de la població als barris i viles

que pateixen dèficits urbanístics, baixa qualitat de l'edificació, manca d'equipaments i serveis, dificultats d'accessibilitat, riscos ambientals, exposició greu als efectes de l'emergència climàtica, alta vulnerabilitat social i riscos d'exclusió (article 1).

El fons, que s'haurà de dotar amb el pressupost anual de la Generalitat, té per objecte contribuir a evitar el risc de fractura social i fer front a la crisi ambiental, i el podran sol·licitar els municipis o les entitats municipals descentralitzades que compleixen la condició d'àrea d'atenció especial, és a dir, els que tenen una població important amb uns nivells de renda inferior a la mitjana de l'entorn i estan en una situació de degradació arquitectònica o urbanística, tenen preus accelerats per a l'habitatge o un mercat d'habitatge tens o estan especialment exposats als efectes del canvi climàtic. Una comissió integrada per representants de la Generalitat, de l'Administració local i dels sectors afectats haurà d'establir en cada cas la contribució del fons al projecte, que pot anar del 50 al 90% del cost.

El Fons econòmic es dotarà amb els pressupostos de la Generalitat i amb finançament procedent de l'Estat o de la Unió Europea. Amb aquest fons, s'obriran convocatòries anuals de subvencions dirigides als ajuntaments que presentin projectes d'intervenció. S'estableix com han de ser els projectes que presentin els ajuntaments en cadascun d'aquests àmbits: transformacions físiques, transició ecològica i acció sociocomunitària. Els projectes escollits en cada convocatòria seran subvencionats com a mínim en un 50% del seu pressupost a càrrec del Fons i com a màxim en un 75%, tot i que excepcionalment es podrà arribar al 90%. S'hauran d'executar en un màxim de 5 anys, ampliable a 8 amb condicions.

3. Normativa aprovada per fer front a situacions excepcionals i urgents: les conseqüències del conflicte bèl·lic a Ucraïna i els efectes de la pandèmia de la COVID-19

El rerefons internacional s'ha caracteritzat durant l'any 2022 per la crisi energètica, la guerra a Ucraïna i l'augment de la inflació, factors que incideixen directament en l'àmbit estatal i català. En canvi, la pandèmia causada pel SARS-CoV-2 ha passat a un segon pla i, en conseqüència, el nombre de normes que hi tenen el seu origen ha disminuït dràsticament.

En aquest àmbit es pot fer esment del Decret llei 5/2022, de 17 de maig, de mesures urgents per contribuir a pal·liar els efectes del conflicte bèl·lic d'Ucraïna a Catalunya i d'actualització de determinades mesures adoptades durant la pandèmia de la COVID-19

La norma exposa en el preàmbul que el conflicte bèl·lic que pateix Ucraïna ha obligat el Govern de la Generalitat de Catalunya a adoptar mesures urgents, mitjançant l'aprovació d'un decret llei, per fer front als greus efectes que produeix sobre les persones més directament afectades i el conjunt de la ciutadania.

Segons el preàmbul, l'arribada de persones refugiades implica la mobilització de recursos d'emergència i un increment sobtat de les persones usuàries dels serveis públics; així mateix, en l'àmbit econòmic un dels principals efectes generat per aquesta

crisi ha estat l'increment del preu de l'energia, la qual cosa fa més necessari encara l'impuls de les energies renovables.

Les mesures urgents adoptades per aquest decret llei es poden classificar de la manera següent:

- Àmbit de les energies renovables (art. 1 i 2)

Es regulen mesures d'agilització en els procediments relatius a projectes d'energies renovables que es tramiten d'acord amb el Decret llei 16/2019, de 26 de novembre, de mesures urgents per a l'emergència climàtica i l'impuls a les energies renovables i també mesures de flexibilització per a la implantació de plantes solars fotovoltaiques en sòl agrícola i forestal.

- Àmbit sanitari en relació amb la COVID-19 (art. 3, 4 i 5)

S'afegeix una disposició final al Decret llei 27/2020, de 13 de juliol, de modificació de la Llei 18/2009, de 22 d'octubre, de salut pública, i d'adopció de mesures urgents per fer front al risc de brots de la COVID-19, per facultar la persona titular del departament competent en matèria de salut per efectuar, mitjançant resolució motivada, les modificacions o actualitzacions dels indicadors de situació epidemiològica i salut pública i d'assistència sanitària relacionats amb la COVID-19 que siguin necessàries en funció de l'estratègia de vigilància i control de la COVID-19 aplicable en funció de l'evolució de la pandèmia.

Es regulen actuacions sanitàries en centres residencials amb l'objectiu de garantir la seguretat de les persones residents com a persones sanitàriament més vulnerables.

- Àmbit de la protecció civil (art. 6)

Es deixen d'aplicar obligacions d'autoprotecció a les instal·lacions i als espais temporals en cas d'usos destinats a l'atenció a població afectada per una emergència, i s'incorpora la possibilitat d'activar els plans de protecció civil municipals en escenaris de crisis migratòries i de manca de subministrament de serveis bàsics (modificació dels art. 7, 19 i 27 de la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya).

- Àmbit de serveis socials (art. 7, 8 i 9)

Es creen dos nous supòsits de prestacions socials de caràcter econòmic: la mesura cautelar de guarda provisional en família extensa o aliena i la guarda protectora mitjançant l'acolliment per una persona o una família (modificació de l'article 22 de la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic).

Es modifiquen els percentatges de l'Indicador de renda de suficiència de Catalunya, establerts per garantir el reconeixement de família monoparental (modificació de l'art 4 i addició d'una disposició addicional tercera al Decret 151/2009, de 29 de setembre, de desplegament parcial de la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies, i disposició transitòria primera del Decret llei 5/2002).

- Àmbit de l'habitatge (art. 10 i 11)

Es modifiquen i s'incorporen diversos preceptes a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que afecten els requisits per a la consideració d'habitatge

buit, a la mediació social en els lloguers d'habitatges, als habitatges d'inserció i als programes socials d'habitatges (modificació dels art. 10 i 69 i introducció de l'art. 69 bis).

També es modifica el Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, amb la finalitat d'incloure-hi les persones refugiades com a possibles beneficiàries del programa de cessió d'habitatges a l'Administració, i ampliar l'oferta d'habitatges disponibles per a persones refugiades amb un enfocament que superi la temporalitat inherent als centres de primera acollida (modificació dels art. 8, 9, 15, 17, 19 i 20, i introducció de la secció 3 bis del capítol 2).

L'Informe autogovern 2022 ofereix una panoràmica sobre el desenvolupament de l'autogovern de Catalunya al llarg de l'any passat. La publicació inclou tant anàlisis sectorials en els àmbits més rellevants com perspectives més generals amb l'objectiu de proporcionar al públic lector una diagnosi i una prospectiva de l'evolució de l'autogovern de Catalunya. Amb aquest volum s'inicia una sèrie a través de la qual l'Institut d'Estudis de l'Autogovern pretén aportar una eina periòdica d'anàlisi àmplia i actual en relació amb l'abast i la densitat de l'autogovern de Catalunya.

02022
9 772938 422001