



anuari

polític de Catalunya

2014



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



Anuari polític de Catalunya
2014

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

■ **APC Anuari Polític de Catalunya 2014**

Número 8 - 2015

ICPS

Mallorca, 244 pral.

08008 Barcelona

www.icps.cat

(0034) 93 487 10 76

Amb el suport de:



Diputació
Barcelona



© ICPS i els diferents autors, 2015

DIRECCIÓ

Joan Marcet

COORDINACIÓ

Lucía Medina

REDACCIÓ

Eloi Cortés

Maria Freixanet

Lucía Medina

Mario Ríos

COL·LABORADORS D'AQUEST NÚMERO

Salvador Cardús i Ros

Institut de Govern i Polítiques Públiques: Quim Brugué

Equip de la Fundació Carles Pi i Sunyer: Esther Pano, Carla Puiggrós i Alba Viñas

EDICIÓ

Rafael Pascuet

PREIMPRESSIÓ

Tren Estudi Gràfic, S.L.

ISSN: 2015-0129

DL: B-29765-2010

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

Sumari

| | |
|--|---|
| Presentació. Joan Marcet | 7 |
| Pòrtic | |
| De la mobilització a la política institucional. Salvador Cardús i Ros | 9 |

15 ELECCIONS I OPINIÓ PÚBLICA

| | |
|---|----|
| Les eleccions al Parlament europeu de 2014: uns comicis marcats per l'austeritat i el sobiranisme. Mario Ríos | 17 |
| El marc polític, econòmic i social de les eleccions europees de 2014 | 17 |
| Les eleccions europees: campanya, participació i resultats | 19 |
| Les eleccions al Parlament europeu de 2014 en xifres | 25 |
| El procés participatiu del 9N. Joan Marcet | 33 |
| El 9N en xifres | 42 |

47 PARLAMENT

| | |
|---|----|
| La reactivació legislativa del Parlament. Lucía Medina, Maria Freixanet, Mario Ríos i Eloi Cortés | 49 |
| Les lleis aprovades | 49 |
| Els pressupostos de 2014: penjant del deute | 49 |
| Lleis relacionades amb la Transició Nacional | 52 |
| Lleis que regulen impostos, l'activitat econòmica i sectors professionals | 55 |
| Lleis d'abast institucional | 58 |
| Legislació sobre drets socials i llibertats | 59 |
| Decrets llei | 60 |
| La legislació en tràmit i desestimada | 62 |
| Els debats parlamentaris | 68 |
| Debat de Política General | 68 |
| Debat sobre la pobresa i la desigualtat | 70 |
| Els pressupostos en xifres | 74 |

83 GOVERN

| | |
|--|----|
| Aparició de les polítiques públiques a l'agenda de Govern. Quim Brugué | 85 |
| El Pla de Govern 2013-2016 i els acords de Govern 2014 | 86 |

| | |
|--------------------------|----|
| Recuperació econòmica | 87 |
| Cohesió social | 89 |
| Transició nacional | 91 |
| Altres àmbits d'actuació | 95 |

101 PARTITS POLÍTIQS

La consulta del 9N, la corrupció i les desigualtats:
els debats als que han fet front els partits polítics catalans.

| | |
|--|-----|
| Lucía Medina, Maria Freixanet, Mario Ríos i Eloi Cortés | 103 |
| Convergència i Unió: recolzant-se en el lideratge de Mas | 103 |
| Esquerra Republicana de Catalunya: els millors resultats des de la República | 105 |
| Partit dels Socialistes de Catalunya: resultats adversos i crisi interna | 107 |
| Partit Popular de Catalunya: oposició aferrissada al procés participatiu del 9N | 108 |
| Iniciativa per Catalunya-Verds i Esquerra Unida i Alternativa: la qüestió nacional eclipsa el debat social | 109 |
| Ciutadans - Partit de la Ciutadania: un partit nascut a Catalunya amb vocació d'estendre's a la resta d'Espanya | 110 |
| Candidatura d'Unitat Popular: la responsabilitat institucional de l'esquerra anti-sistema | 111 |

113 ÀMBIT LOCAL

La transparència municipal catalana, de la lletra de les
normes a la configuració d'una nova cultura organitzativa.

| | |
|--|-----|
| Esther Pano, Carla Puiggrós i Alba Viñas | 115 |
| Transparència i confiança, un vincle no aclarit | 117 |
| La Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació i bon govern | 121 |
| La transparència municipal a Catalunya: situació de partida | 126 |
| Informació disponible sobre l'estructura política | 127 |
| Estructura administrativa | 129 |
| Procés pressupostari i informació econòmica | 130 |
| Informació sobre la contractació pública | 131 |
| Informació sobre l'urbanisme i la gestió del territori | 132 |
| Mecanismes de contacte | 132 |
| Els elements de la transparència municipal, una valoració general | 133 |
| De la realitat a la norma, valoració d'acompliment prèvia a l'aplicació | 134 |

| | |
|---|-----|
| Anàlisi dels resultats globals | 136 |
| Anàlisi per tram de població | 137 |
| Punts forts i punts dèbils. Informació més freqüent i informació poc tractada | 138 |
| El nivell d'acompliment al territori: mapa del grau d'acompliment de la norma | 140 |
| De la norma a la cultura institucional: consideracions i reptes pendents | 141 |
| ANNEX | |
| Índex de taules, gràfics, mapes i figures | 143 |

Presentació

Un nou any posem a mans del lector l'*Anuari Polític de Catalunya*, en aquest cas el corresponent a 2014, any en què la vida i els debats polítics a casa nostra han mantingut l'atenció sobre la voluntat de celebració d'una consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur i encara sobre les conseqüències i sobre la lenta sortida de la crisi econòmica.

Els cinc blocs habituals de l'*Anuari*, introduïts en aquesta ocasió per un article resum dels trets més significatius de l'any realitzat pel professor de Sociologia de la UAB Salvador Cardús, reflecteixen en bona mesura la presència d'aquests dos àmbits de debat polític, tant pel contingut de la tasca institucional com per les lectures de la confrontació política, electoral i partidària.

Així, el bloc destinat a l'anàlisi electoral i de l'opinió pública destina una bona part a examinar les eleccions al Parlament europeu del mes de maig, tot posant el focus en el marc polític, econòmic i social que les envolta, la campanya electoral realitzada i els resultats obtinguts, que semblen apuntar la continuïtat d'un procés de transformació del mapa polític català, en el qual es destaca l'augment de la polarització política, l'aparició o consolidació de partits nous o de recent aparició, així com la disputa per l'hegemonia dins l'espai nacionalista. El bloc incorpora, com no podia ser d'altra manera, una anàlisi específica del procés participatiu del 9 de novembre, que ja apunta les conseqüències de futur més immediates.

Les eleccions europees, el procés sobiranista i la celebració del procés participatiu del 9N han marcat i accelerat la vida i la realitat interna i externa dels principals actors del sistema polític català, és a dir, els partits polítics. Tots ells han adaptat la seva agenda en bona mesura als dos elements de mobilització ciutadana esmentats, a la necessitat d'adaptació a crisis internes en alguns casos i al creixement d'expectatives electorals en d'altres.

El Parlament de Catalunya va augmentar considerablement la seva producció legislativa durant el 2014. La consolidació, no sense tensions, de l'acord de legislatura entre CiU i ERC, l'actuació conjunta de diversos partits en matèria nacional i l'aprovació també de diverses lleis per consens dels diversos grups parlamentaris, van fer possible aquesta major producció, materialitzada en l'aprovació de 21 lleis i 5 decrets llei. A la vegada, malgrat la importància de l'aprovació de les lleis pressupostàries o de lleis relacionades amb el procés de

transició nacional, que sempre han rebut una major atenció mediàtica, l'activitat parlamentària ha estat força més variada pel que fa als temes objecte de legislació o tractament polític. Normes vinculades a l'activitat econòmica, a l'àmbit institucional, o a l'esfera dels drets socials i civils, han ocupat una bona part de la tasca del Parlament durant aquest any.

Durant el 2014 el Govern, com constata Quim Brugué –de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP)– en la seva anàlisi, ha continuat amb les seves accions per fomentar l'activitat econòmica, tot diversificant els seus objectius i ampliant el nombre de sectors d'actuació. Durant aquest any es constata també l'adopció de mesures en àmbits vinculats a la cohesió social, amb acords sobre matèries especialment sensibles com l'accés a l'habitatge o la reforma dels serveis de salut. També en l'àmbit del Govern cal destacar una reducció de la conflictivitat en les relacions Catalunya-Espanya si parem atenció a les polítiques derivades d'acords de Govern, però, en canvi, cal recordar que s'ha produït una clara i dura confrontació al voltant de tot el procés participatiu del 9N, que arribarà a concloure amb la presentació per part de la Fiscalia d'una querella contra el president de la Generalitat i dos membres més del Govern amb posterioritat a la seva celebració.

Per tancar l'Anuari, la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals ha elaborat una anàlisi de la situació dels municipis catalans en el trànsit cap a una administració més oberta, coincidint amb el desplegament de la llei estatal i l'aprovació de la llei catalana sobre la transparència, l'accés a la informació i el bon govern. L'estudi conclou que la major part de la xarxa municipal catalana encara ha d'avançar molt per tal de posar-se al nivell que exigeix la nova normativa, però també assenyala la necessitat d'un compromís conjunt del teixit institucional que transcendeixi l'atomisme en l'impuls de la transparència en l'àmbit municipal. Aquest compromís hauria de fer possible la coordinació en l'elaboració d'instruments de planificació i en la incorporació d'eines d'avaluació sobre la transparència i bones pràctiques de govern. L'aprovació recent de les normes de transparència potser no sigui el component definitiu de cara l'oferiment d'informació veraç i comprensible a una ciutadania més compromesa, però pot servir de palanca per tal de fomentar un necessari canvi cultural en aquestes qüestions.

Joan Marcet
Director de l'ICPS (UAB)

Pòrtic

De la mobilització a la política institucional

■ **Salvador Cardús i Ros**

Universitat Autònoma de Barcelona

El combat aeri i terrestre, i el subterrani

Una de les principals dificultats amb què topa tota bona anàlisi de la realitat política catalana actual, i particularment la del 2014, és la de poder valorar amb rigor el paper de la dita societat civil en tota la seva evolució. Quan la política se circumscriu, molt principalment, en el marc de la seva expressió institucional, aquesta es fa visible. Si es vol, és una visibilitat que cal revisar críticament perquè forma part d'una estratègia de representació en públic –de simulació i de dissimulació– de l'acció política. Però el coneixement de les lògiques de cada partit en una perspectiva llarga, permeten fer-ne interpretacions precises.

En canvi, l'acció de la societat civil és difícil d'interpretar. Hi ha nous actors poc coneguts, noves dinàmiques organitzatives i nous escenaris sense tradició prèvia. En realitat, sovint no es pot dir ni tan sols que els líders d'aquestes organitzacions sàpiguen ben bé què fan, ni que segueixin estratègies ben determinades, ni que siguin capaços de preveure'n els resultats. Treballen més per intuïció que per càlcul, confiats en el suport d'una suposada il·lusió general. I la dificultat d'entendre com i per què es prenen les decisions, no tan sols afecta l'analista clàssic avesat a la lògica institucional, sinó als mateixos mitjans de comunicació que també donen mostres d'anar prou despistats com per ni tan sols saber-ne detectar els titubeigs organitzatius.

No sé si és prou bona imatge, però molt bona part dels errors d'anàlisi que s'han produït al llarg del 2014, i de fet, des que el 2006 va quedar en evidència que l'operació de revisió de l'Estatut de 1979 havia estat un gran fracàs en els seus objectius principals, es deu precisament a què hom ha seguit més atent als combats aeris i terrestres que als subterranis. És a dir, s'ha seguit analitzant la realitat política en la seva expressió institucional i s'ha menystingut el nou actor, ben representat en l'ANC –però no tan sols– que, volgutament o no, s'ha mogut subterràniament, si més no als ulls dels estudiosos. I això val

també per les tècniques de sondeig, fatalment atrapades en les lògiques d'interrogació pròpies de quan tot el flux passava pels camins institucionals. Hom té la impressió que no s'encerta a l'hora de fer les preguntes pertinents a la nova situació.

Que hi ha algú més?

El vell acudit explica que quan a mig camí de caure al fons del pou, l'accidentat agafat precàriament a la branca demana ajuda i sent la veu de Déu ordenant-li que es deixi anar i hi confiï, després d'uns moments de dubte, pregunta: "que hi ha algú més?". Doncs bé, cada vegada que es veuen els moviments desesperats dels qui des de Catalunya demanen als poders de l'Estat espanyol una "tercera via" que se situï entre el *statu quo* i la independència, és fàcil pensar en l'acudit. Perquè cada vegada que des d'Espanya s'ha intervingut davant el "desafiament català", més aviat s'ha aprofundit en la desconfiança que cap a la reconducció de la situació en la direcció esperada pels defensors de terceres vies i pels federalistes. Qui no s'imagina els components del *Puente Aéreo* cridant: "que hi ha algú més?"...

Dit més formalment: les institucions polítiques –i mediàtiques– espanyoles, però principalment el govern del *Partido Popular*, que fins aquest any 2014 havien confiat que les mobilitzacions es desinflarien totes soles, que només calia espantar la ciutadania amb quatre amenaces i deixar passar temps perquè el suflé baixés, sembla que finalment van prendre consciència que el procés era més consistent que no pensaven. Potser no tothom, però n'hi ha que van comprendre que la criminalització del president Artur Mas i les pressions "des de dalt" no tombaven la seva determinació a liderar el procés sobiranista institucional ni s'imposaven a les pressions que li arribaven "des de baix". Però les preses de posició radicals prèvies de les autoritats espanyoles van fer impossible cap canvi d'estratègia perquè ja no els donaven cap marge de negociació sense aparèixer com a febles, si no com a derrotades.

Hom diria que, atrapada pel seu propi discurs tancat a tot tipus de diàleg, a la política espanyola només li ha quedat, al llarg del 2014, seguir responent a cada nou conflicte primer amb menyspreu i, immediatament, amb agressivitat. Des de la voluntat de provocar i atiar el conflicte lingüístic per si així podien trencar la cohesió de la societat catalana, fins a forçar un posicionament del Tribunal Constitucional favorable als interessos governamentals espanyols, fins i tot amb el risc de deteriorar la seva independència –si és que en quedava res– i, finalment, portant el president Artur Mas, la vicepresidenta

Joana Ortega i la consellera Irene Rigau als tribunals. Tot al servei d'un relat polític llaminer per al consum d'Espanya enllà, però que a Catalunya s'entenia just en sentit contrari, és a dir, com un senyal de feblesa i desesperació.

L'informe dinovè del Consell Assessor per a la Transició Nacional, "El procés per fer la consulta sobre el futur polític de Catalunya: un balanç", d'abril de 2015, fa una anàlisi precisa i exhaustiva de tots els intents polítics, formals i informals, que per part catalana –Parlament i Govern– es van fer per arribar a un acord amb Espanya. Un acord que havia de permetre portar a terme el mandat democràtic adquirit per una majoria parlamentària després de les eleccions de novembre de 2012, concretament en l'acord del 12 de desembre de 2013, per un 64 per cent de la cambra. El menyspreu i la manca de resposta, quan no la reacció agressiva, com s'ha dit abans, defineixen la posició exacta de l'Estat espanyol i les seves institucions –Govern, Parlament i sistema judicial– en contra de les peticions catalanes. No: no hi havia ningú més, i es va seguir agafat a la branca.

El difícil traspàs de la societat civil a les institucions polítiques

Des d'un punt de vista intern, el més difícil del 2014 ha estat el traspàs del testimoni de les mobilitzacions exitoses organitzades per la societat civil a la iniciativa dels partits per tal de traduir-les en un procés democràticament legítim. Calia resoldre la disjuntiva legalitat-legitimitat. Però el traspàs del lideratge va topar amb una estructura política autonòmica massa curta com per enfrontar-se a la magnitud del desafiament. Els partits amb lleialtats amb partits estatals, ni que fossin parcials, van ser els primers a patir les conseqüències d'un nou marc que els superava. I els partits sobiranistes es van haver d'enfrontar en la doble lògica, gairebé irresoluble, de cooperar de mala gana i des de la desconfiança, i alhora competir a mort però sense poder-ho reconèixer davant d'una ciutadania que només acceptava la unitat.

En particular, i sense pretendre ser exhaustiu, crec que entre els grans entrebancs als que hagut de respondre la política dels partits, es poden destacar els següents fets:

- la crisi de lideratge al PSC, amb la dimissió del seu primer secretari Pere Navarro el mes de juny, després dels diversos incidents amb el grup parlamentari i amb la sortida d'alguns dels seus diputats;
- el torpede a la línia de flotació de CDC –i per extensió, de CiU– amb la confessió del president Pujol, el mes de juliol, i els confusos afers econòmics de tota la seva família que els van portar tant als tribunals com a la comissió parlamentària sobre els casos de corrupció;

- el descavalcament d'ICV-EiUA del bloc sobiranista a partir del moment que el Tribunal Constitucional atura el procés per la consulta del 9N, fet que li serveix de pretext per atenuar un debat intern irresoluble que dividia el partit en dos blocs molt similars;

- les calculades intervencions de Josep Anton Duran i Lleida contra els compromisos sobiranistes del govern –i molt particularment, en contra d'ERC, empara parlamentària de CiU– que posaven en entredit els seus compromisos, i particularment els del seu president. La manca de resposta per part del president Mas ha estat sempre interpretada per l'oposició sobiranista com a una mostra d'ambigüitat;

- el rellevant paper de la CUP que, a més de tenir un protagonisme molt ben valorat al Parlament durant tota la legislatura, va acabar sent un factor d'estabilitat en la resolució del procés que va portar a l'èxit de la convocatòria del "procés participatiu" del 9N.

El moment àlgid de tot el curs polític, però, es va concentrar en la consulta del 9N, en el duríssim pols amb l'Estat espanyol, l'èxit final de la convocatòria, el conflicte que aquest èxit va provocar entre CiU i ERC i el desconcert que això va causar en el món sobiranista. Aquest no és el lloc per fer l'anàlisi precisa del desencontre del qual se'n comencen a tenir algunes cròniques periodístiques prou detallades per aproximar-s'hi, però encara incomplertes. Ara només convé recordar que després de l'èxit de la convocatòria per part de l'ANC i d'Òmnium Cultural de la gran manifestació del 11 de setembre a Barcelona en el marc de la campanya "Ara és l'hora", els fets es precipitaren. El 19 de setembre el Govern aconseguia aprovar la Llei de Consultes amb una majoria de 104 vots sobre els 135 del Parlament. El dissabte 27 de setembre, el president Artur Mas signava el Decret de convocatòria de la consulta. Dilluns, 29 de setembre, en una inusual convocatòria d'urgència, el Tribunal Constitucional acceptava els recursos presentats pel Govern espanyol –reunit el diumenge 28– per aturar la llei i la convocatòria de la consulta, fet que va obligar el Govern català a frenar aquella consulta. Després de dues setmanes d'incertesa, el president Artur Mas presentava el 14 d'octubre als partits una estratagema per salvar el 9N convertint-lo en un "procés participatiu". ICV-EiUA se'n desentenia. ERC no ho veia clar. La CUP acceptava la jugada. L'endemà, es posava en marxa el desafiament a l'Estat. Els dies següents van estar plens de confusió, desconfiances i amenaces. Però el 9N va ser un èxit pels qui l'havien convocat, sobretot pel Govern i molt especialment per Artur Mas. Malgrat totes les dificultats, advertiments i incerteses, hi va haver 2.344.828 participants, dels quals 1.897.274 van dipositar una papereta amb el doble "sí".

Tanmateix, l'alegria a casa dels qui l'havien de tenir, va durar poc. El president Artur Mas, emparat per aquells resultats, el 25 de novembre convocava un gran acte públic per anunciar la seva proposta, meditada en solitari i sense que ni govern ni partit en sabessin res. Es tractava de convocar unes eleccions catalanes el mes de febrer, alternatives a la consulta que no s'havia pogut celebrar amb totes les garanties democràtiques, i que adquiriria un caràcter plebiscitari gràcies al fet de presentar una llista "de país", que havia de deixar els partits en un segon pla i que quedaria constituïda amb candidats escollits amb el compromís de només ser-hi per dur a terme el darrer tram del procés cap a la proclamació de la independència, en cas d'obtenir la majoria. La proposta responia bé a la petició d'unitat i de diligència que li havia fet la societat civil. CDC quedava descol·locada, però acceptava el repte. En el món sobiranista, majoritàriament, es va produir una gran eufòria.

Ara bé, ERC va escoltar la proposta amb sorpresa i una mal dissimulada incomoditat. I Oriol Junqueras, el 3 de desembre, li responia rebutjant la proposta unitària i amb un cert enuig i menyspreu formal, en una conferència a la que el president Artur Mas ha assistit per expressa invitació pública de Junqueras. A partir d'aquí, es produïa un gran desconcert dins de l'espai civil sobiranista, i s'iniciaven unes tenses negociacions que ja no tindrien resolució –en fals– fins a primers del 2015.

Conclusió: aquest any, sí

La coincidència de la celebració del tercer centenari de la derrota del 1714 havia posat moltes expectatives en aquest any. Però l'any va acabar en un moment políticament decebedor. S'ha especulat molt sobre si aquest desacord suposava, ara sí, el desinflatament del moviment sobiranista i l'avantsala del seu fracàs a les eleccions convocades pel 27 de setembre de 2015. Les enquestes han ajudat a fer-ho pensar. Hi ha qui sosté, però, que no són les voluntats sobiranistes les que s'han desinflat, sinó la confiança en l'èxit del procés. Sigui com sigui, des d'una perspectiva sobiranista, és clar que els instruments polítics per assolir la independència són febles. Es parteix d'un mapa de partits i representacions polítiques en liquidació, sobretot si es donava el cas que hi hagués majoria a favor de la independència. És a dir, els mateixos que empenyen el procés saben que, en cas d'èxit, hi deixaran la pell. I això pot explicar molt bé els recels entre CiU i ERC, sense la unitat d'acció dels quals és difícil imaginar una resolució positiva dels seus objectius. El model autonòmic ha donat lloc a partits concebuts per a actuar en aquest marc, fins i tot els que proposen superar-lo. La paradoxa és que només es pot ser independentista en

una Catalunya autonòmica, i que una república catalana suposaria la fi dels independentismes catalans.

En definitiva, la tensió posada sobre el 2014 s'ha traslladat al 2015. I la societat civil sobiranista està convençuda que, com solia dir l'afició blaugrana a cada començament de Lliga en temps de derrotes, "aquest any, sí".

Eleccions
i opinió
 pública

Les eleccions al Parlament europeu de 2014: uns comicis marcats per l'austeritat i el sobiranisme

■ **Mario Ríos**

Institut de Ciències Polítiques i Socials (UAB)

El marc polític, econòmic i social de les eleccions europees de 2014

Catalunya es troba en un moment de gran efervescència política i dins d'un cicle electoral que pot marcar, d'una manera o d'una altra, el seu futur polític. El cicle, que es va iniciar el 2010 amb la derrota de les forces polítiques que conformaren el Govern Tripartit i la còmoda victòria de CiU, va continuar amb les eleccions de 2012 i amb les europees de maig del 2014, que han modificat substancialment el mapa polític català.

Aquest cicle electoral, aquest període de la història política de Catalunya, té un seguit de trets característics que el diferencien d'altres èpoques anteriors. El primer d'ells és l'erosió dels dos partits que han liderat la política catalana d'ençà de l'adveniment de la democràcia: CiU i el PSC. Totes dues forces, que han ocupat una posició central durant els darrers 30 anys, han vist minvar en els darrers comicis el seu nombre de vots i escons.

Aquests canvis ens han conduït al segon gran tret característic del moment polític que vivim: la transformació del sistema de partits català amb l'aparició el 2012 de les CUP amb tres diputats i amb la consolidació de C's com a opció política amb l'obtenció de nou diputats el mateix any, després d'estrenar-se al Parlament el 2007.

Ara bé, aquests no han estat els únics canvis produïts al llarg d'aquests darrers anys. Des de les eleccions de 2012, celebrades després de la sentència de l'Estatut d'Autonomia de 2010; de la gran manifestació "Catalunya, nou Estat d'Europa", que va aplegar més d'un milió de persones als carrers de Barcelona segons els organitzadors, i de la negativa de Rajoy a negociar la principal promesa electoral de CiU al 2012, un nou pacte fiscal per a Catalunya, la política catalana ha entrat en l'anomenat procés de Transició Nacional, és a dir, el procés polític pel qual Catalunya busca decidir el seu futur i configurar-se com

un Estat independent. Aquest procés ha estat el principal tema de l'agenda política, social i mediàtica.

Aquest context polític, però, estaria incomplet sense fer referència a la situació econòmica i social que viu el país des de l'esclat de la crisi econòmica de 2008. El Govern, encapçalat per CiU, va apostar per la consolidació fiscal i l'estabilitat pressupostària per redreçar la situació econòmica i financera a què s'enfrontava el país. Això es va traduir en un seguit de retallades en la despesa pública, en especial en les partides de sanitat i educació, que han perjudicat el funcionament i la provisió de tot un seguit de serveis públics característics de l'Estat del benestar. A aquesta manca de protecció pública li hem de sumar l'augment sostingut de l'atur, així com l'agreujament de la precarietat laboral materialitzada en la proliferació de contractes parcials i temporals. Els baixos salaris, la reducció considerable dels ingressos de les llars i de la renda mitjana i l'increment de la taxa de risc de pobresa, propera al 20 per cent de la població catalana, dibuixen una situació de col·lapse econòmic i social per a moltes famílies. Tot plegat ha provocat un augment sense precedents de la mobilització social de la societat civil, amb accions que van des del tancament en seus bancàries fins a grans manifestacions. Aquests estralls socials i econòmics van tenir la seva materialització política en el càstig electoral que va patir CiU el 2012, perdent fins a 12 diputats, l'enfortiment d'ERC, la millora dels resultats d'ICV-EUiA i l'entrada al Parlament de la CUP.

Per acabar aquesta radiografia del moment polític i econòmic no podem oblidar els casos de corrupció que dia rere dia s'han destapat i han ocupat la primera plana a la majoria de mitjans de comunicació. Tant els casos ocorreguts a Catalunya, com el de l'ITV o el Palau, com els que s'han donat a la resta de l'Estat, amb el cas Bárcenas com a exemple més flagrant, han influït en una opinió pública que exigeix més transparència, bones pràctiques, elements de control i reformes en el si dels partits polítics. És el que s'ha anomenat nova política o regeneració democràtica, un nou eix de batalla política que tot sembla indicar serà de gran importància en futurs comicis.

És dins d'aquest marc polític, social i econòmic, molt influït per l'agenda nacional i pel rebuig a l'austeritat impulsada des de la Generalitat, però també des del Govern central, on hem de situar les eleccions europees de maig de 2014, que van confirmar els canvis i tendències que els analistes anaven detectant en l'opinió pública catalana.

Les eleccions europees: campanya, participació i resultats

La campanya de les eleccions europees va girar al voltant de dos grans temes: el procés sobiranista i la crítica a l'austeritat. A aquests eixos de batalla política, però, també se li han de sumar les negociacions entre partits a l'hora d'escollir fórmules electorals per concórrer en aquests comicis. Abans de relatar el contingut de la campanya, doncs, és necessari establir qui i com es va presentar a les eleccions europees de maig.

Durant els mesos anteriors als comicis europeus, els partits, sobretot els anomenats sobiranistes, van iniciar una sèrie d'apropaments i negociacions per tal de bastir una candidatura unitària d'aquest signe. L'iniciativa va correspondre en aquest cas a CiU, que encapçalada per l'eurodiputat Ramon Tremosa va intentar crear un front sobiranista per a les eleccions europees. Tanmateix, va topar-se amb les negatives constants d'ERC, la qual cosa deixava clar des de bon començament que ambdues formacions es disputarien l'hegemonia de l'espai electoral nacionalista, no només en aquests comicis europeus sinó en el proper període electoral. El fracàs d'aquesta coalició sobiranista unitària, però, no va evitar que ERC es col·ligués amb una de les escissions sobiranistes del PSC, Nova Esquerra Catalana (NECAT), liderada per Ernest Maragall, aliança que es va dur a terme amb la voluntat d'ampliar-se a futures convocatòries, i amb Catalunya Sí, una plataforma sobiranista de la societat civil. Republicans i socialistes sobiranistes van arribar a un acord per concórrer conjuntament als comicis europeus essent l'exconseller d'Educació el número dos de la candidatura encapçalada per l'independent Josep M. Terricabres. Tots tres partits van confluïr en la coalició l'Esquerra pel Dret a Decidir (EPDD). CiU, per la seva banda, després de la negativa dels republicans va tornar a apostar per la coalició electoral amb què havia concorregut en els comicis europeus de 2009, l'anomenada Coalició per Europa, amb el PNV, Coalició Canària i Compromís per Galícia. Aquesta coalició està integrada per diferents partits nacionalistes de centredreta d'arreu de l'Estat.

ICV-EUiA va anar integrada en la llista de l'Esquerra plural. Una llista formada per totes les formacions a l'esquerra del PSOE i per partits verds i ecologistes d'arreu d'Espanya. La resta de partits de l'arc parlamentari català que es van presentar a les eleccions europees, és a dir, PSC, PP i C's, ho van fer en solitari.

Un cop vistes les forces polítiques catalanes que hi van concórrer, cal deter-

minar els temes que van marcar la campanya de les europees de 2014. Tal i com hem assenyalat, hi ha hagut dos grans temes que han marcat l'agenda política i mediàtica durant la precampanya i la campanya de les eleccions europees. El primer d'ells ha estat el procés sobiranista, un tema amb què els partits nacionalistes i independentistes han centrat la campanya de les europees amb l'objectiu de portar les reivindicacions del dret a decidir al Parlament europeu i a les institucions europees. Ha estat la batalla per ser la veu del sobiranisme electoral a Brussel·les el que ha caracteritzat la pugna entre CiU i ERC. Una batalla que es va traslladar fins i tot als grups parlamentaris europeus que havien d'acollir un partit i l'altre, ja que les pressions i negociacions perquè el grup liberal i el grup verd acceptessin parlar de la qüestió catalana van ser molt fortes durant la campanya.

Per la seva banda, C's va centrar la seva campanya a criticar la corrupció i el sobiranisme per igual. Unes crítiques al sobiranisme que també es van fer paleses en la campanya del PP, que a més es va dedicar a defensar la millora de l'economia i de l'atur amb el Govern de Rajoy. L'economia, en aquest cas però d'una manera diferent, també va centrar el relat de la campanya de les forces d'esquerres catalanes. Tant el PSC com ICV-EUiA van dirigir la seva campanya contra la política econòmica impulsada des de Barcelona, Madrid i Brussel·les. Totes dues forces van esforçar-se per sortir del marc sobiranista dominant i fer de les europees un plebiscit sobre les polítiques d'austeritat i les seves conseqüències.

Les eleccions europees, que es celebren des del 1987, són el procés electoral amb menys participació de tots els que es donen en el nostre país, amb un percentatge de vot situat al voltant del 40 per cent. Les d'aquest maig, però, van superar en cinc punts aquesta xifra i en més de deu punts a les anteriors de 2009. La participació ha estat més intensa en les comarques gironines, la Catalunya central i les comarques interiors de la riba de l'Ebre amb diferencials de fins a més de 16 punts percentuals respecte als anteriors comicis. Seguint en aquesta línia, els municipis més petits i els mitjans, tradicionals feus de les opcions nacionalistes, és on s'ha donat més participació, incrementant-se en més de 11 punts respecte 2009. D'altra banda, les ciutats mitjanes, amb un 45,7 per cent de participació, són aquelles on menys s'ha votat: és a les franges costaneres, en especial les de Barcelona i Tarragona, i a l'Àrea Metropolitana on la mobilització electoral ha estat menor que a les zones abans esmentades.

En definitiva podem concloure que en conjunt hi va haver una important mobilització en aquests comicis, tot i que els estudis d'opinió presagiaven una abstenció històrica. Una mobilització que sens dubte va venir de la mà d'una campanya molt marcada pel tema nacional. Els factors que ho expliquen són l'increment de la participació en feus històrics del nacionalisme català i els bons resultats de les formacions que defensaven una europeïtzació del dret a decidir.

Els resultats de les eleccions al Parlament europeu del 25 de maig van ser històrics: van significar la primera victòria electoral d'ERC en uns comicis des de la Segona República. Els republicans van materialitzar la força que li donaven les enquestes fetes amb anterioritat i les eleccions europees es van saldar amb gairebé 600.000 vots per a la coalició que aquests formaven amb NECAT, tornant així els republicans a guanyar unes eleccions a Catalunya després de més de 80 anys. Aquest número de vots va significar un 23,7 per cent dels vots vàlids i dos escons a l'Europarlament. La formació independentista ha crescut més de 14 punts percentuals en la majoria de municipis del país en comparació amb els vots aconseguits a les europees de 2009, i en alguns llocs ha sobrepassat fins i tot els 21 punts de diferència. Un increment molt concentrat en les comarques gironines i centrals, però també en les Terres de l'Ebre. Tanmateix, aquesta pujada respecte a 2009 sembla molt menor si la comparem amb la diferència entre les europees de 2014 i les autonòmiques de 2012. En aquest cas, ERC-NECAT va augmentar arreu del territori, tot i que amb menor mesura a la franja costanera, les Terres de l'Ebre, l'Aran i el Pirineu lleidatà. Un increment que s'ha donat sobretot en els municipis de menys de 20.000 habitants, just on més participació s'ha donat. No obstant, amb percentatges de més del 20 per cent al llarg i ample del país, i superiors al 32 per cent en les comarques gironines, l'ascens d'ERC en les eleccions al Parlament de Catalunya de 2012 és innegable, convertint el partit republicà en la principal força del sobiranisme.

El segon partit en aquestes eleccions va ser CiU amb 548.149 vots i un 21,9 per cent dels vots emesos, que li van atorgar també dos diputats al Parlament europeu. Tanmateix, aquests resultats no han estat bons per a la federació nacionalista, que ja venia d'una desfeta important en les eleccions autonòmiques de 2012. D'altra banda, i comparant amb els resultats assolits en les eleccions europees de 2009, CiU pateix un descens acusat a la franja costanera,

l'Àrea Metropolitana i part del Pirineu lleidatà, amb descensos situats entre 1 i més de 6 punts percentuals. La federació nacionalista baixa en totes les categories de municipis, des dels més petits fins els més grans, a més de baixar a les províncies de Barcelona i Tarragona. Si aquesta comparativa resulta negativa per a l'evolució del vot del centredreta nacionalista català, la comparació entre les europees de 2014 i les autonòmiques de 2012 és encara pitjor. Llevat d'un petit grapat de municipis on puja mínimament, la majoria d'ells situats a l'interior, CiU baixa arreu del territori, i molt acusadament on els republicans arrasen, és a dir, la província de Girona i la Catalunya interior.

Els resultats del PSC en les eleccions europees certifiquen els problemes que els socialistes catalans pateixen d'ençà del final del Govern Tripartit. El socialisme català assoleix 358.539 vots, un 14,3 per cent dels sufragis emesos, i un escó, molt lluny dels resultats de l'any 2009. Comparant tots dos comicis, els socialistes perden vots a tot el territori, en especial a les zones on tradicionalment ha estat el partit més votat, és a dir, l'Àrea Metropolitana, la franja costanera i gran part de Tarragona, amb pèrdues que assoleixen en molts casos més de 20 punts percentuals respecte 2009. Tanmateix, si comparem amb les autonòmiques de 2012, els socialistes tenen una distribució del vot més irregular i en alguns municipis tenen unes petites millores a nivell percentual, però que gairebé no arriben als 1,6 punts percentuals, i que es donen principalment en els municipis mitjans.

Un dels guanyadors en les eleccions europees de 2014 va ser la coalició ecosocialista ICV-EUiA. El partit d'esquerra verda va quedar per sobre del quart de milió de vots, amb 258.554, i un percentatge de vot superior al 10 per cent, pujant 4,2 punts percentuals respecte 2009. La pujada d'ICV-EUiA es dona al llarg i ample del territori català però en especial a les ciutats mitjanes i grans, on passa de 4 punts percentuals amb relació als comicis anteriors. Tanmateix, si comparem aquests resultats amb els de les eleccions al Parlament de Catalunya de 2012, la distribució territorial del vot pateix un canvi: on més punts percentuals guanya ICV-EUiA respecte 2012 és a la Catalunya interior i a Girona.

Les europees de 2014 van significar pel PP una gran sotragada electoral a Catalunya. Els seus 246.220 vots (un 9,8%) i el seu escó a Brussel·les reflecteixen una desfeta electoral sense pal·liatius. El PP perd a la gran majoria de municipis catalans, sobretot en aquells on sempre ha tingut més força (la costa

de Tarragona i l'Àrea Metropolitana de Barcelona). Les pèrdues arriben a superar en alguns casos els 8 punts percentuals respecte 2009. Hi ha un deteriorament evident dels suports populars a Catalunya, molt probablement causats per l'austeritat imposada des de Madrid, els escàndols de corrupció i la política de la formació envers la qüestió nacional. Tanmateix, no és descartable que la competició per ser el flagell del sobiranisme amb Ciutadans hagi provocat també alguna fuga de vots d'un partit cap a l'altre. Prenent en consideració les eleccions al Parlament de 2012, el PP no pateix una caiguda tan gran, i fins i tot arriba a guanyar, tot i que moderadament, alguns punts percentuals en alguns municipis. La distribució dels guanys i les pèrdues, malgrat tot, és força irregular. No obstant, allà on més perd el PP és als municipis on més vots ha assolit històricament: ciutats mitjanes i grans. Aquests resultats, afegint els que va obtenir a la resta de l'Estat on, tot i guanyar, va patir un important descens de vots, presenten un cicle electoral complicat per al PP, tant a nivell català com estatal.

Ciutadans, per la seva banda, va millorar excepcionalment els seus resultats electorals respecte 2009, quan es presentava en coalició amb la formació euroescèptica *Libertas*. Aquells comicis es van saldar amb uns resultats marginals. En aquesta ocasió, però, els 157.873 vots aconseguits van permetre a Ciutadans, sumant amb la resta de vots a l'Estat, assolir dos eurodiputats a la cambra legislativa europea. Tornant a la comparativa entre les europees de 2014 i les de 2009, Ciutadans guanya molt vot a l'Àrea Metropolitana, la franja costanera, el Camp de Tarragona, Lleida i la Vall d'Aran, zones tradicionalment poc nacionalistes i on es concentra el vot a partits d'àmbit estatal. No obstant, comparat amb les eleccions autonòmiques de 2012, els resultats no han estat tant positius. On menys perd és on menys presència ha tingut històricament, és a dir, a la Catalunya més nacionalista. Tot i això, la formació encapçalada per Albert Rivera es consolida.

Per últim, tot i que amb escassa presència a Catalunya, cal fer un breu esment als resultats de *Podemos*, la nova formació d'esquerres que va entrar inesperadament en el conjunt d'Espanya amb cinc diputats a l'Eurocambra. Tot i els espectaculars resultats del partit de Pablo Iglesias arreu de l'Estat, a Catalunya la nova formació política va fregar els 120.000 vots (4,7%). Un vot que es concentra en les zones menys nacionalistes, tal i com li passa a Ciutadans, és a dir, Àrea Metropolitana, Tarragona, franja costanera i l'Aran i els municipis propers.

El mapa polític català sembla que es mou. Els eixos de debat es polaritzen en opcions irreconciliables, tant a nivell social com nacional. A més, els partits més joves es consoliden i n'apareixen de nous, alhora que els partits més tradicionals i que han protagonitzat les darreres dècades de la política catalana també experimenten canvis en els seus suports. Les europees de 2014 ens mostren la cruesa de la batalla per l'hegemonia del nacionalisme català entre CiU i ERC en un moment en què el tema nacional polaritza cada dia més la societat catalana. També ens mostren com el PSC, el sempre considerat com el partit més transversal i més representatiu de la societat catalana, minva en els seus suports electorals. La lluita entre Ciutadans i el PP per ser els màxims defensors del nacionalisme espanyol a Catalunya també ens deixa l'estampa d'un PP que perd suport d'una manera molt accentuada davant un partit que defensa la regeneració política. Per últim, l'aparició de *Podemos* ens aboca a una competició pluripartidista i tridimensional on tant l'eix nacional, el social, com el de la regeneració democràtica, tindran un paper summament important. La complexitat política i social catalana, com no podia ser d'un altre manera, està més viva que mai. ■

Les eleccions al Parlament europeu de 2014 en xifres

Taula 1. Nombre de vots per circumscripció i per tram de població a les eleccions al Parlament europeu de 2014

| | Vots emesos | Nuls | Vots vàlids | En blanc | ERC | CiU | PSC | ICV-EUiA | PP | C's | Podemos | Altres |
|----------------------------|-------------|--------|-------------|----------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|
| Catalunya | 2.532.629 | 22.524 | 2.510.105 | 43.565 | 594.149 | 548.718 | 358.539 | 258.554 | 246.220 | 157.873 | 117.096 | 185.391 |
| Barcelona | 1.910.024 | 15.264 | 1.894.760 | 31.450 | 414.684 | 376.068 | 288.573 | 214.614 | 191.901 | 130.123 | 98.671 | 148.676 |
| Girona | 238.054 | 2.157 | 235.897 | 3.855 | 77.546 | 72.559 | 23.647 | 16.315 | 15.680 | 8.262 | 5.730 | 12.303 |
| Lleida | 137.416 | 1.649 | 135.767 | 3.129 | 40.256 | 43.141 | 13.363 | 9.165 | 12.660 | 4.137 | 3.049 | 6.867 |
| Tarragona | 247.135 | 3.454 | 243.681 | 5.131 | 61.663 | 56.950 | 32.956 | 18.460 | 25.979 | 15.351 | 9.646 | 17.545 |
| Municipis | | | | | | | | | | | | |
| De menys de 250 hab. | 15.803 | 159 | 15.644 | 340 | 5.387 | 6.266 | 751 | 974 | 793 | 224 | 254 | 655 |
| Entre 251 i 5.000 hab. | 294.352 | 3.318 | 291.034 | 5.585 | 99.481 | 97.641 | 23.756 | 19.379 | 17.665 | 7.566 | 6.443 | 13.518 |
| Entre 5.001 i 20.000 hab. | 458.762 | 4.765 | 453.997 | 8.288 | 127.128 | 117.639 | 55.238 | 39.858 | 36.756 | 22.614 | 16.769 | 29.707 |
| Entre 20.001 i 50.000 hab. | 395.856 | 3.884 | 391.972 | 7.310 | 89.366 | 79.340 | 62.561 | 39.234 | 37.486 | 26.721 | 19.742 | 30.212 |
| De més de 50.000 hab. | 1.367.856 | 10.398 | 1.357.458 | 22.042 | 272.787 | 247.832 | 216.233 | 159.109 | 153.520 | 100.748 | 73.888 | 111.299 |

Font: Ministeri de l'Interior

Taula 2. Percentatges de participació i vot per circumscripció i per tram de població a les eleccions al Parlament europeu de 2014

| | Participació | Vots nuls | % sobre vot vàlid | | | | | | | | | |
|----------------------------|--------------|-----------|-------------------|-------|-------|----------|-------|------|---------|--------|----------|--|
| | | | ERC | CiU | PSC | ICV-EUIA | PP | C's | Podemos | Altres | En blanc | |
| Catalunya | 47,62 | 0,89 | 23,67 | 21,86 | 14,28 | 10,30 | 9,81 | 6,29 | 4,66 | 7,39 | 1,74 | |
| Barcelona | 48,23 | 0,80 | 21,89 | 19,85 | 15,23 | 11,33 | 10,13 | 6,87 | 5,21 | 7,85 | 1,66 | |
| Girona | 47,28 | 0,91 | 32,87 | 30,76 | 10,02 | 6,92 | 6,65 | 3,50 | 2,43 | 5,22 | 1,63 | |
| Lleida | 45,50 | 1,20 | 29,65 | 31,78 | 9,84 | 6,75 | 9,32 | 3,05 | 2,25 | 5,06 | 2,30 | |
| Tarragona | 44,73 | 1,40 | 25,30 | 23,37 | 13,52 | 7,58 | 10,66 | 6,30 | 3,96 | 7,20 | 2,11 | |
| Municipis | | | | | | | | | | | | |
| De menys de 250 hab. | 55,65 | 1,01 | 34,43 | 40,05 | 4,80 | 6,23 | 5,07 | 1,43 | 1,62 | 4,19 | 2,17 | |
| Entre 251 i 5.000 hab. | 50,22 | 1,13 | 34,18 | 33,55 | 8,16 | 6,66 | 6,07 | 2,60 | 2,21 | 4,64 | 1,92 | |
| Entre 5.001 i 20.000 hab. | 46,45 | 1,04 | 28,00 | 25,91 | 12,17 | 8,78 | 8,10 | 4,98 | 3,69 | 6,54 | 1,83 | |
| Entre 20.001 i 50.000 hab. | 45,70 | 0,98 | 22,80 | 20,24 | 15,96 | 10,01 | 9,56 | 6,82 | 5,04 | 7,71 | 1,86 | |
| Més de 50.000 hab. | 48,00 | 0,76 | 20,10 | 18,26 | 15,93 | 11,72 | 11,31 | 7,42 | 5,44 | 8,20 | 1,62 | |

Font: Ministeri de l'Interior

Taula 3. Diferència de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i 2009

| | % sobre vot vàlid | | | | | | | | | | |
|----------------------------|-------------------|-----------|-------|-------|-------|----------|-------|--------|----------|--|--|
| | Participació | Vots nuls | ERC | CiU | PSC | ICV-EUiA | PP | Altres | En blanc | | |
| Catalunya | 10,09 | 0,13 | 14,44 | -0,62 | -3,76 | 4,20 | -8,23 | 2,10 | -1,19 | | |
| Barcelona | 10,11 | 0,16 | 13,56 | -0,99 | -3,26 | 4,59 | -8,37 | 2,42 | -1,13 | | |
| Girona | 12,31 | -0,17 | 19,39 | 0,70 | -3,25 | 2,16 | -6,63 | 0,14 | -2,05 | | |
| Lleida | 9,26 | 0,23 | 17,46 | 0,66 | -7,26 | 3,13 | -7,78 | 1,00 | -1,66 | | |
| Tarragona | 8,36 | 0,10 | 14,59 | -0,22 | -5,74 | 3,75 | -8,60 | 2,18 | -0,61 | | |
| Municipis | | | | | | | | | | | |
| De menys de 250 hab. | 12,33 | 0,03 | 18,41 | -0,22 | -4,92 | 1,36 | -4,66 | -1,22 | -3,15 | | |
| Entre 251 i 5.000 hab. | 12,52 | -0,26 | 19,17 | -0,11 | -4,20 | 2,64 | -6,29 | 0,16 | -1,84 | | |
| Entre 5.001 i 20.000 hab. | 11,18 | 0,19 | 16,51 | -0,38 | -4,20 | 3,71 | -8,28 | 1,64 | -1,41 | | |
| Entre 20.001 i 50.000 hab. | 9,60 | 0,23 | 14,05 | -1,13 | -1,81 | 4,56 | -8,21 | 2,47 | -0,94 | | |
| Més de 50.000 hab. | 9,38 | 0,15 | 12,64 | -0,95 | -3,91 | 4,70 | -8,53 | 2,64 | -1,05 | | |

La comparativa no inclou *Podemos* perquè no va concórrer a les eleccions al Parlament europeu de 2009.

Tampoc no inclou C's per separat ja que a les eleccions de 2009 va concórrer dins d'una coalició de partits locals i regionals de tota Espanya, *Libertas-Ciudadanos de España*, que a Catalunya va aconseguir poc menys de 7.000 vots.

Font: Ministeri de l'Interior

Taula 4. Diferència de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i les eleccions al Parlament de Catalunya de 2012

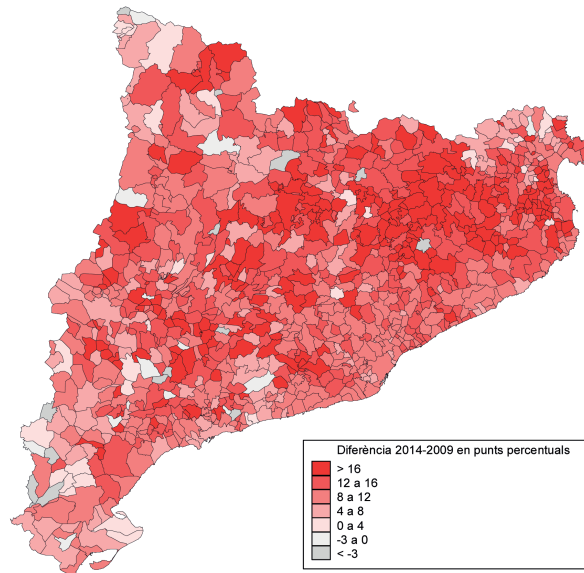
| | ERC | CiU | PSC | ICV-EUIA | PP | C's | Altres | En blanc | Nuls |
|----------------------------|-------|--------|-------|----------|-------|-------|--------|----------|-------|
| Catalunya | 9,98 | -8,82 | -0,15 | 0,40 | -3,19 | -1,29 | 1,62 | 0,28 | 0,01 |
| Barcelona | 9,17 | -8,20 | -0,18 | 0,18 | -3,17 | -1,58 | 1,72 | 0,26 | -0,03 |
| Girona | 15,13 | -12,22 | -0,03 | 1,01 | -2,92 | -0,08 | 0,52 | 0,38 | 0,11 |
| Lleida | 12,25 | -11,28 | -0,58 | 1,37 | -1,98 | -0,29 | 1,04 | 0,29 | 0,07 |
| Tarragona | 10,21 | -8,37 | -0,05 | 0,72 | -4,31 | -0,99 | 2,10 | 0,31 | 0,15 |
| Municipis | | | | | | | | | |
| De menys de 250 hab. | 13,92 | -12,12 | -0,03 | 1,96 | -0,90 | -0,24 | 0,35 | 0,67 | 0,29 |
| Entre 251 i 5.000 hab. | 14,48 | -11,55 | -0,37 | 1,14 | -1,95 | -0,52 | 0,14 | 0,37 | 0,09 |
| Entre 5.001 i 20.000 hab. | 12,03 | -10,10 | 0,02 | 0,73 | -3,09 | -1,00 | 0,86 | 0,28 | 0,05 |
| Entre 20.001 i 50.000 hab. | 9,64 | -8,43 | 0,37 | 0,03 | -3,76 | -1,37 | 1,48 | 0,37 | 0,05 |
| De més de 50.000 hab. | 8,42 | -7,81 | -0,35 | 0,19 | -3,38 | -1,57 | 2,24 | 0,23 | -0,04 |

La comparativa no inclou la CUP perquè no va concórrer a les eleccions al Parlament europeu de 2014. Tampoc no inclou *Podemos* perquè no va concórrer a les eleccions al Parlament de Catalunya de 2012.

Font: Ministeri de l'Interior

Mapa 1. La participació

Diferències de participació entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i 2009

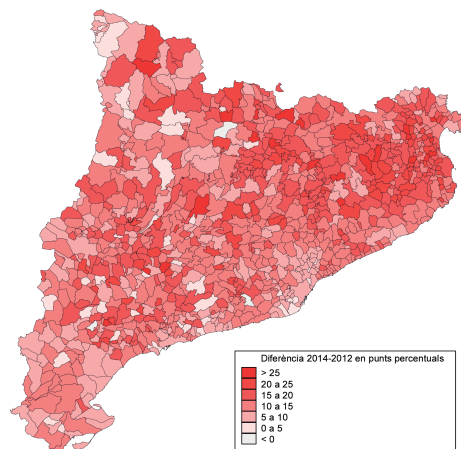
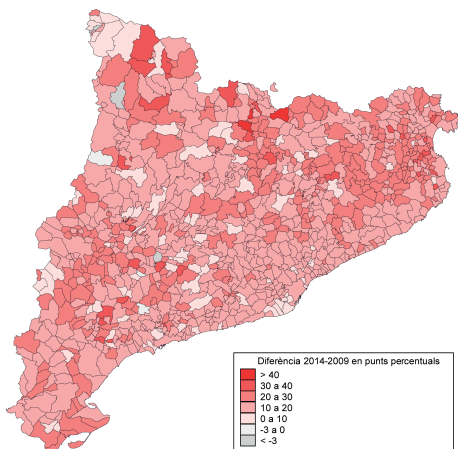


Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 2. El vot a ERC

Diferències de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i 2009

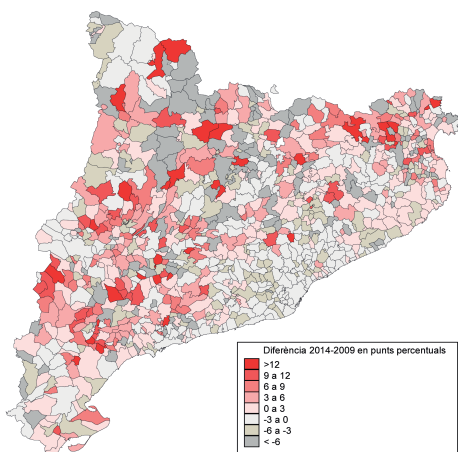
Diferències de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i les eleccions al Parlament de Catalunya de 2012



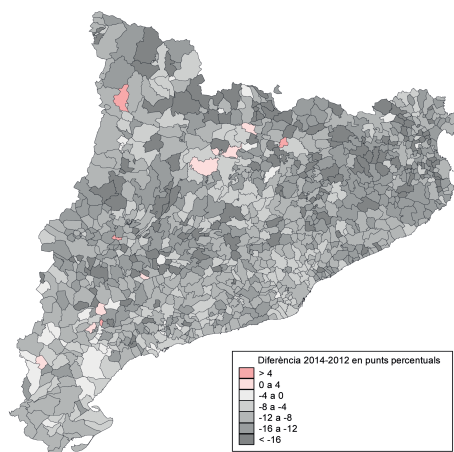
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 3. El vot a CiU

Diferències de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i 2009



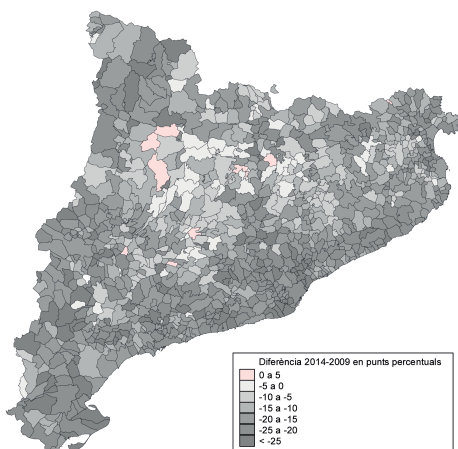
Diferències de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i les eleccions al Parlament de Catalunya de 2012



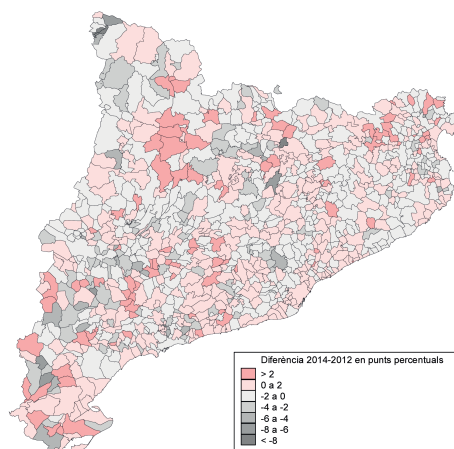
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 4. El vot al PSC

Diferències de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i 2009



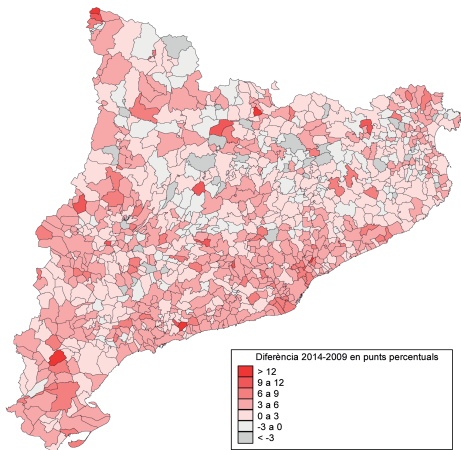
Diferències de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i les eleccions al Parlament de Catalunya de 2012



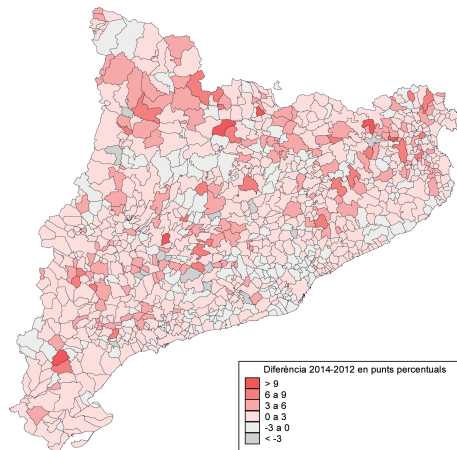
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 5. El vot a ICV-EUiA

Diferències de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i 2009



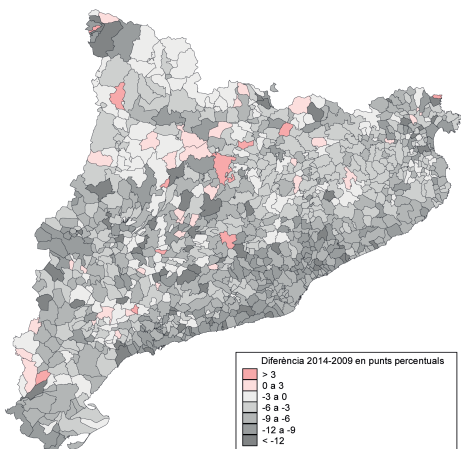
Diferències de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i les eleccions al Parlament de Catalunya de 2012



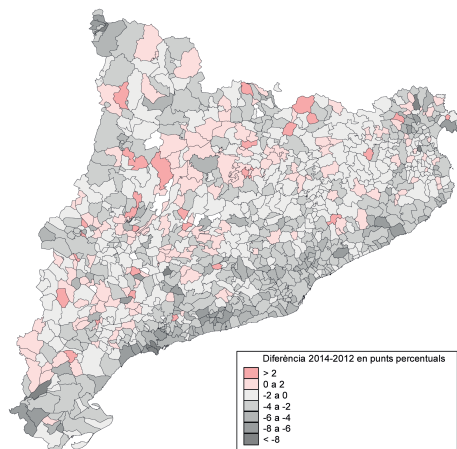
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 6. El vot al PP

Diferències de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i 2009



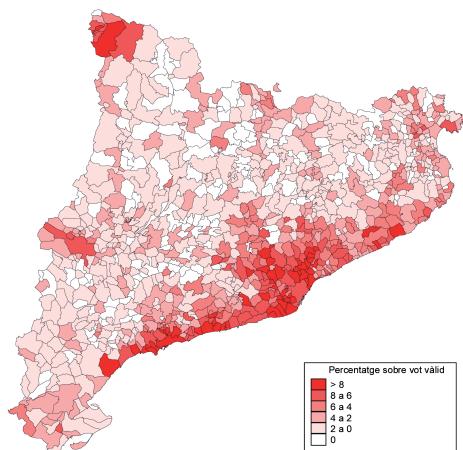
Diferències de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i les eleccions al Parlament de Catalunya de 2012



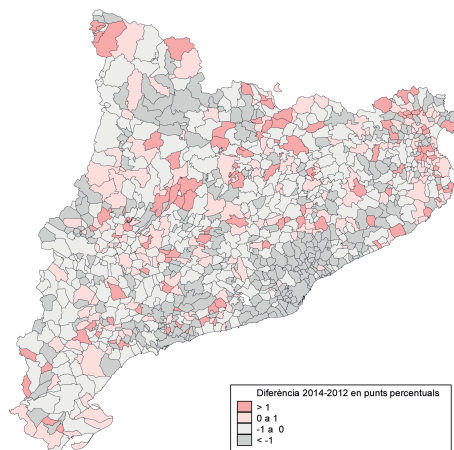
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 7. El vot a C's

Diferències de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i 2009



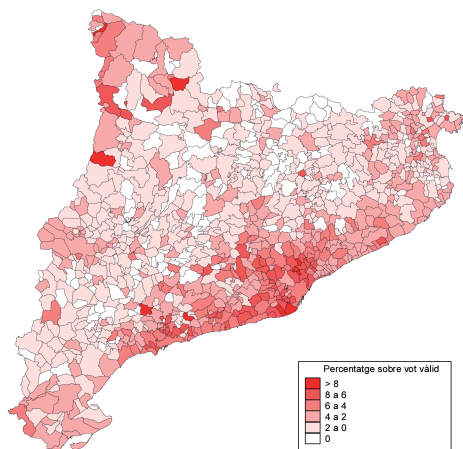
Diferències de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i les eleccions al Parlament de Catalunya de 2012



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 8. El vot a *Podemos*

Diferències de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i 2009



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

El procés participatiu del 9N

■ **Joan Marcet**

*Institut de Ciències Polítiques i Socials
(Universitat Autònoma de Barcelona)*

L'expressió clau des de fa més de tres anys ha estat “dret a decidir”, expressió que no s’ha volgut assimilar políticament ni jurídicament al “dret a l'autodeterminació”, en la mesura que comporta dificultats d'encaix en el marc constitucional espanyol, però també en el marc del dret internacional. Tanmateix, el “dret a decidir” s'ha anat confonent de forma progressiva amb la determinació o voluntat d'independència respecte a Espanya que han manifestat amplis sectors de la societat catalana. De fet, la vida política catalana, el debat econòmic, social, cultural, les confrontacions electorals recents, presents i futures apareixen tenyides i gairebé exclusivament centrades en la qüestió de la hipòtesi i de la virtualitat d'una Catalunya independent d'Espanya.

El model d'organització territorial dissenyat per la Constitució espanyola de 1978, i que va començar a posar-se en marxa de forma paral·lela al propi procés constituent a través d'un complex sistema de preautonomies, s'ha qualificat com obert i ambigu, ja que permet diverses lectures tant des d'una visió jurídica, política o acadèmica. El nou model d'organització de l'Estat, que comprèn 17 Comunitats Autònomes amb un notable grau d'autonomia política, assumint totes elles poders legislatius i executius, no és una construcció abstracta, sinó que pretén donar una resposta concreta als problemes plantejats a Espanya per la existència d'un Estat impermeable, amb petites excepcions temporals, a les aspiracions de diversos sectors socials i a la realitat plurinacional, pluricultural i plurilingüística d'un Estat desenvolupat històricament pels sectors liberal-conservadors de matriu centralista.

La mateixa ambigüitat del model demandava, al llarg dels seus més de trenta-cinc anys de vigència, un conjunt de concrecions que permetessin un avenç del propi model d'Estat, i que fos més sensible a les aspiracions nacionals d'alguns dels seus territoris, especialment Catalunya i el País Basc: des de la clarificació en la definició i determinació de les competències corresponents a cada àmbit polític, fins al perfeccionament del sistema de finançament de les

Comunitats Autònomes; des de la reforma del Senat com a Cambra de representació territorial fins a l'adaptació de l'Administració central a la configuració políticament descentralitzada de l'Estat, o la participació de les Comunitats Autònomes en la determinació de la voluntat de l'Estat en qüestions transcendents com la política a desenvolupar en el marc de la Unió Europea. La realitat és que cap dels problemes sorgits en el procés de desenvolupament autonòmic s'ha acabat de resoldre, ni cap dels avenços per ell demandats s'ha produït al llarg d'aquests anys. El que el món acadèmic i el propi món polític definien com a evolució cap a un model d'Estat federal, qualificat en ocasions com asimètric per l'existència de fets i elements de clara diferenciació entre algunes comunitats, no s'ha produït, i més aviat s'ha caminat en sentit contrari.

El procés de reforma de l'Estatut de Catalunya entre 2003 i 2006 –com a norma institucional bàsica interna i com a marc de relació amb l'Estat– simbolitzava l'últim intent d'avanç del model en el sentit apuntat. La instrumentalització política d'aquest procés de reforma estatutària per part dels diversos actors polítics, socials i mediàtics conclou amb una Sentència del Tribunal Constitucional, el juny de 2010, que frustra les aspiracions majoritàries del poble de Catalunya, que havia ratificat l'Estatut el juny de 2006, culminant un progressiu procés de desafecció cap a l'Estat espanyol, que s'havia anat gestant durant els darrers anys i havia provocat una fractura política i psicològica amb el marc polític institucional.

Els partits polítics, especialment els tradicionalment centrals del sistema polític català, es veien superats per la pròpia ciutadania, que de manera més o menys espontània o enquadrada per nous moviments polítics o cívics omplia els carrers en manifestacions puntuals (el juliol de 2010, i el setembre de 2012, 2013 i 2014) o en demostracions més contundents com tot el moviment del 15M, que mostrava la indignació de part de la ciutadania amb la situació política, econòmica i social. En la majoria d'aquestes manifestacions s'entrecruaven la indignació de ser tractats com un objecte i la voluntat de ser reconeguts com a subjectes amb opinió pròpia capaços d'expressar-se. La genèrica reivindicació del “dret a decidir” es concretava progressivament en les manifestacions més majoritàries en els eslògans a favor de la independència. Es transitava així, en un curt espai de temps, de l'autonomisme i el seu possible perfeccionament a l'independentisme, com a sentiment i com a voluntat de ser d'una part molt significativa del poble català.

Tot s'accelerava en els últims tres o quatre anys, malgrat que el procés de progressiva desafecció de Catalunya i els seus ciutadans respecte a l'Estat espanyol i les seves institucions arrenca ja en els primers anys d'aquest segle XXI. L'última dècada, entre 2004 i 2014, ve marcada pel fracàs en la redefinició de l'estructura territorial d'Espanya –a partir de la discussió i aprovació de nous estatuts d'autonomia en diverses comunitats, i de forma especial a partir de la confrontació política plantejada pel Partit Popular durant el debat del nou Estatut de Catalunya de 2006–, per la crisi econòmica, que el Govern socialista de Rodríguez Zapatero triga a assumir i afrontar fins ben entrat l'any 2010, i per la consegüent crisi política i institucional. Aquesta triple crisi, que té també en part el seu reflex en el marc europeu en què s'enquadra Espanya, va condicionar el paper i l'orientació dels diversos actors polítics, tant els d'àmbit català com els que desenvolupen les seves activitats en el conjunt de l'Estat.

En el debat polític que es desenvolupa en un model de govern multinivell, s'entrecreuen totes les qüestions plantejades. La crisi econòmica, i la seva conseqüència político-institucional, centren el debat a nivell estatal i incideixen en el recorregut econòmic i polític del projecte europeu, de manera especial en l'anomenada eurozona. A nivell de Catalunya, es passa també d'un debat polític centrat des de 2008 en les mesures que s'adopten per superar la crisi econòmica, les polítiques d'austeritat i de retallada de la despesa pública imposades en gran mesura pel mateix Estat espanyol, o per les decisions i iniciatives sorgides de la Unió Europea, a un debat sobiranista que acaba pràcticament monopolitzant la vida política catalana.

La pròpia federació de Convergència i Unió es va presentar a les eleccions anticipades de novembre de 2012 situant-se al capdavant d'un procés sobiranista que reivindicava el "dret a decidir" del poble de Catalunya. No sense tensions internes, la federació de CiU, que no va arribar a afirmar ni programàticament ni en les seves declaracions polítiques la seva aposta per una Catalunya independent d'Espanya, entrava així en estreta competició político-electoral amb Esquerra Republicana de Catalunya, partit que es declara obertament independentista, però que va signar un acord de governabilitat amb CiU després de les eleccions de 2012, amb la mirada posada en la celebració, en el termini màxim de dos anys, d'una consulta o referèndum sobre la independència de Catalunya.

En l'àmbit més civico-polític cal destacar el notable increment de l'activisme polític i social d'associacions de creació recent però de ràpid recorregut. Com a més destacades, l'Assemblea Nacional Catalana (ANC), associació cívica creada a principis de 2012, que compta amb més de 40.000 socis, que ha impulsat i organitzat, conjuntament amb Òmnium Cultural, les importants manifestacions de clar signe independentista de setembre de 2012, 2013 i 2014, i que manté una notable influència de proposició política sobre els partits d'orientació sobiranista. D'altra banda, l'Associació de Municipis per la Independència (AMI), que agrupa 685 dels 947 municipis de Catalunya, encara que només compta amb Girona entre les capitals catalanes i amb cap dels grans municipis de la conurbació barcelonina. O, finalment, el Centre Català de Negoci (CCN) com a associació d'empresaris, directius i professionals favorables a la independència i amb notable incidència en la patronal de la petita i mitjana empresa. Totes aquestes organitzacions han condicionat i de vegades impulsat el Govern de Catalunya i la majoria parlamentària que l'acompanya a anar fent passos d'acord amb la demanda, molt majoritària segons pràcticament tots els sondejos, de reconeixement del dret i la voluntat de celebració d'una consulta o referèndum entre els ciutadans de Catalunya.

Amb contínues apel·lacions al diàleg amb el Govern d'Espanya, però sense esperar ni avenços ni resultats positius d'aquest diàleg, que mai no acaba de concretar-se formalment, el Govern de la Generalitat de Catalunya va posar en marxa un Consell Assessor per a la Transició Nacional al qual es va encarregar l'elaboració de propostes, tant per a la possible celebració de la consulta referendària com dels diversos escenaris necessaris per a la viabilitat d'un futur Estat català independent. El treball d'aquest Consell Assessor es va concretar en 18 informes aplegats posteriorment en un *Llibre Blanc de la transició nacional de Catalunya*. Igualment va dedicar temps i esforç polític a traslladar a institucions i cancelleries europees les seves pretensions i propostes, en un intent d'internacionalització del conflicte plantejat entre Catalunya i l'Estat espanyol. Finalment, va acabar decidint, sense acord amb el Govern espanyol però amb el suport d'ERC, ICV-EUiA i la CUP, la data del 9 de novembre de 2014 per a la celebració de la consulta, així com el contingut de la pregunta a formular als ciutadans de Catalunya i l'instrument jurídic formal que hauria de possibilitar la celebració d'un referèndum.

La resta de partits catalans, o es van situar en oberta oposició al procés, denunciant l'assimilació pràctica del "dret a decidir" amb l'opció per una Cata-

lunya independent d'Espanya, així com la política de fets consumats duta a terme pel Govern català (com és el cas del Partit Popular català o de Ciutadans), o van transitar entre un difús suport al “dret a decidir” –sempre que s'exercís de manera legal i acordada amb l'Estat espanyol– i la formulació d'una alternativa de contingut federalista per solucionar l'encaix de Catalunya a Espanya, posició en la qual se situà el Partit dels Socialistes de Catalunya, abocat al llarg dels darrers temps a diverses crisis internes per l'ambigüitat de les seves posicions, que es veuen incrementades al seu torn per l'estancament del socialisme espanyol i per la més genèrica crisi de la socialdemocràcia europea.

Per la seva banda, la reacció del Govern i dels partits polítics estatals als plantejaments provinents de Catalunya tampoc no van ajudar a solucionar el problema polític ni a asserenar el debat. El Govern del PP, i el mateix president Mariano Rajoy, es van moure inicialment entre la indiferència i l'oposició frontal a la petició catalana, sense expressar cap voluntat pràctica de diàleg o d'oferta d'alternativa. En una posició de confrontació total als plantejaments de Catalunya es va situar també el partit *Unión, Progreso y Democracia* (UPyD) de marcat perfil nacionalista espanyol. El PSOE, al seu torn, reconeixent l'existència i la gravetat del problema polític que representa per Espanya la reivindicació catalana, va mantenir una genèrica alternativa de reforma federal de la Constitució –en sintonia en aquest cas amb els seus homòlegs del PSC– però s'ha situat, en canvi, al costat del Govern i del PP en la seva oposició a la celebració d'un referèndum a Catalunya. Únicament *Izquierda Unida*, entre els principals partits d'àmbit estatal, va mostrar comprensió davant els plantejaments catalans i es va pronunciar a favor de la celebració de la consulta a Catalunya. La nova formació política emergent des de les eleccions europees de maig de 2014, *Podemos*, ha mantingut una posició ambigua davant la qüestió sobiranista, tot defensant un difús “dret a decidir sobretot”.

L'actuació del Govern del PP, aprofitant les actuacions per fer front a la crisi financera espanyola i a la crisi econòmica més general, no ha pogut amagar una voluntat política de clar signe recentralitzador, que ha acompanyat a la inacció o al menyspreu davant de les demandes provinents de Catalunya. Per la seva banda, des del Govern català i la majoria parlamentària que dona suport al procés sobiranista, i en moltes ocasions comptant amb el suport del PSC i d'ICV-EUiA, s'ha analitzat qualsevol actuació del Govern espanyol com una continuada ofensa o laminació de l'autogovern

de Catalunya i una forma de menyspreu cap a la seva realitat nacional, històrica, econòmica, cultural o lingüística.

En aquest clima de desconfiança mútua, el 8 d'abril va tenir lloc el debat i votació en el Congrés dels Diputats de la Proposició de Llei avalada per una majoria del Parlament de Catalunya, en la qual es demanava la delegació en la Generalitat de la competència per autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya (d'acord amb les previsions de l'article 150.2 de la Constitució espanyola). La votació negativa a la proposició (299 vots en contra, 47 a favor i 1 abstenció) no va tancar el debat ni va frenar l'expectativa de celebració de la consulta.

Les eleccions al Parlament europeu de maig varen donar un nou impuls a les forces defensores de la consulta del 9 de novembre: ERC se situava com a primera força (amb el 23,7% dels vots), CiU obtenia el segon lloc (amb el 21,8%) i ICV-EUiA en la quarta posició (amb el 10,3%). A partir d'aquestes eleccions el debat polític es va centrar en la discussió sobre l'instrument formal per fer possible la celebració de la consulta, però es va veure enterbolit per la confessió de Jordi Pujol, el 25 de juliol, sobre la tinença familiar de comptes amb diners no declarats a Andorra des de 1980. De tota manera, l'escàndol polític i mediàtic que envolta la família Pujol-Ferrusola, i de retruc el seu partit CDC, no varen frenar tampoc la mobilització sobiranista que aconseguiria una nova gran manifestació reivindicativa del referèndum en la jornada de l'11 de setembre.

Amb un dictamen favorable del Consell de Garanties Estatutàries –en el que quatre dels seus nou vocals varen formalitzar un vot particular discrepant de la majoria– el 19 de setembre el Parlament aprovava la Llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana (que va comptar amb el suport de CiU, ERC, ICV-EUiA i també del PSC), i el 27 de setembre, en un acte formal i solemne, Artur Mas signà el Decret de convocatòria de la consulta per al 9 de novembre, que contenia la doble pregunta pactada en el seu moment amb les altres forces polítiques (“Vol que Catalunya esdevingui un Estat? I en cas afirmatiu, vol que aquest Estat sigui independent?”).

El Govern espanyol va interposar immediatament un recurs d'inconstitucionalitat contra diverses de les disposicions contingudes en la llei aprovada pel Parlament i va impugnar, també davant el Tribunal Constitucional, el decret de

convocatòria de la consulta. Tant el recurs com la impugnació demanaven la suspensió cautelar d'ambdues normes, extrem que va considerar i acceptar el Tribunal. Aquesta suspensió obria noves incògnites sobre la possibilitat efectiva de celebració de la consulta el 9 de novembre. Finalment, Artur Mas anunciava a meitats d'octubre la reconversió formal de la consulta en un "procés participatiu" que incloïa materialment una consulta oficiosa, amb el suport de ciutadans voluntaris i amb la tutela, també oficiosa, del Govern de la Generalitat.

Un nou recurs i una nova impugnació davant el Tribunal Constitucional per part del Govern de l'Estat suspenia novament les actuacions del Govern de la Generalitat relatives al "procés participatiu", però no varen poder impedir la celebració formal del procés i la consulta oficiosa, que finalment es van portar a terme el 9 de novembre. La confrontació jurídica formal es desplaçaria després del procés del 9N a la presentació, no sense una notable controvèrsia interna i amb la pròpia Fiscalia General de l'Estat, d'una querella contra el president de la Generalitat, la vicepresidenta i la consellera d'Ensenyament, com a responsables materials del Govern en l'impuls del procés.

Durant aquest procés, la campanya institucional per incentivar la participació es va anar adaptant, amb major o menor mesura, als requeriments que es desprenien de la suspensió del Tribunal Constitucional, tot buscant la confluència amb la campanya impulsada per l'ANC, l'Òmnium Cultural i l'AMI, que sota el lema de "Ara és l'hora" es va solapar a la realitzada pels partits que impulsaven la convocatòria i la doble resposta positiva a la pregunta formulada (CDC, ERC i la CUP). Per la seva banda UDC i ICV-EUiA varen preconitzar la llibertat dels seus afiliats i simpatitzants, tant en la participació com en la resposta a les preguntes de la consulta (per bé que els seus màxims dirigents abonaven el "sí" a la primera pregunta i el "no" a la segona). La resta de partits catalans varen mostrar, amb arguments diversos i diferenciats, el seu refús al procés participatiu.

El 9 de novembre es van constituir 6.695 meses de participació en els diversos municipis de Catalunya i en algunes ciutats d'altres països, on es varen registrar al final de tot el procés (que es va allargar en una insòlita pràctica fins el 25 de novembre) 2.344.828 ciutadans residents majors de 16 anys. D'aquests, 1.897.274 varen votar afirmativament a les dues preguntes formulades, 234.848 varen votar afirmativament a la primera pregunta ("vol que Catalunya esdevingui un Estat?") i negativament a la segona ("vol que aquest Estat

sigui independent?”), i la resta (212.706) varen votar “no” a les dues preguntes o varen votar en blanc o altres opcions considerades nul·les.

Els mapes de la participació en el procés i consulta, i els que reflecteixen la resposta a la doble pregunta formulada, mostren clarament una doble realitat: una participació més elevada en l’interior de Catalunya, on es concentra també la resposta afirmativa a les dues preguntes formulades, i una participació més baixa especialment a la conurbació barcelonina (comarques del Baix Llobregat, Barcelonès i Vallès), on la resposta afirmativa a la primera pregunta i negativa a la segona, o el “no” a les dues qüestions plantejades, obtenen també uns millors resultats. El patró de participació no és massa diferent –salvant les diferències de cens de referència– d’aquell que es produeix en eleccions autonòmiques o generals (major participació a l’interior que a la franja costanera). Quant als resultats pròpiament dits, la manca de certesa del cens de referència i del marc legal i instrumental formal –encara que no treuen ni un bri d’importància a la gran mobilització aconseguida– afebleixen l’avaluació i l’anàlisi dels percentatges atribuïts a la resposta formal a les preguntes formulades.

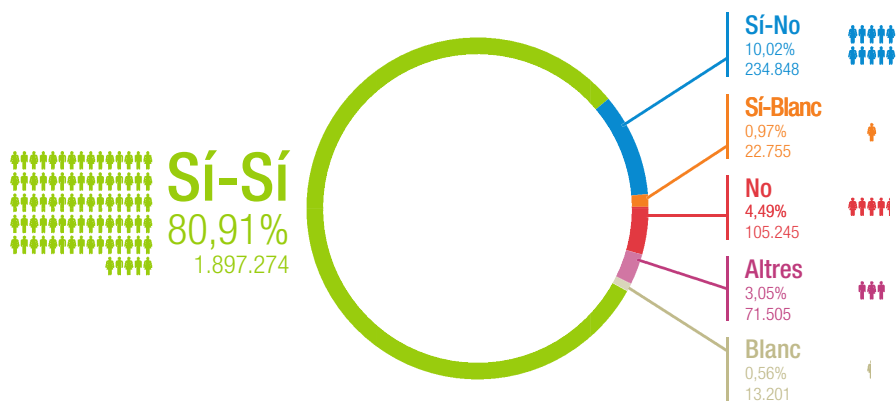
Acabada la mobilització d’aquest procés participatiu, la inexistència de diàleg polític entre governs i també entre forces polítiques d’orientació diferent, i la consegüent impossibilitat d’arribar a un acord que oferís una sortida als plantejaments que apareixien com a majoritaris a Catalunya, ha amenaçat de conduir a una escalada en la confrontació, i a un nou avançament de les eleccions autonòmiques catalanes –que tindrien com a element central i principal de debat polític-electoral entre les forces polítiques concurrents la qüestió referent a la futura independència de Catalunya– i que, en funció dels resultats, podria conduir a l’inici d’un possible procés de secessió respecte l’Estat espanyol.

L’avançament electoral i la fórmula de presentació en aquestes eleccions fou objecte de controvèrsia i de debat en sengles conferències d’Artur Mas i d’Oriol Junqueras, en clara competència per liderar el procés posterior al 9N. Artur Mas, en escenografia i en clau més presidencial que de dirigent de CDC, proposava el 24 de novembre la celebració d’eleccions anticipades sota la premissa d’una llista “única o de país”, llista que hauria de donar certesa i unitat d’acció al procés d’independència posterior, en el supòsit que fos l’opció majoritària d’aquests comicis. Per la seva banda, en la seva conferència del 2 de

desembre Junqueras negava aquesta possibilitat d'una llista única i propugnava la celebració immediata d'eleccions sota les respectives sigles i amb la coincidència d'una proposta identificativa de la voluntat de proclamació de la independència. L'acord sobre la celebració d'aquestes eleccions, la seva data concreta i el contingut de la proposta de coincidència s'haurien de tancar al llarg de 2015. ■

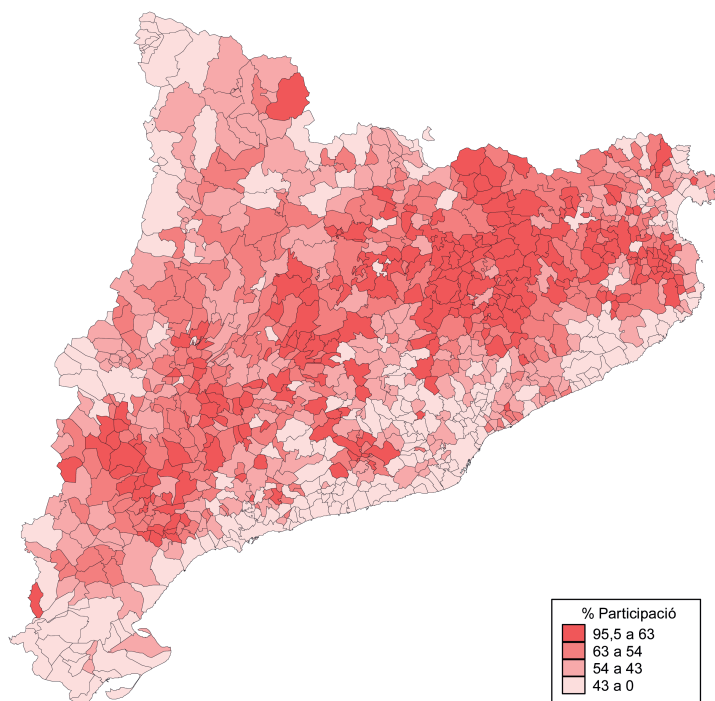
El 9N en xifres

Figura 1. Resultats del procés participatiu del 9N



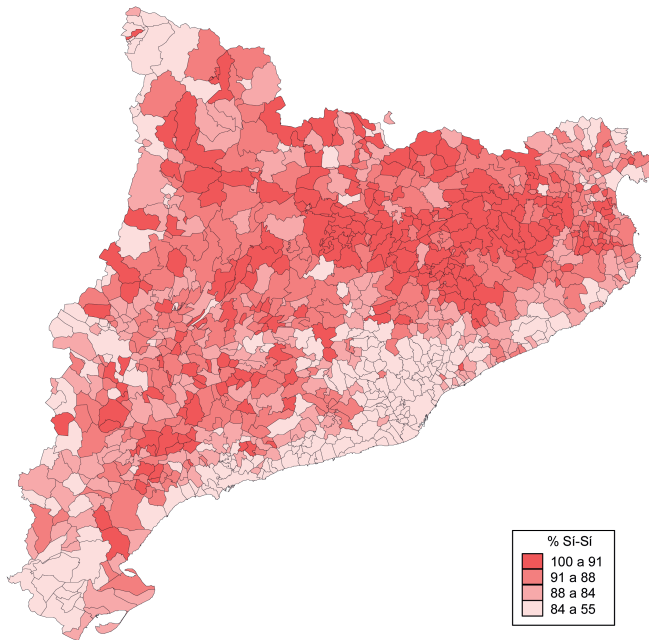
Font: http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/monografics/277419/resultats-proces-participatiu-9n.html
Generalitat de Catalunya (a 13 de novembre de 2014)

Mapa 9. Participació per municipis en el procés participatiu del 9N



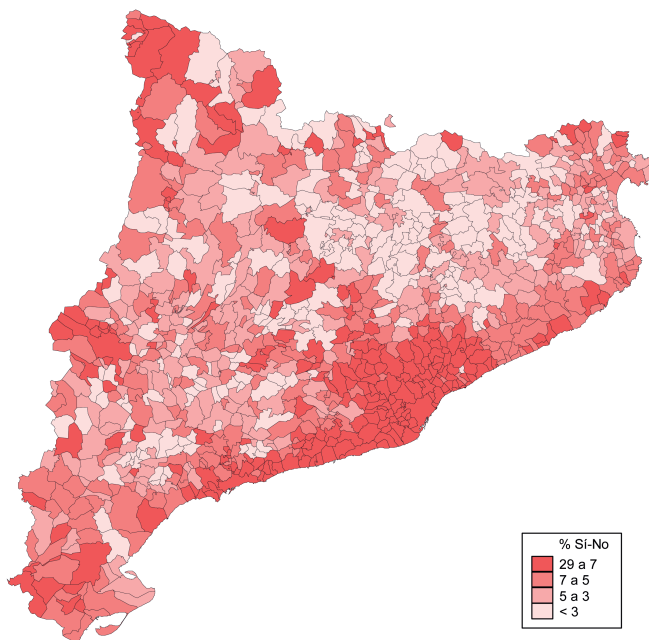
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Generalitat de Catalunya

Mapa 10. El "sí-sí" per municipis



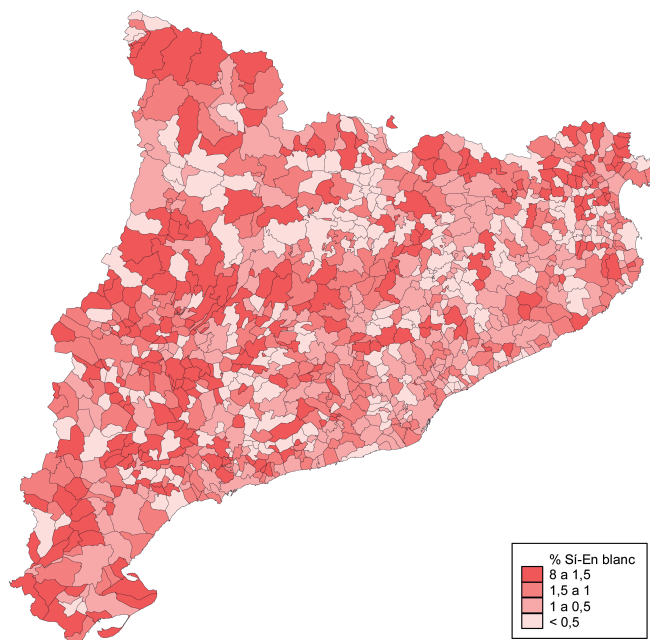
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Generalitat de Catalunya

Mapa 11. El "sí-no" per municipis



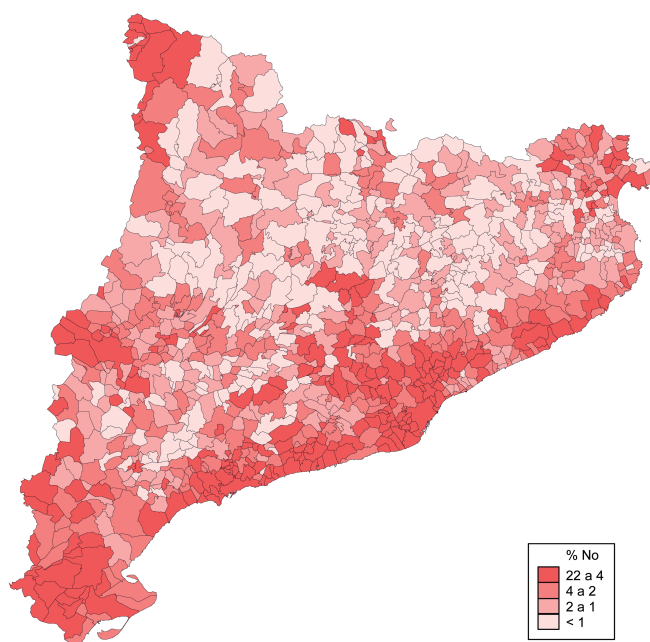
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Generalitat de Catalunya

Mapa 12. El "sí-en blanc" per municipis



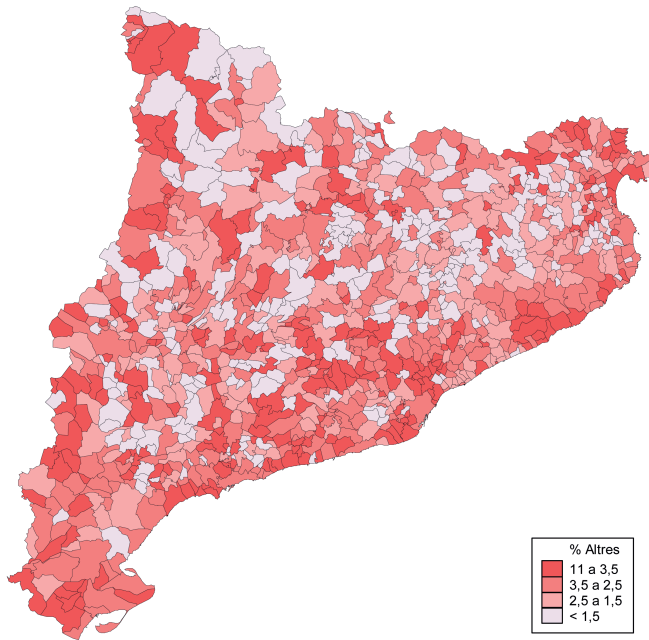
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Generalitat de Catalunya

Mapa 13. El "no" per municipis



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Generalitat de Catalunya

Mapa 14. El vot a altres opcions per municipis



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Generalitat de Catalunya



Parlament

La reactivació legislativa del Parlament

■ **Lucía Medina, Maria Freixanet, Mario Ríos i Eloi Cortés**

Institut de Ciències Polítiques i Socials (UAB)

El Parlament de Catalunya va augmentar considerablement la seva producció legislativa durant 2014. La consolidació –tot i que amb certes tensions– de l’acord de legislatura entre CiU i ERC, l’actuació conjunta de diversos partits en matèria nacional i l’aprovació de vàries lleis de consens van fer possible aquesta major producció, que es materialitzà en l’aprovació de 21 lleis i cinc decrets llei; en un seguit de projectes i proposicions de llei (27), encara en procés de tramitació quan acabà l’any, i en la presentació de sis iniciatives legals que finalment, però, no van reeixir.

Les lleis aprovades

Malgrat la importància de l’aprovació dels pressupostos, que venien prorogats de l’any anterior, i de l’impacte mediàtic de les lleis relacionades amb el procés sobiranista i de transició nacional, l’activitat del Parlament ha estat variada pel que fa als temes objecte de legislació. Així, han estat abundants les normes vinculades a l’activitat econòmica, ja sigui en la forma d’aprovació d’impostos d’índole diversa, la regulació dels horaris comercials i de la seguretat industrial, o la revisió del codi de consum. També han estat rellevants les lleis referents a l’àmbit institucional, com la llei de transparència, de modificació dels mecanismes de la Iniciativa Legislativa Popular o la de la Carta Municipal de Barcelona. En darrer lloc, destaquen algunes normes relatives a l’esfera dels drets socials, com ara la de defensa dels drets de LGBTI i la d’accessibilitat. A continuació es detalla el contingut d’aquesta normativa.

Els pressupostos de 2014: penjant del deute

L’anàlisi del pressupost de la Generalitat de Catalunya corresponent a l’any 2014 posa de manifest, com a mínim, dos elements rellevants. En primer lloc, mostra la permanència d’un context de fragilitat econòmica i les seves conseqüències sobre el volum d’ingressos que gestiona la Generalitat. I en segon lloc, alerta sobre la posició cada vegada més predominant del deute públic

entre els demandants de despesa. Ambdues circumstàncies il·lustren, en definitiva, les dificultats econòmiques que travessa la institució i que posen en risc els seus elements de protecció social.

Els ingressos de la Generalitat suporten l'any 2014 una baixada d'un 2,4 per cent respecte a l'any anterior. Si bé és cert que els ingressos propis augmenten, al prendre el total consolidat, que inclou a més les entrades de diners dels organismes, les institucions i les empreses que depenen de la Generalitat, el conjunt dels ingressos minven de 37.024 a 36.132 milions; una diferència de nou cents milions d'euros (veure les taules dels pressupostos al final d'aquest bloc).

Pel que fa a la seva font, els diners provenen majoritàriament dels impostos indirectes (8.703 milions), dels impostos directes (7.697 milions) i de les transferències corrents (5.015 milions), que s'han reduït respecte el 2013 en un 6,5, un 5,2 i un 12,3 per cent, respectivament. Una menció a part requeriria l'evolució d'aquesta última partida pressupostària, les transferències corrents, ja que s'han reduït pràcticament a la meitat de cinc anys ençà. Amb tot, l'excepció la protagonitzen els ingressos patrimonials que, essent l'únic capítol que augmenta, ho fa de forma extraordinària, en un 374,2 per cent; la Generalitat aquest any ha venut patrimoni per valor de 1.695 milions d'euros.

En el revers dels ingressos, les despeses també presenten un pressupost menor per a absolutament totes les àrees i polítiques de despesa, amb dues excepcions. La primera, el suport financer als ens locals, que amb un augment del 12,5 per cent situa en 3.261 milions els euros que la Generalitat els transferenceix. La segona excepció, molt més rellevant pel que fa a la seva quantia, correspon al deute públic, que augmenta en un 114 per cent, passant de 3.674 milions d'euros l'any 2013 a 7.876 milions el 2014.

Aquesta acumulació de deute acaba tenint les seves conseqüències en la mesura que els recursos públics destinats a fer-li front superen amb escreix els destinats a educació, protecció social, ocupació, habitatge i cultura, conjuntament, tractant-se de la segona partida pressupostària, només superada per la destinada a la salut. A més, quan s'examina la quantitat del deute que correspon a cada habitant es constata que l'any 2013 el deute era de 486 euros per càpita i el 2014 puja a 1.047.

Quant a les partides de la despesa que pateixen una disminució, destaquen aquelles que impliquen la producció de béns públics de caràcter social, és a

dir, salut, educació, habitatge, cultura, llengua, consum i esport. De fet, aquestes partides han significat alguns anys la meitat del pressupost de la Generalitat, però el 2014 la despesa social només representa el 38 per cent del pressupost (12.780 milions d'euros; 1.832 euros per càpita). D'altra banda, cal considerar els elements de protecció i promoció social i foment de l'ocupació, que també suporten retallades del 10, 22 i 25 per cent, respectivament.

Un altre gran bloc de despesa correspon a la producció de béns públics de caràcter econòmic, així com al foment i la regulació de sectors productius. En aquest sentit, els canvis pressupostaris més importants s'han donat en la part del foment, que protagonitzen una certa davallada; i concretament en el sector de la indústria, el de l'energia i mines, i el del crèdit oficial i el sector financer (67, 68 i 62 per cent menys de pressupost, respectivament).

Finalment, i amb relació a l'administració i els serveis públics generals, s'observa la prioritització del servei públic de seguretat i protecció civil, que experimenta només una reducció d'1,1 per cent, mentre que, per exemple, l'àmbit de les relacions exteriors i de la cooperació al desenvolupament suporta una reducció del 39 per cent. D'altra banda, i pel que fa a l'alta direcció de la Generalitat i el seu Govern, s'aplica una retallada del 18 per cent del pressupost, i per als serveis generals aquesta rebaixa pressupostària arriba al 43 per cent.

L'anàlisi de les despeses per seccions pressupostàries també indica que tots els departaments de la Generalitat han gastat menys diners aquest 2014. En conjunt han utilitzat el 64,3 per cent dels recursos disponibles, mentre que el 2013 tenien a la seva disposició el 77 per cent del pressupost. Les raons d'aquesta reducció radiquen en la ja comentada expansió del deute, que el 2013 es reservava el 12,4 per cent del pressupost i el 2014 ha necessitat del 25 per cent. La mateixa percepció resulta de l'anàlisi del fons de contingència, que passa de 250 a 45 milions d'euros (un 82 per cent menys), i que és el marge del que es dota la Generalitat per a fer front a despeses urgents o inesperades.

Així, l'efecte conjunt de la davallada dels ingressos, per una banda –a excepció de les vendes patrimonials–, i l'augment del deute públic, per altra, condueixen a un menor pressupost disponible per a la despesa pública de tota índole –des de la despesa social a la de funcionament intern de la pròpia institució, o a la capacitat de respondre a la urgència inesperada–. Aquesta triada apunta a una certa fragilitat o retirada del sector públic respecte a la vida quotidiana de les persones.

Lleis relacionades amb la Transició Nacional

D'ençà 2012 la política catalana es troba immersa en l'anomenat procés sobiranista. El 2014 el procés va arribar a un punt àlgid amb la celebració del procés participatiu del 9N, que havia de substituir la consulta acordada i pactada pel bloc de forces sobiranistes el desembre de 2013 per tal de decidir el futur de Catalunya. A fi precisament de fer possible la consulta, dotant-la del marc legal necessari, el Parlament de Catalunya va aprovar una de les lleis estrelles d'aquest curs polític: la Llei 10/24, del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana.

La norma, que pren com a referència la jurisprudència assentada per la Constitució i per l'Estatut d'Autonomia, té per objecte l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria de les consultes populars no referendàries i la regulació d'altres mecanismes de participació ciutadana institucionalitzada en l'àmbit de competències de la Generalitat. La llei estableix que les consultes populars no referendàries poden ser impulsades pel president de la Generalitat, el Govern, el Parlament, els municipis i via Iniciativa Legislativa Popular, i la seva convocatòria correspon al president o als alcaldes. També determina que les consultes no tindran un resultat vinculant a nivell jurídic, però obliga els poders públics a pronunciar-se sobre el seu resultat abans de dos mesos.

La llei institueix una Comissió de Control que haurà de vetllar pel seu compliment i que ha d'estar formada per juristes i politòlegs de prestigi reconegut i escollida per majoria de tres cinquenes parts dels diputats del Parlament. D'altra banda, la norma regula les modalitats de votació, la campanya electoral i el cens, que estarà format pels catalans i catalanes de 16 anys i més inclosos en el Registre de participació en consultes populars no referendàries elaborat per l'IDESCAT.

La llei va ser aprovada el 26 de setembre amb els vots favorables de totes les forces polítiques a excepció de PPC i C's. Poc després de la seva aprovació, el president de la Generalitat va signar el Decret de convocatòria de la Consulta sobre el futur polític de Catalunya per al 9N. Tant la llei com el decret de convocatòria van ser recorreguts pel Govern de l'Estat aduint que la matèria sobre la que girava la pregunta de la consulta sobrepassava les competències de la Generalitat.

Tanmateix, aquesta norma no ha estat l'única encabida dins del procés sobiranista. La Llei 16/2014, del 4 de desembre, d'acció exterior i relacions amb la Unió Europea s'ha d'entendre igualment en aquest context polític. Tot i que la Generalitat sempre ha tingut la voluntat de projectar Catalunya a l'exterior, aquesta llei recolza la campanya de difusió internacional del procés, campanya que engegà la Generalitat amb la transformació de l'antic Patronat Catalunya Món en el nou Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya. La llei planteja en el seu preàmbul l'objectiu de regular l'acció exterior de Catalunya i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea. Es tracta d'aconseguir la màxima projecció exterior de Catalunya a fi de posicionar-la en l'escenari internacional com un actor actiu, tot potenciant la promoció econòmica del país i enfortint els vincles amb la Unió Europea.

Taula 5. Lleis aprovades pel Parlament de Catalunya

| | |
|--|--|
| Llei 1/2014 , del 27 de gener, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2014 (projecte de llei) | Aprovada amb 70 vots a favor (CiU i ERC) i 60 vots en contra (PSC, PPC, ICV-EUiA, C's i CUP) |
| Llei 2/2014 , del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic (projecte de llei) | Aprovada amb 69 vots a favor (CiU i ERC) i 62 vots en contra (PSC, PPC, ICV-EUiA, C's i CUP) |
| Llei 3/2014 , del 19 de febrer, d'horaris comercials i de mesures per a determinades activitats de promoció (proposició de llei) | Aprovada amb 100 vots a favor (CiU, ERC, PSC, ICV-EUiA i CUP), 19 vots en contra (PPC) i 8 abstencions (C's) |
| Llei 4/2014 , del 4 d'abril, de l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit (projecte de llei) | Aprovada amb 104 vots a favor (CIU, ERC, PSC, ICV-EUiA i CUP) i 26 vots en contra (PPC i C's) |
| Llei 5/2014 , del 8 d'abril, de mesures relatives al Fons de cooperació local de Catalunya del 2013 i el 2014 (projecte de llei) | Es va aprovar en lectura única. Aprovada amb 118 vots a favor (CiU, ERC, PSC, PPC i ICV-EUiA) i 12 abstencions (C's i CUP) |
| Llei 6/2014 , del 10 de juny, de modificació de la Llei 2/1989, del 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc (projecte de llei) | Aprovada amb 67 vots a favor (CiU i PSC), 46 vots en contra (ERC, ICV-EUiA, C's i CUP) i 17 abstencions (PPC) |

| | |
|--|---|
| Llei 7/2014 , del 25 de juny, de modificació de la Llei 1/2006, de la Iniciativa Legislativa Popular (proposició de llei) | Aprovada amb 129 vots a favor (CiU, ERC, PSC, PPC, ICV-EUiA, C's i CUP) |
| Llei 8/2014 , del 3 de juliol, de fusió dels col·legis de titulats mercantils i empresarials de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, del Consell de Col·legis de Titulats Mercantils i Empresarials de Catalunya i del Col·legi d'Economistes de Catalunya en el Col·legi d'Economistes de Catalunya (projecte de llei) | Aprovada amb 127 vots a favor (CiU, ERC, PSC, PPC, ICV-EUiA, C's i CUP) |
| Llei 9/2014 , del 31 de juliol, de la seguretat industrial dels establiments, les instal·lacions i els productes (projecte de llei) | Aprovada amb 68 vots a favor (CiU i PP), 17 vots en contra (ICV-EUiA i CUP) i 48 abstencions (ERC, PSC i C's) |
| Llei 10/2014 , del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana (proposició de llei) | Aprovada amb 106 vots a favor (CiU, ERC, PSC, ICV-EUiA i CUP) i 28 vots en contra (PPC i C's) |
| Llei 11/2014 , del 10 d'octubre, per garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia (proposició de llei) | Aprovada amb 112 vots a favor (CiU, ERC, PSC, ICV-EUiA, C's i CUP) i 18 vots en contra (PPC) |
| Llei 12/2014 , del 10 d'octubre, de creació de l'impost sobre emissions contaminants d'òxids de nitrogen a l'atmosfera que produeix l'aviació comercial, de l'impost sobre la producció termonuclear d'energia elèctrica per la seva incidència en el medi ambient i de l'impost sobre l'emissió de gasos i partícules a l'atmosfera (projecte de llei) | Aprovada amb 70 vots a favor (CiU i ERC), 44 abstencions (PSC, ICV-EUiA, C's i CUP) i 19 vots en contra (PPC) |
| Llei 13/2014 , del 30 d'octubre, d'accessibilitat (projecte de llei) | Aprovada amb 131 vots a favor (CiU, ERC, PSC, PPC, ICV-EUiA, C's i CUP) |
| Llei 14/2014 , del 13 de novembre, de modificació de les lleis 22/1985, de creació del Col·legi Professional de Periodistes de Catalunya; 12/1989, de creació del Col·legi de Publicitàries i Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya; 11/2003, de creació del Col·legi Professional de Disseny Gràfic de Catalunya, i 24/2003, de creació del Col·legi Professional de l'Audiovisual de Catalunya (projecte de llei) | Aprovada amb 128 vots a favor (CiU, ERC, PSC, PPC, ICV-EUiA, C's i CUP) |
| Llei 15/2014 , del 4 de desembre, de l'impost sobre la provisió de continguts per part de prestadors de serveis de comunicacions electròniques i de foment del sector audiovisual i la difusió cultural digital (projecte de llei) | Aprovada amb 104 vots a favor (CiU, ERC, PSC, ICV-EUiA i CUP) i 26 abstencions (PPC i C's) |

| | |
|--|---|
| Llei 16/2014 , del 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea (projecte de llei) | Aprovada amb 100 vots a favor (CiU, ERC, PSC i ICV-EUiA), 29 en contra (PPC i C's) i 3 abstencions (CUP) |
| Llei 17/2014 , del 23 de desembre, de representativitat de les organitzacions professionals agràries (projecte de llei) | Aprovada amb 126 vots a favor (CiU, ERC, PSC, PPC, ICV-EUiA, C's i CUP) |
| Llei 18/2014 , del 23 de desembre, de modificació de la Carta municipal de Barcelona (projecte de llei) | Aprovada amb 123 vots a favor (CiU, ERC, PSC, PPC, ICV-EUiA i C's) i 3 abstencions (CUP) |
| Llei 19/2014 , del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (proposició de llei) | Aprovada amb 108 vots a favor (CiU, ERC, PSC i PPC), 3 vots en contra (CUP) i 22 abstencions (ICV-EUiA i C's) |
| Llei 20/2014 , del 29 de desembre, de modificació de la Llei/2010, del 20 de juliol, del Codí de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum (projecte de llei) | Aprovada amb 128 vots a favor (CiU, ERC, PSC, PPC, ICV-EUiA, C's i CUP) |
| Llei 21/2014 , del 29 de desembre, del protectorat de les fundacions i de verificació de l'activitat de les associacions declarades d'utilitat pública (projecte de llei) | Aprovada amb 123 vots a favor (CiU, ERC, PSC, PPC, ICV-EUiA i C's) i 3 abstencions |

Lleis que regulen impostos, l'activitat econòmica i sectors professionals

Dintre de l'àmbit econòmic es van aprovar una sèrie de lleis que regulen impostos, tot buscant implementar mesures per incrementar els ingressos fiscals que contribueixin al reequilibri pressupostari de la Generalitat. Així, i prenent l'exemple de diversos països europeus i d'algunes Comunitats Autònomes, la Llei 4/2014 de l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit grava la captació o la tinença d'aquest dipòsits a través de l'aplicació d'una escala de gravamen progressiva de tres trams. Així, als dipòsits fins a 150 milions d'euros se'ls aplicaria un gravamen del 0,3 per cent, als dipòsits entre 150 a 600 milions, un tipus del 0,4 per cent, i a partir dels 600 milions, del 0,5 per cent. Tanmateix aquesta norma ha estat recorreguda pel Govern central a finals d'any, en considerar que la seva creació envaeix les competències que corresponen a l'Estat en matèria d'Hisenda, més concretament, en les competències sobre tributs propis.

En segon lloc, la Llei 12/2014¹ planteja la necessitat d'adoptar mesures de fiscalitat en el camp del medi ambient com a conseqüència de diverses recomanacions de la Unió Europea sobre la matèria. L'objecte de la Llei és crear tres tributs propis de la Generalitat de Catalunya. El primer grava les emissions contaminants d'òxids de nitrogen a l'atmosfera produïdes per l'aviació comercial en els moments d'enlairament i aterratge: es tracta d'un impost innovador en l'àmbit estatal i el preàmbul de la Llei posa com a precedents més propers França, Alemanya i el Regne Unit. El segon impost grava l'emissió de gasos i partícules a l'atmosfera produïda per la indústria a fi d'estimular i incentivar la reducció de la contaminació atmosfèrica de les activitats industrials. I el tercer impost fa tributar la producció d'energia elèctrica d'origen nuclear amb l'objectiu de gravar els riscos que comporta la utilització d'aquest combustible nuclear.

Una última llei en matèria de creació d'impostos és la Llei 15/2014 de l'impost sobre la provisió de continguts per part de prestadors de serveis de comunicacions electròniques i de foment del sector audiovisual i la difusió cultural digital. Aquest nou tribut és aplicable a les companyies operadores de serveis de comunicacions electròniques, amb una quota fixa de 0,25 euros/mes per cada contracte de connexió subscrit en el territori de Catalunya, ja sigui a través de la telefonia fixa o de dispositiu mòbil. L'objectiu de l'impost és fomentar la producció i la millora de la competitivitat del sector audiovisual català.

A banda de les disposicions que regulen aquests nous tributs, i dintre també de l'àmbit econòmic, es van aprovar les lleis següents. En primer lloc, la Llei 3/2014 d'horaris comercials i de mesures per a determinades activitats de promoció, que estableix certa liberalització d'horaris preestablint criteris pel que fa a dies festius, marges horaris, màxim d'hores diàries d'obertura o tancament dels comerços en horari nocturn. A finals d'any, però, el Govern central va interposar una recurs d'inconstitucionalitat contra la llei catalana en considerar que vulnerava la legislació estatal, que estableix un mínim de 90 hores setmanals d'obertura comercial mentre que la Generalitat estableix un

¹ Es tracta de la Llei 12/2014 de creació de l'impost sobre emissions contaminants d'òxids de nitrogen a l'atmosfera que produeix l'aviació comercial, de l'impost sobre la producció termonuclear d'energia elèctrica per la seva incidència en el medi ambient i de l'impost sobre l'emissió de gasos i partícules a l'atmosfera.

màxim de 72 hores. El Tribunal Constitucional va admetre el recurs a tràmit el mes de desembre, el que va comportar la suspensió cautelar de la llei.

En segon lloc, amb la polèmica Llei 6/2014, coneguda popularment com la Llei Barcelona World, es modifica la Llei 2/89 que permetia la instal·lació d'un complex turístic i d'oci a Vila-seca i Salou. La nova llei amplia les activitats que ofereix l'esmentat complex, tot prenent mesures en els àmbits urbanístic i de regulació del joc a fi d'acomodar la inversió estrangera per ampliar les activitats turístiques i d'oci de la zona. La polèmica i el debat generat per aquesta norma, on els partidaris defensaven els beneficis econòmics que hi tindrà la inversió i els contraris criticaven el model econòmic implícit basat en el turisme massificat i la precarietat laboral, es va traslladar al Parlament i va acabar provocant que els republicans hi votessin en contra tot i el pacte de legislatura.

En tercer lloc, la Llei 9/2014, que s'inscriu en el desplegament de la normativa europea en matèria de seguretat, regula el règim jurídic aplicable a la seguretat industrial dels establiments, les instal·lacions i els productes en el territori de Catalunya amb l'objectiu últim de prevenir els riscos industrials, limitar-los i mitigar-ne les conseqüències.

I en quart i darrer lloc, la Llei 20/2014² modifica el Codi de consum de Catalunya a fi de millorar la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris. Aquesta llei s'emmarca en un context de fort creixement de les execucions hipotecàries a causa de la crisi financera i econòmica iniciada el 2008, però també de la falta d'informació, transparència i garanties a l'hora de contractar aquests serveis crediticis i hipotecaris. Davant d'aquesta situació, el Govern de la Generalitat va creure convenient incrementar les garanties en la contractació de crèdits o préstecs hipotecaris, amb la regulació del contingut de la publicitat i de la informació precontractual, i l'obligació de fer comprensible les implicacions econòmiques i jurídiques del que es firma, especialment les conseqüències en cas d'impagament. D'altra banda, amb la nova regulació s'estableixen diverses mesures de protecció de les persones que es troben en situació de pobresa energètica perquè no pateixin talls de subministrament durant determinats períodes crítics.

² Parlem de la Llei 20/2014, del 29 de desembre, de modificació de la Llei/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum.

En un altre ordre de coses, i regulant l'activitat professional de diversos col·lectius, la Llei 8/2014 estableix la fusió dels col·legis de titulats mercantils i empresarials de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, del Col·legi d'Economistes de Catalunya i del Consell de Col·legis de Titulats Mercantils i Empresarials de Catalunya en un de sol: el Col·legi d'Economistes de Catalunya. Aquesta llei, fruit del consens entre les organitzacions col·legials afectades agrupa economistes i titulats mercantils i empresarials, amb independència de la titulació amb la qual hagin accedit a la professió, amb igualtat de drets i obligacions.

En una línia semblant, la Llei 14/2014³ permet que tots els professionals que exerceixen de periodista, publicitari o relacions públiques, dissenyador gràfic o comunicador audiovisual i que no tenen les titulacions que les lleis de creació exigeixen es puguin incorporar als col·legis professionals respectius.

Finalment, la Llei 17/2014 de representativitat de les organitzacions professionals agràries suprimeix les cambres agràries provincials de Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona i en destina el patrimoni i els mitjans personals a la Fundació de la Pagesia de Catalunya. En comptes de les quatre cambres es crea un nou model amb organitzacions professionals representatives escollides per eleccions cada cinc anys. Les organitzacions que obtinguin com a mínim el 15 per cent dels vots exerciran la representació institucional davant les administracions públiques i altres entitats o organitzacions de caràcter públic.

Lleis d'abast institucional

El Parlament també va aprovar una sèrie de lleis relacionades amb l'àmbit institucional. Tal és el cas de la Llei 7/2014⁴ que modifica la llei vigent que regula les iniciatives legislatives populars (ILPs). Davant la necessitat de transformar les institucions polítiques per adaptar-les a les demandes de la ciutadania, la llei planteja canvis per millorar el mecanisme de les iniciatives legislatives populars. Així, algunes de les principals modificacions que introdueix la llei són la d'incloure un termini màxim de quatre mesos perquè les iniciatives legislatives s'inclouguin automàticament a l'ordre del dia de la sessió plenària;

³Es tracta de la Llei 14/2014, del 13 de novembre, de modificació de les lleis 22/1985, de creació del Col·legi Professional de Periodistes de Catalunya; 12/1998, de creació del Col·legi de Publicitàries i Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya; 11/2003, de creació del Col·legi Professional de Disseny Gràfic de Catalunya, i 24/2003, de creació del Col·legi Professional de l'Audiovisual de Catalunya.

la de reforçar el paper dels promotors de les ILPs en el debat i la seva tramitació; o la de la introducció de la possibilitat de la signatura electrònica. En definitiva la llei busca reforçar la iniciativa legislativa popular com un mecanisme de participació directa de la ciutadania, blindant-ne alguns elements i allunyant-los de l'arbitri d'una o altra majoria parlamentària.

Al seu torn, la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern es va aprovar com a conseqüència de la demanda social de mesures de regeneració democràtica i transparència en la gestió pública. La llei pretén democratitzar i fer més transparent el funcionament de les administracions públiques catalanes, a partir de la possibilitat de l'accés de la ciutadania a les seves dades públiques, així com de l'establiment d'uns principis i obligacions que guïïn l'acció de govern dels alts càrrecs i el personal administratiu. En la mateixa línia, la Llei 21/2014⁵ del protectorat de les fundacions legisla sobre el contingut i l'abast de les seves funcions, alhora que regula la potestat inspectora i el règim sancionador de l'Administració.

Així mateix destaca, en l'àmbit institucional, l'aprovació de la Llei 18/2014 de modificació de la Carta municipal de Barcelona per tal d'adaptar-la als canvis en la normativa reguladora que afecten els ens locals, com és la legislació bàsica de l'Estat en matèria de Govern local i la Llei de Racionalització i Sostenibilitat en l'Administració Local. La modificació de la Carta incorpora la regulació de la figura del Síndic de Greuges i suposa un avenç en la defensa de l'autonomia local.

Legislació sobre drets socials i llibertats

La Llei 11/2014⁶ té com a finalitat garantir que els drets de les persones lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals (LGBTI) siguin reals i efectius; facilitar la seva participació i representació en tots els àmbits de la vida social, i contribuir a superar els estereotips que perjudiquen la percepció social d'aquestes persones. Aquests objectius genèrics es concreten en una sèrie de mesures que inclouen entre d'altres: 1) la formació de professionals

⁴ Llei 7/2014, del 25 de juny, de modificació de la Llei 1/2006, de la Iniciativa Legislativa Popular.

⁵ Llei 21/2014, del 29 de desembre, del protectorat de les fundacions i de verificació de l'activitat de les associacions declarades d'utilitat pública.

⁶ Llei 11/2014, del 10 d'octubre, per garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia.

que s'hagin d'enfrontar amb casos de discriminació envers aquest col·lectiu; 2) la prevenció per part del sistema educatiu de casos d'assetjament escolar a les persones LGBTI; 3) recomanacions als mitjans audiovisuals perquè no es difonguin continguts que fomentin o justifiquin la discriminació per identitat sexual; 4) la recerca i el desenvolupament de polítiques sanitàries específiques, o 5) mesures de suport i de prevenció per a adolescents i joves en situació de vulnerabilitat.

Un dels elements més innovadors de la Llei és la inversió de la càrrega de la prova, que suposa que aquesta càrrega recau en el demandat i no en el demandant, com succeeix habitualment.

D'altra banda, la Llei 13/2014 d'accessibilitat busca aconseguir una societat inclusiva i accessible, que eviti la discriminació i propicii la igualtat d'oportunitats especialment per a les persones que tenen discapacitats. Amb aquest objectiu, la Llei actualitza i facilita un marc normatiu propi més àgil en matèria d'accessibilitat adequant-lo a les directrius internacionals, europees i estatals. La Llei contempla establir les condicions necessàries perquè els espais públics, edificis, mitjans de transport, productes, serveis i processos de comunicació garanteixin l'autonomia, la igualtat d'oportunitats i la no-discriminació de les persones amb discapacitat.

Decrets llei

L'Estatut estableix que el Govern pot dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de decrets llei en casos d'extraordinària i urgent necessitat, i fixa les matèries que no poden ésser objecte de regulació sota aquesta fórmula. Un cop promulgats pel Govern, els decrets llei tenen una vigència de trenta dies hàbils en els quals el Parlament els pot validar, fent que es mantinguin vigents, o els pot derogar. El Govern de Convergència i Unió utilitzà en cinc ocasions els decrets llei al llarg de 2014, principalment per regular situacions relacionades amb impostos o amb el desplegament de la llei estatal de l'Administració local.

Així, el Govern va promulgar el Decret llei 1/2014⁷, que modifica alguns punts de la taxa catalana per a la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'Administració de justícia, a fi d'evitar un augment desmesurat de les taxes amb l'entrada en vigor de la llei estatal que també grava aquest tipus

de prestació de serveis. La coexistència de les taxes estatal i catalana podia tenir un efecte dissuasiu desproporcionat i vulnerar el dret a la tutela judicial efectiva, i és per això que el decret eximeix del pagament de la taxa catalana les persones físiques, les persones jurídiques amb dret a l'assistència jurídica gratuïta i les PIME's.

Taula 6. Decrets llei

Decret llei 1/2014, de 3 de juny, pel qual es modifica el Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2008, de 25 de juny
Validat

Decret llei 2/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona
Validat

Decret llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local
Derogat

Decret llei 4/2014, de 22 de juliol, pel qual s'estableixen mesures urgents per adaptar els convenis, els acords i els instruments de cooperació subscrits entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya a la disposició addicional novena de la Llei 27/2013, del 27 de desembre
Validat

Decret llei 5/2014, de 9 de desembre, de segona modificació de la disposició addicional tercera de la Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa
Validat

En canvi, el Decret llei 2/2014⁸ es va promulgar per fer possible la signatura d'un conveni per a la cessió d'un percentatge del cànon de l'aigua a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) a canvi d'una aportació econòmica que s'estima en 800 milions d'euros. Aquesta mesura hauria de permetre reduir l'endeutament de l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA), encarregada fins ara del cànon, i el desplegament del seu pla d'inversions, tot descentralitzant la gestió del sanejament de les aigües en l'AMB.

⁷ Es tracta del Decret llei 1/2014, de 3 de juny, pel qual es modifica el text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2008, de 25 de juny.

⁸ Decret llei 2/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

D'altra banda, i vinculats als canvis a què obliga la llei estatal de l'Administració local, coneguda com a LRSAL⁹, el Govern de la Generalitat va dictar dos decrets lleis. El primer d'ells, el Decret Llei 3/2014¹⁰, tenia com a objectiu clarificar l'aplicació a Catalunya de les competències locals, per solucionar la situació d'indefinició generada per la LRSAL, a l'espera de l'aprovació de la Llei de Governos Locals de Catalunya. El decret llei, però, va rebre el dictamen contrari del Consell de Garanties Estatutàries (CGE), que va concloure que la regulació de les competències locals no es podia fer per mitjà d'un decret llei, i finalment no va ser validat. A continuació es va promulgar el Decret Llei 4/2014¹¹ per regular l'adaptació dels convenis, acords i altres instruments de cooperació entre els ens locals i la Generalitat a la LRSAL, i d'aquesta manera garantir la prestació de certs serveis públics per part de les administracions locals.

Finalment, el Decret 5/2014¹² prorroga fins a l'1 de gener de 2017 la suspensió del règim sancionador aplicable a determinades infraccions administratives en l'àmbit de l'esport, amb la intenció de permetre l'adaptació del sector a la Llei 3/2008 de l'exercici de les professions de l'esport.

La legislació en tràmit i desestimada

La major activitat legislativa de 2014 no només troba el seu reflex en la quantitat de lleis i decrets llei aprovats, sinó també en el cúmul de projectes de llei que es van presentar per a la seva tramitació i que encara continuaven en aquesta situació a 31 de desembre. I de la mateixa manera que la legislació aprovada abraçava temàtiques diverses, els projectes en tràmit també es caracteritzen per la seva varietat.

Així, i només a tall d'exemple, en l'àmbit de la cultura i dels mitjans de comunicació destaca, en primer lloc, la presentació del projecte de llei que modifica diverses lleis en matèria audiovisual i de publicitat institucional, amb la finalitat declarada d'afavorir la transparència en el funcionament dels mit-

⁹ Llei 27/2013, del 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

¹⁰ Decret llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, del 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

¹¹ Decret llei 4/2014, de 22 de juliol, pel qual s'estableixen mesures urgents per a adaptar els convenis, els acords i els instruments de cooperació subscrits entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya a la disposició addicional novena de la Llei 27/2013, del 27 de desembre.

¹² Decret 5/2014, de 9 de desembre, de segona modificació de la disposició addicional tercera de la Llei 10/2011, del 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa.

jans públics de comunicació i la sostenibilitat del sector de la comunicació a Catalunya. I en segon lloc, el projecte de modificació de la Llei del cinema¹³, que inclou com a mesura més rellevant l'eliminació de les quotes de doblatge i subtitulació en català per a les pel·lícules europees.

Taula 7. Projectes de llei admesos a tràmit durant 2014 i encara en aquesta situació a 31 de desembre de 2014

| Nom (data d'admissió a tràmit de la iniciativa) | Àmbit |
|--|--|
| De modificació de la Llei 3/2008, del 23 d'abril, de l'exercici de les professions de l'esport (21.01.2014) | Treball i seguretat social |
| Pel qual es modifiquen diverses lleis en matèria audiovisual i de publicitat institucional per a afavorir la transparència del sector de la comunicació (25.02.2014) | Cultura i mitjans de comunicació |
| De modificació de la Llei 20/2010, del 7 de juliol, del cinema (09.04.2014) | Cultura i mitjans de comunicació |
| De cooperatives (20.05.2014) | Economia i sectors econòmics |
| D'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya (17.06.2014) | Justícia i seguretat pública |
| De l'impost sobre els habitatges buits (22.07.2014) | Àmbit social |
| De l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (02.09.2014) | Educació i recerca |
| De formació i qualificació professional de Catalunya (17.09.2014) | Educació i recerca |
| D'ordenació de les activitats d'espectacles públics i recreatives (17.09.2014) | Cultura i mitjans de comunicació |
| D'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya (17.09.2014) | Treball i seguretat social |
| De l'exercici de les professions titulades i dels col·legis professionals (28.10.2014) | Treball i seguretat social |
| D'ordenació dels cossos tributaris d'adscripció exclusiva a l'Agència Tributària de Catalunya (01.12.2014) | Institucions, administració pública i pressupost |
| De pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 (02.12.2014) | Institucions, administració pública i pressupost |
| De mesures fiscals, financeres i administratives (02.12.2014) | Institucions, administració pública i pressupost |

¹³ Llei 20/2010, del 7 de juliol, del cinema.

D'altra banda, i amb l'objectiu de fer front a la problemàtica de l'accés a l'habitatge, el Govern va presentar el projecte de Llei que incorpora la propietat temporal i compartida en el Llibre V del Codi civil de Catalunya i el projecte de Llei de l'impost sobre els habitatges buits. La primera mesura mira de possibilitar que les persones amb problemes per pagar la hipoteca pactin amb les entitats financeres titularitats compartides o temporals, a fi d'evitar desnonaments i facilitar l'accés a la vivenda. La segona mesura té per finalitat estimular les entitats financeres propietàries d'una important bossa de pisos perquè els posin a lloguer. L'impost s'aplicaria en el cas d'habitatges desocupats durant més de dos anys sense causa justificada. Tanmateix, la proposta no va ser ben rebuda per l'oposició i diversos col·lectius com la PAH perquè estableix un impost als pisos buits, que podria oscil·lar entre 500 i 1.650 euros, mentre que la legislació vigent autoritza sancions de fins 900.000 euros pel mateix motiu.

Quant a l'esfera de la regulació dels sectors econòmics i de l'ocupació, el Govern va presentar diversos projectes de Llei. Amb el projecte sobre cooperatives es pretén dotar-les d'un règim jurídic més flexible per ajudar-les a la seva adaptació en funció de la situació econòmica i social; amb el projecte de Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) es persegueix implicar totes les administracions i els agents socials i territorials per millorar i coordinar les polítiques de creació d'ocupació i lluita contra l'atur; i amb el projecte de Llei de formació i qualificació professional de Catalunya es vol integrar els diferents subsistemes de formació professional existents en un únic Sistema de Formació i Qualificació Professional de Catalunya. Amb tot, algunes d'aquestes propostes van rebre crítiques importants, com per exemple el projecte de Llei de cooperatives, que va dividir el sector entre els defensors dels canvis i els que veien en el text una pèrdua de l'esperit cooperativista, i el projecte sobre el SOC, que va comptar amb l'oposició de part de la resta de partits, sindicats i experts, pel que consideraven l'inici de la seva privatització.

Finalment, i ja en l'àmbit del pressupost i de les institucions es va presentar el projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 i el projecte de Llei d'ordenació dels cossos tributaris d'adscripció exclusiva a l'Agència Tributària de Catalunya. Amb el primer projecte el Govern es comprometia a no reduir la despesa no financera, que augmenta un 4,2 per cent respecte el 2014. I amb el segon es possibilita un creixement important del Cos Tècnic de Gestors Tributaris de la Generalitat de

Catalunya per avançar en el desplegament de l'Agència Tributària catalana.

Les proposicions de llei presentades durant el 2014 i encara en situació de tràmit en acabar l'any o bé desestimades també recullen la varietat de temàtiques observades entre els projectes de llei. Per exemple, els grups d'ICV-EUiA, PPC i C's varen presentar sengles proposicions de llei de modificació de la Llei 6/2003 per poder retirar drets i prerrogatives als expresidents de la Generalitat com a reacció a l'esclat del cas Pujol. Les proposicions de populars i Ciutadans foren rebutjades, però, pel Ple del Parlament, restant només en estat de tramitació la d'ICV-EUiA, que proposava revocar els drets i l'estatut especial d'expresident de la Generalitat quan ho decidís una majoria absoluta del Parlament o quan hi hagués una condemna judicial ferma en contra.

Taula 8. Proposicions de llei admeses a tràmit durant 2014 i encara en aquesta situació a 31 de desembre de 2014

| Nom | Data admissió | Àmbit | Proposant |
|--|---------------|--|-------------------|
| D'igualtat efectiva entre dones i homes | 12.03.2014 | Àmbit social | Ponència conjunta |
| De modificació de l'article 1 de la Llei 9/1993, del 30 de setembre, del patrimoni cultural català | 24.03.2014 | Cultura i mitjans de comunicació | SOC (PSC) |
| Del règim especial d'Aran | 29.05.2014 | Institucions, administració pública i pressupost | Ponència conjunta |
| De modificació de la Llei 16/1991, del 10 de juliol, de les policies locals | 25.06.2014 | Justícia i seguretat pública | PPC |
| De finançament del sistema integrat del transport públic de Catalunya | 03.07.2014 | Infraestructures i territori | ICV-EUiA |
| Del sistema de policia de Catalunya | 28.07.2014 | Justícia i seguretat pública | ICV-EUiA |
| De modificació de la Llei 6/2003 per a introduir la revocació dels drets i l'estatut dels expresidents i expresidentes de la Generalitat | 29.07.2014 | Institucions, administració pública i pressupost | ICV-EUiA |
| Sobre el servei escolar de menjador | 31.07.2014 | Educació i recerca | ICV-EUiA |
| De modificació de la Llei 16/1991, del 10 de juliol, de les policies locals | 09.10.2014 | Justícia i seguretat pública | PPC |
| De modificació de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya | 29.10.2014 | Economia i sectors econòmics | ERC |

| Nom | Data admissió | Àmbit | Proposant |
|---|---------------|--|---|
| De modificació de la Llei 1/1994, de 22 de febrer, de creació del municipi de Badia per segregació de part dels termes municipals de Barberà del Vallès i de Cerdanyola del Vallès | 06.11.2014 | Institucions, administració pública i pressupost | CiU, ERC, SOC, PPC, ICV-EUiA, C's i Grup Mixt |
| De concessió d'un suplement de crèdit i de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària | 15.12.2014 | Institucions, administració pública i pressupost | ERC |
| De derogació de la Llei 6/2014, del 10 de juny, de modificació de la Llei 2/1989, del 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiments de normes en matèria de tributació, comerç i joc | 15.12.2014 | Economia i sectors econòmics | ICV-EUiA |

D'altra banda, i tocant temàtiques relacionades amb mesures de protecció social, destaca la presentació de tres proposicions de llei encara en tràmit a 31 de desembre. La primera, de finançament del sistema integrat del transport públic de Catalunya, fou proposada per ICV-EUiA amb l'objectiu d'establir un sistema integrat de finançament per garantir el dret a la mobilitat de tota la població amb caràcter universal, alhora que es prioritza el transport amb menor impacte ambiental. La segona proposició de llei, sobre el servei escolar de menjador¹⁴, fou presentada també pels ecosocialistes a fi d'instituir el dret al servei del menjador per a tots aquells menors que estudiïn en centres de titularitat pública o que rebin fons públics per al seu manteniment, és a dir, centres públics i concertats. I la tercera proposició de llei, respecte del Codi de consum de Catalunya¹⁵, presentada pel grup d'ERC, comprèn una sèrie de mesures que van des de la protecció dels talls dels subministraments bàsics a les famílies amb uns ingressos menors al salari mínim interprofessional, fins al suport econòmic per afrontar la despesa d'aquests serveis.

La seguretat i la regulació dels cossos de policia van ser objecte de diverses proposicions de llei, la majoria presentades pel PPC, concretament quatre.

¹⁴ El grup d'ICV-EUiA va presentar abans una altra proposició sobre el servei escolar de menjador que va retirar després.

¹⁵ Proposició de llei de modificació de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya.

Les proposicions que el grup popular manté encara en tràmit miren de canviar aspectes de la carrera professional de les policies locals, com ara modificacions en l'escalafó (proposició de Llei del 25 de juny) o la supressió de l'obligatorietat de passar el curs formatiu de l'Escola de Policia de Catalunya per aquells agents que haguessin passat ja per una acadèmia o escola policial de qualsevol altre cos de seguretat de l'Estat (proposició de Llei del 9 d'octubre). Altrament, ICV-EUiA va presentar una proposició de Llei del sistema de policia de Catalunya per regular el funcionament i la coordinació de les policies que depenen de les institucions catalanes, els Mossos d'Esquadra i les policies locals.

Taula 9. Proposicions de Llei desestimades

| Nom (data d'admissió a tràmit de la iniciativa) | Àmbit | Impulsor | Tipus | Resultat |
|---|--|-----------|-------------------------|-----------|
| De modificació de la Llei 16/2000, del 29 de desembre, de l'impost sobre grans establiments comercials (24.03.2014) | Economia i sectors econòmics | SOC (PSC) | Modificació de Llei | Rebutjada |
| De modificació de la Llei 10/1994, de l'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (25.06.2014) | Justícia i seguretat pública | PPC | Modificació de Llei | Rebutjada |
| De modificació de la Llei 5/1994, del 4 de juliol, reguladora dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya (25.06.2014) | Justícia i seguretat pública | PPC | Modificació de Llei | Rebutjada |
| Sobre el servei de menjador escolar (09.07.2014) | Educació i recerca | ICV-EUiA | Proposició de Llei nova | Retirada |
| De modificació de la Llei 6/2003, de l'estatut dels expresidents de la Generalitat (31.07.2014) | Institucions, administració pública i pressupost | PPC | Modificació de Llei | Rebutjada |
| De la Llei 6/2003, de l'estatut dels expresidents de la Generalitat (31.07.2014) | Institucions, administració pública i pressupost | C's | Modificació de Llei | Rebutjada |

Per acabar, la proposició de llei¹⁶ del patrimoni cultural català, presentada pel grup socialista, s'orienta a la protecció d'activitats comercials emblemàtiques que posseeixin un valor determinat en un moment crític d'extinció dels lloguers de renda antiga i de desaparició de comerços tradicionals, especialment a la ciutat de Barcelona. I la proposició d'igualtat efectiva entre dones i homes, presentada com a ponència conjunta, s'adreça a establir i regular els mecanismes i les mesures mitjançant les quals, especialment els poders públics, s'hauran de desenvolupar polítiques per eradicar la desigualtat entre homes i dones i assolir-ne una igualtat efectiva.

Els debats parlamentaris

Debat de Política General

El debat de Política General de 2014, que va tenir lloc el 16, 17 i 18 de setembre, va girar al voltant dels temes més rellevants del darrer curs polític: la consulta del 9N, la reactivació econòmica, els efectes de la crisi i les desigualtats socials, i el cas Pujol i la corrupció. Aquests temes van ser tractats per tots els grups parlamentaris al llarg de les seves respectives intervencions durant el debat.

El primer grup a intervenir va ser ERC, que amb el seu líder com a portaveu, va oferir al president de la Generalitat entrar en el Govern per tal de blindar la consulta del 9N. Una consulta, insistí el líder republicà Oriol Junqueras, que s'havia de celebrar amb totes les garanties democràtiques possibles, i fer-ho correctament era missió dels poders públics i de la ciutadania catalana. En aquesta línia, també va insistir en la importància de mantenir la unitat i el consens entre les forces favorables al procés sobiranista davant de futurs atacs del Govern central i del Tribunal Constitucional. Va acabar la seva intervenció defensant la necessitat que Catalunya posseís estructures d'Estat per satisfer les demandes ciutadanes. La rèplica del president de la Generalitat es va centrar a destacar allò que els unia, la defensa de la celebració de la consulta del 9N, i va agrair l'ofertament dels republicans d'entrar en el Govern, però el va descartar.

¹⁶ La proposició de llei de modificació de l'article 1 de la Llei 9/1993, del 30 de setembre, del patrimoni cultural català.

Acabada la intervenció d'Oriol Junqueras, va ser el torn de la tercera força al Parlament de Catalunya, el PSC. El seu líder, Miquel Iceta, va demanar a Mas que esgotés la legislatura i es va oferir com a suport parlamentari a canvi d'establir un nou contracte social centrat en el desenvolupament de polítiques d'ocupació i en l'impuls a una consulta pactada i negociada amb l'Estat. També va criticar l'augment del deute contret pel Govern de la Generalitat, superior al del Govern Tripartit, i que no hagués fet prou per reactivar l'economia del país.

Immediatament després intervingué el grup popular, que va tornar a insistir en el seu discurs en la necessitat de respectar la legalitat vigent per tal que la consulta no s'acabés celebrant, tot adduint que la sobirania és de tots els espanyols. Els populars van fer esment del cas Pujol, a qui van qualificar d'evasor fiscal i defraudador. Mas, per la seva part, li va replicar que era el Govern central qui incomplia la llei sistemàticament, que volia esgotar la legislatura i que la consulta s'acabaria fent.

Seguidament va ser el torn del grup d'ICV-EUIA. El grup ecosocialista va centrar el seu discurs en les polítiques de lluita contra la crisi i les seves conseqüències, tot afirmant que Catalunya estava dividida en dos països: el dels exclosos i el dels que han multiplicat les seves fortunes durant la crisi. Va demanar que la Generalitat de Catalunya es personés en les causes obertes arran del cas Pujol. Mas li va respondre que tot i els problemes de finançament derivats de l'objectiu de dèficit fixat pel Govern central, el seu Govern estava compromès en la defensa de l'Estat del benestar. En referència al cas Pujol, el president va recomanar els ecosocialistes escoltar l'expresident abans de prendre qualsevol tipus de decisió.

Acabada la intervenció del grup d'ICV-EUiA va seguir la del grup de Ciutadans. Albert Rivera va demanar a Mas que convoqués eleccions al Parlament i no celebrés una consulta que considerava il·legal. Va criticar la crisi institucional que s'havia obert arran del cas Pujol, i va afirmar que Mas hauria de comparèixer davant del Parlament per aclarir els fets. Finalment, Albert Rivera va tancar la seva intervenció proposant un ple extraordinari sobre el sistema de salut català i anunciant que presentaria una iniciativa per abaixar l'IRPF a les classes mitjanes.

En penúltim lloc, el grup mixt, integrat per la CUP, va intervenir repartint-se el temps d'intervenció entre Quim Arrufat i David Fernández. Tots dos diputats

van coincidir a caracteritzar el procés sobiranista i la consulta del 9N com un procés constituent que s'havia de garantir per mitjà d'una gran mobilització ciutadana i de la unitat institucional. D'altra banda, van dedicar part de la seva intervenció a criticar l'estratègia difamatòria del Govern central contra el procés cap a la independència, en especial les declaracions del ministre García-Margallo, titular de la cartera d'Exteriors.

Per tancar el debat de política general, el diputat Turull, de CDC, va fer-se ressò de les reivindicacions de la mobilització de l'11 de Setembre i es va dirigir als diputats populars i de C's per demanar-los que no boicoteguessin la consulta i no fessin campanya pel "no".

Debat sobre la pobresa i la desigualtat

El dimarts 12 de març el Ple del Parlament de Catalunya es va reunir per realitzar un debat monogràfic sobre l'increment de la pobresa i les desigualtats socials i econòmiques a Catalunya. Aquest debat, que va ser sol·licitat per PSC, ICV-EUIA i la CUP, va servir perquè el Govern i els grups parlamentaris debatessin aquesta situació d'emergència social i les polítiques públiques necessàries per fer-hi front. Un debat que també fou seguit per les entitats socials que hi van estar convidades.

El president de la Generalitat va destacar la màxima importància que la qüestió social tenia per al seu govern. Tanmateix, va recordar que tot i que les partides destinades a polítiques socials s'havien incrementat dins dels pressupostos de la Generalitat, aquests es trobaven supeditats a les restriccions establertes per la Llei orgànica 2/2012, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que fixa el sostre d'endeutament de les Comunitats Autònomes. Artur Mas va demanar que els grups fessin propostes realistes i el més consensuades possibles. També va destacar que, a fi de destinar més recursos a l'àmbit social, el Govern de la Generalitat havia reduït la despesa en altres partides pressupostàries, alhora que havia aturat inversions estratègiques. El president Mas va acabar la seva intervenció assegurant que el país generava prou recursos per fer polítiques socials però que faltaven els instruments necessaris per fer-les com la possibilitat de recaptar impostos, tenir la potestat per fixar el sostre del dèficit i posseir la competència legislativa en temes socials. Posteriorment a aquesta intervenció, els consellers d'Empresa i Ocu-

pació, de Justícia i de Territori i Sostenibilitat van desgranar les polítiques impulsades des dels seus departaments per tal de combatre la pobresa.

El grup parlamentari d'ERC, per mitjà d'Oriol Amorós, va demanar al Govern mesures i polítiques concretes per fer front a la pobresa. En aquesta línia, el diputat republicà va proposar una bateria de mesures, com per exemple un nou decret per lluitar contra la pobresa energètica aplicable tot l'any; fer del dret a l'habitatge un dret efectiu; el pagament de les rendes mínimes concedides; l'elaboració d'un pla perquè els desnonaments no fossin automàtics, i instruments de coordinació entre administracions per donar una resposta conjunta a la pobresa. També va coincidir amb el president de la Generalitat en el fet que la falta d'instruments i l'acció de l'Estat dificultaven que la Generalitat pogués afrontar aquest repte amb garanties.

Pere Navarro, en representació del grup socialista, va centrar la seva intervenció a demanar al Govern que no deixés de banda la Catalunya desprotegida i que pateix severament la pobresa. El diputat va demanar també que no s'amagués aquesta realitat social i econòmica darrera del projecte nacional, i va insistir que es podien fer les coses d'una manera diferent malgrat la manca de recursos. Seguint amb aquesta idea, el representant socialista va proposar un pla de xoc i un pacte de mínims entre les forces polítiques per tal de combatre la pobresa. Un acord que hauria de pivotar sobre l'augment de les beques menjador, mesures per pal·liar la pobresa energètica, la reforma de la renda mínima d'inserció i una estratègia directa orientada a acabar amb la pobresa infantil.

El diputat popular Rafael López va recriminar al Govern la negació sistemàtica del problema de la pobresa i la manca de mesures per combatre-la, que va relacionar amb la prioritització de l'agenda nacional per part del Govern, tot assegurant que la Generalitat tenia prou recursos i competències per afrontar l'agenda social. López va tancar la seva intervenció demanant a Mas que abandonés el discurs sobiranista i tornés a fer polítiques de consens, a més d'afirmar que l'únic govern que treballava per sortir de la crisi és el d'Espanya.

Per la seva banda, Joan Herrera (ICV-EUIA) va acusar el Govern de tergiversar les dades sobre la pobresa, tot minimitzant el seu creixement en els darrers anys, i va plantejar la necessitat d'un canvi en les seves prioritats polítiques. Herrera també va criticar la reducció de la despesa per al finançament

de la llei de la dependència i els endarreriments en el pagament de la renda mínima d'inserció. A més, va instar a la tramitació de la ILP per una renda garantida ciutadana, i a la provisió dels serveis bàsics a aquelles persones que no poguessin pagar-los. Finalment, les propostes del grup ecosocialista van orientar-se a demanar la garantia d'unes quanties mínimes en els pressupostos a fi de cobrir els serveis bàsics de l'Estat del benestar, és a dir, salut, serveis socials i ensenyament, així com a la modificació de diversos impostos, com el de successions o el del patrimoni, per aconseguir més ingressos.

En el seu torn Albert Rivera va esmentar la creació d'ocupació, l'educació i l'habitatge social com a punts bàsics per sortir de la situació d'emergència social en què es trobava el país. Rivera va assegurar que la prioritat del Govern hauria de ser la generació de llocs de treball per tal de sortir de la crisi i invertir en formació per garantir la igualtat d'oportunitats. També va proposar una reducció en l'IRPF per a les classes mitjanes, instruments d'arbitratge per no arribar al desnonament, l'establiment d'una clàusula social a les entitats financeres perquè es comprometessin a prendre mesures socials en aquest camp, i la creació d'un parc d'habitatge públic.

El diputat de les CUP David Fernández va parlar de la necessitat de prioritzar les persones per sobre dels mercats, tot recalcant que es podien fer moltes més coses de les que s'estaven duent a terme i que calia una extensió dels serveis públics. Fernández va denunciar que la reforma de les pensions, el bloqueig de la llei de dependència, l'obsessió per la reducció del dèficit i el deute, i la pujada del transport públic havien portat més pobresa. A nivell de propostes, Fernández va demanar un nou enfocament en la lluita contra les desigualtats socials i la pobresa, tot reorientant les partides pressupostàries de forma que aquestes desigualtats es corregissin des de la seva arrel. També va proposar una moratòria per als desnonaments.

En últim lloc, Meritxell Borràs en nom del grup de CiU va lamentar els retrets al Govern per part de la resta de grups polítics i va cridar a sumar esforços per donar solucions a la pobresa. Va valorar l'esforç del Govern per prioritzar la despesa social, i va criticar que l'Estat hagués retallat en educació i formació ocupacional. Seguint aquesta línia discursiva, la diputada de la federació convergent va asseverar que el Govern central ofegava Catalunya i que el marge de maniobra de què disposava la Generalitat era molt estret. En referència a la ILP sobre la renda mínima en la qual insistien diversos grups,

Borràs va declarar que CiU no obstaculitzaria el seu tràmit parlamentari, però va advertir que no era assumible ni econòmicament ni en el seu model.

Aquest debat va donar lloc a una sèrie d'iniciatives plasmades en la Resolució 577/X del Parlament de Catalunya, on s'estableixen un seguit d'objectius i camps d'actuació en els quals el Govern ha d'adoptar mesures per pal·liar la situació de pobresa de moltes famílies a Catalunya. ■

Els pressupostos en xifres

Taula 10. Classificació econòmica dels ingressos per subsectors (en milions d'€)

| Capítols | Generalitat | | Servei Català Salut i EGSS | | Ent. Autònomes administratives | | |
|---|------------------|------------------|----------------------------|-----------------|--------------------------------|--------------|--------------------|
| | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 | |
| | | | | | | | % variac. 14/13 |
| 1. Imposos directes | 7.696,6 | 8.116,31 | - | - | - | - | - |
| 2. Imposos indirectes | 8.703,1 | 9.307,15 | - | - | - | - | - |
| 3. Taxes, venda de béns i serveis i altres ingressos | 333,3 | 518,95 | 208,5 | 200,8 | 105,1 | 104,7 | 0,3 |
| 4. Transferències corrents | 4.531,1 | 5.203,64 | 11.699,0 | 12.499,3 | 346,9 | 576,8 | -39,9 |
| 5. Ingressos patrimonials | 1.454,4 | 9,20 | 1,5 | 0,7 | 0,2 | 0,3 | -49,9 |
| Total ingressos corrents | 22.718,5 | 23.155,24 | 11.909,1 | 12.700,8 | 452,1 | 681,8 | -33,7 |
| 6. Alineació d'inversions reals | 864,0 | 888,15 | - | - | - | - | - |
| 7. Transferències de capital | 25,1 | 289,51 | 186,2 | 208,1 | 15,1 | 27,5 | -45,1 |
| Total ingressos de capital | 889,1 | 1.177,66 | 186,2 | 208,1 | 15,1 | 27,5 | -45,1 |
| Total ingressos no financers | 23.607,5 | 24.332,90 | 12.095,3 | 12.909,0 | 467,3 | 709,3 | -34,1 |
| 8. Variació d'actius financers | 19,14 | 421,06 | 48,4 | 72,0 | 0,2 | 0,2 | -9,7 |
| 9. Variació de passius financers | 8.235,41 | 4.973,38 | 0,0 | - | 0,0 | 5,0 | -100,0 |
| Total ingressos financers | 8.254,54 | 5.394,45 | 48,4 | 72,0 | 0,2 | 5,2 | -96,9 |
| Total ingressos | 31.862,07 | 29.727,34 | 12.143,6 | 12.981,0 | 467,4 | 714,5 | -34,6 |

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Generalitat de Catalunya

| Capítols | Ent. autònomes comerc. i financ. | | | Entitats de dret públic | | | Societats mercantils | | |
|---|----------------------------------|-------------|--------------------|-------------------------|----------------|--------------------|----------------------|----------------|--------------------|
| | 2014 | 2013 | % variac. 14/13 | 2014 | 2013 | % variac. 14/13 | 2014 | 2013 | % variac. 14/13 |
| 1. Impostos directes | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2. Impostos indirectes | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 3. Taxes, venda de béns i serveis i altres ingressos | 16,6 | 21,9 | -24,2 | 1.597,87 | 1.589,6 | 0,5 | 432,14 | 591,0 | -26,9 |
| 4. Transferències corrents | 0,0 | 1,1 | -100,0 | 655,96 | 691,0 | -5,1 | 39,58 | 35,2 | 12,5 |
| 5. Ingressos patrimonials | 0,2 | 0,7 | -73,2 | 164,37 | 257,5 | -36,2 | 175,84 | 185,6 | -5,2 |
| Total ingressos corrents | 16,8 | 23,7 | -29,0 | 2.418,19 | 2.538,1 | -4,7 | 647,56 | 811,8 | -20,2 |
| 6. Alineació d'inversions reals | - | - | - | 75,88 | 79,9 | -5,1 | 242,5 | 883,1 | -72,5 |
| 7. Transferències de capital | - | - | - | 103,07 | 181,8 | -43,3 | 0,55 | 5,5 | -90,0 |
| Total ingressos de capital | - | - | - | 178,95 | 261,7 | -31,6 | 243,05 | 888,6 | -72,6 |
| Total ingressos no financers | 16,8 | 23,7 | -29,0 | 2.597,14 | 2.799,8 | -7,2 | 890,61 | 1.700,2 | -47,6 |
| 8. Variació d'actius financers | 0,0 | 0,4 | -95,3 | 1.047,63 | 1.317,8 | -20,5 | 320,78 | 438,0 | -26,8 |
| 9. Variació de passius financers | - | - | - | 321,64 | 2.064,8 | -84,4 | 174,84 | 814,3 | -78,5 |
| Total ingressos financers | 0,0 | 0,4 | -95,3 | 1.369,26 | 3.382,6 | -59,5 | 495,61 | 1.252,4 | -60,4 |
| Total ingressos | 16,8 | 24,1 | -30,2 | 3.966,40 | 6.182,4 | -35,8 | 1.386,23 | 2.952,7 | -53,1 |

| Capítols | Consortis | | | Fundacions | | | Total consolidat | | |
|---|-----------------|----------------|--------------------|---------------|--------------|--------------------|------------------|-----------------|--------------------|
| | 2014 | 2013 | % variac. 14/13 | 2014 | 2013 | % variac. 14/13 | 2014 | 2013 | % variac. 14/13 |
| 1. Impostos directes | - | - | - | - | - | - | 7.696,56 | 8.116,3 | -5,2 |
| 2. Impostos indirectes | - | - | - | - | - | - | 8.703,05 | 9.307,1 | -6,5 |
| 3. Taxes, venda de béns i serveis i altres ingressos | 2.126,28 | 2.102,3 | 1,1 | 330,04 | 386,5 | -14,6 | 2.545,63 | 3.056,0 | -16,7 |
| 4. Transferències corrents | 822,44 | 900,8 | -8,7 | 218,14 | 281,7 | -22,6 | 5.015,18 | 5.717,0 | -12,3 |
| 5. Ingressos patrimonials | 13,63 | 13,7 | -0,3 | 6,09 | 13,6 | -55,2 | 1.695,81 | 357,6 | 374,2 |
| Total ingressos corrents | 2.962,35 | 3.016,8 | -1,8 | 554,27 | 681,7 | -18,7 | 25.656,23 | 26.554,1 | -3,4 |
| 6. Alineació d'inversions reals | 29,2 | 45,8 | -36,3 | 0 | 0,0 | -100,0 | 992,45 | 1.040,9 | -4,7 |
| 7. Transferències de capital | 61,45 | 69,3 | -11,3 | 14,83 | 20,6 | -27,9 | 44,07 | 341,7 | -87,1 |
| Total ingressos de capital | 90,65 | 115,1 | -21,2 | 14,83 | 20,6 | -27,9 | 1.036,52 | 1.382,6 | -25,0 |
| Total ingressos no financers | 3.053,00 | 3.131,9 | -2,5 | 569,1 | 702,2 | -19,0 | 26.692,75 | 27.936,6 | -4,5 |
| 8. Variació d'actius financers | 30,24 | 66,1 | -54,3 | 3,05 | 1,5 | 99,3 | 721,77 | 1.331,7 | -45,8 |
| 9. Variació de passius financers | 3,37 | 1,8 | 82,5 | 0 | 3,7 | -100,0 | 8.718,22 | 7.756,1 | 12,4 |
| Total ingressos financers | 33,61 | 68,0 | -50,5 | 3,05 | 5,2 | -41,4 | 9.439,99 | 9.087,8 | 3,9 |
| Total despeses | 3.086,61 | 3.199,9 | -3,5 | 572,16 | 707,5 | -19,1 | 36.132,73 | 37.024,6 | -2,4 |

Taula 11. Classificació econòmica de la despesa per subsectors (en milions d'€)

| Capítols | Generalitat | | Servei Català Salut i EGSS | | Ent. Autònomes administratives | |
|-------------------------------------|------------------|------------------|----------------------------|------------------|--------------------------------|--------------------|
| | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 |
| | | | | | % variac. 14/13 | % variac. 14/13 |
| 1. Remuneracions del personal | 4.727,65 | 5.160,52 | 1.769,74 | 1.966,29 | -10,00 | 123,74 |
| 2. Despeses corrents | | | | | | |
| de béns i serveis | 1.162,85 | 1.218,77 | 5.723,14 | 5.915,67 | -3,25 | 129,15 |
| Despeses financeres | 2.077,00 | 1.994,34 | - | - | - | 0,01 |
| Transferències corrents | 16.530,36 | 16.993,16 | 4.416,16 | 4.818,86 | -8,36 | 423,00 |
| 5. Fons de contingència | 45,00 | 250,00 | - | - | - | - |
| Total despeses corrents | 24.542,85 | 25.616,80 | 11.909,05 | 12.700,83 | -6,23 | 675,89 |
| 6. Inversions reals | 367,87 | 791,54 | 127,57 | 151,08 | -15,56 | 23,14 |
| 7. Transferències de capital | 644,47 | 810,67 | 58,64 | 57,06 | 2,77 | 10,31 |
| Total despeses de capital | 1.012,34 | 1.602,21 | 186,21 | 208,14 | -10,53 | 33,45 |
| Total despeses no financeres | 25.555,19 | 27.219,01 | 12.095,26 | 12.908,96 | -6,30 | 709,34 |
| 8. Variació d'actius financers | 509,36 | 833,76 | 48,38 | 72,01 | -32,81 | 5,18 |
| 9. Variació de passius financers | 5.797,51 | 1.674,57 | - | - | - | - |
| Total despeses financeres | 6.306,87 | 2.508,33 | 48,38 | 72,01 | -32,81 | 5,18 |
| Total despeses | 31.862,07 | 29.727,34 | 12.143,64 | 12.980,97 | -6,45 | 714,52 |
| | | | | | | -34,58 |

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Generalitat de Catalunya

| Capítols | Ent. autònomes comerc. i financ. | | | Entitats de dret públic | | | Societats mercantils | | |
|---|----------------------------------|--------------|--------------------|-------------------------|-----------------|--------------------|----------------------|-----------------|--------------------|
| | 2014 | 2013 | % variac. 14/13 | 2014 | 2013 | % variac. 14/13 | 2014 | 2013 | % variac. 14/13 |
| 1. Remuneracions del personal | 4,42 | 6,50 | -32,00 | 519,19 | 603,58 | -13,98 | 220,55 | 269,55 | -18,18 |
| 2. Despeses corrents de béns i serveis | 6,04 | 7,91 | -23,67 | 1.157,18 | 1.099,82 | 5,22 | 514,45 | 559,01 | -7,97 |
| 3. Despeses financeres | 0,01 | 0,02 | -40,83 | 208,37 | 293,52 | -29,01 | 76,67 | 115,55 | -33,65 |
| 4. Transferències corrents | 6,10 | 9,05 | -32,60 | 211,34 | 238,39 | -11,35 | 0,00 | 0,40 | -100,00 |
| 5. Fons de contingència | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Total despeses corrents | 16,58 | 23,48 | -29,39 | 2.096,07 | 2.235,31 | -6,23 | 811,67 | 944,52 | -14,07 |
| 6. Inversions reals | 0,22 | 0,59 | -62,59 | 241,40 | 507,06 | -52,39 | 462,22 | 1.149,44 | -59,79 |
| 7. Transferències de capital | - | - | - | 73,00 | 125,38 | -41,78 | - | - | - |
| Total despeses de capital | 0,22 | 0,59 | -62,59 | 314,40 | 632,44 | -50,29 | 462,22 | 1.149,44 | -59,79 |
| Total despeses no financeres | 16,80 | 24,07 | -30,20 | 2.410,47 | 2.867,75 | -15,95 | 1.273,89 | 2.093,96 | -39,16 |
| 8. Variació d'actius financers | 0,02 | 0,03 | -28,57 | 656,15 | 2.288,84 | -71,33 | 8,39 | 108,35 | -92,26 |
| 9. Variació de passius financers | - | - | - | 899,77 | 1.025,85 | -12,29 | 103,95 | 750,39 | -86,15 |
| Total despeses financeres | 0,02 | 0,03 | -28,57 | 1.555,93 | 3.314,69 | -53,06 | 112,34 | 858,74 | -86,92 |
| Total despeses | 16,82 | 24,10 | -30,19 | 3.966,40 | 6.182,44 | -35,84 | 1.386,23 | 2.952,70 | -53,05 |

| Capítols | Consortis | | Fundacions | | Total consolidat | | |
|---|-----------------|-----------------|---------------|---------------|------------------|--------------------|---------------|
| | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 | 2013 | |
| | | | | | | % variac. 14/13 | |
| 1. Remuneracions del personal | 1.045,97 | 1.074,17 | 304,26 | 344,39 | 8.693,46 | 9.548,73 | -8,96 |
| 2. Despeses corrents de béns i serveis | 1.301,98 | 1.305,39 | 218,38 | 296,26 | 7.487,34 | 7.936,09 | -5,65 |
| 3. Despeses financeres | 28,69 | 25,01 | 11,47 | 15,32 | 2.397,54 | 2.443,58 | -1,88 |
| 4. Transferències corrents | 555,34 | 589,02 | 13,21 | 15,61 | 8.654,28 | 8.612,92 | 0,48 |
| 5. Fons de contingència | - | - | - | - | 45,00 | 250,00 | -82,00 |
| Total despeses corrents | 2.931,98 | 2.993,59 | 547,32 | 671,58 | 27.277,62 | 28.791,33 | -5,26 |
| 6. Inversions reals | 67,10 | 109,96 | 12,27 | 23,61 | 1.072,54 | 1.900,77 | -43,57 |
| 7. Transferències de capital | 54,66 | 48,50 | - | - | 458,06 | 581,53 | -21,23 |
| Total despeses de capital | 121,77 | 158,46 | 12,27 | 23,61 | 1.530,60 | 2.482,30 | -38,34 |
| Total despeses no financeres | 3.053,75 | 3.152,05 | 559,59 | 695,18 | 28.808,22 | 31.273,64 | -7,88 |
| 8. Variació d'actius financers | 0,03 | 0,44 | 0,64 | 0,00 | 498,76 | 2.256,90 | -77,90 |
| 9. Variació de passius financers | 32,83 | 47,41 | 11,93 | 12,35 | 6.825,75 | 3.493,93 | 95,36 |
| Total despeses financeres | 32,86 | 47,85 | 12,56 | 12,35 | 7.324,51 | 5.750,83 | 27,36 |
| Total despeses | 3.086,60 | 3.199,90 | 572,20 | 707,53 | 36.132,70 | 37.024,46 | -2,41 |

Taula 12. Classificació de les despeses totals dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per àrees i polítiques

| Codi | Àrees i polítiques de despesa | 2014 | 2013 | % variac. 2014/2013 |
|----------|---|------------------|-----------------|------------------------|
| 1 | Funcionament de les institucions i administració general | 1.304,71 | 2.219,4 | -41,2 |
| 11 | Alta direcció de la Generalitat i el seu Govern | 96,43 | 117,4 | -17,9 |
| 12 | Administració i serveis generals | 1.197,67 | 2.089,9 | -42,7 |
| 13 | Relacions institucionals i processos electorals | 10,61 | 12,1 | -12,1 |
| 2 | Serveis públics generals | 1.917,83 | 2.002,0 | -4,2 |
| 21 | Justícia | 783,47 | 845,4 | -7,3 |
| 22 | Seguretat i protecció civil | 1.117,83 | 1.129,7 | -1,1 |
| 23 | Relacions exteriors i cooperació al desenvolupament | 16,53 | 26,9 | -38,6 |
| 3 | Protecció i promoció social | 2.328,19 | 2.719,0 | -14,4 |
| 31 | Protecció social | 1.786,47 | 1.995,9 | -10,5 |
| 32 | Promoció social | 61,18 | 78,7 | -22,3 |
| 33 | Foment de l'ocupació | 480,54 | 644,4 | -25,4 |
| 4 | Producció de béns públics de caràcter social | 13.780,47 | 15.098,6 | -8,7 |
| 41 | Salut | 8.305,02 | 8.861,9 | -6,3 |
| 42 | Educació | 4.850,10 | 5.471,6 | -11,4 |
| 43 | Habitatge i altres actuacions urbanes | 311,9 | 350,7 | -11,1 |
| 44 | Cultura | 171,64 | 236,9 | -27,5 |
| 45 | Llengua catalana | 33,14 | 40,5 | -18,1 |
| 46 | Consum | 7,28 | 9,8 | -25,4 |
| 47 | Esport | 101,39 | 127,2 | -20,3 |
| 5 | Producció de béns públics de caràcter econòmic | 4.278,45 | 5.035,7 | -15,0 |
| 51 | Cicle de l'aigua | 467,34 | 732,1 | -36,2 |
| 52 | Transport | 2.286,16 | 2.468,5 | -7,4 |
| 53 | Societat de la informació i el coneixement i telecomunicacions | 694,2 | 702,3 | -1,2 |
| 54 | Urbanisme i ordenació del territori | 99,71 | 114,3 | -12,8 |
| 55 | Actuacions ambientals | 185,5 | 187,7 | -1,2 |
| 56 | Infraestructures agràries i rurals | 47,36 | 263,3 | -82,0 |
| 57 | Recerca, desenvolupament i innovació | 463,09 | 521,5 | -11,2 |
| 58 | Altres actuacions de caràcter econòmic | 35,09 | 46,0 | -23,6 |
| 6 | Foment i regulació de sectors productius | 1.340,64 | 3.127,6 | -57,1 |
| 61 | Agricultura, ramaderia i pesca | 109,45 | 155,9 | -29,8 |
| 62 | Indústria | 38,03 | 113,4 | -66,5 |
| 63 | Energia i mines | 6,92 | 21,9 | -68,4 |
| 64 | Comerç | 50,21 | 69,8 | -28,1 |
| 65 | Turisme i oci | 75,47 | 56,5 | 33,6 |
| 66 | Desenvolupament empresarial | 62,43 | 80,6 | -22,5 |
| 67 | Crèdit oficial i sector financer | 996,8 | 2.627,8 | -62,1 |
| 68 | Promoció i defensa de la competència | 1,33 | 1,6 | -16,6 |
| 7 | Suport financer als ens locals | 3.261,08 | 2.897,7 | 12,5 |
| 71 | Suport financer als ens locals | 3.261,08 | 2.897,7 | 12,5 |
| 8 | Fons de contingència | 45 | 250,0 | -82,0 |
| 81 | Fons de contingència | 45 | 250,0 | -82,0 |
| 9 | Deute públic | 7.876,38 | 3.674,4 | 114,4 |
| 91 | Deute públic | 7.876,38 | 3.674,4 | 114,4 |
| | Total despeses | 36.132,73 | 37.024,5 | -2,4 |

Les quantitats estan expressades en milions d'euros

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Generalitat de Catalunya

Taula 13. Despeses de l'administració de la Generalitat per seccions (subsector "Generalitat")

| Secció Pressupostària | Pressupost 2014 | | Pressupost 2013 | | Var. |
|--|------------------|---------------|------------------|---------------|----------------|
| | Import | % | Import | % | 2014/2013 % |
| Presidència | 404,52 | 1,27 | 481,54 | 1,62 | -15,99 |
| Governació i Relacions Institucionals | 241,61 | 0,76 | 316,37 | 1,06 | -23,63 |
| Economia i Coneixement | 1.038,68 | 3,26 | 1.183,33 | 3,98 | -12,22 |
| Ensenyament | 4.157,48 | 13,05 | 4.610,99 | 15,51 | -9,84 |
| Salut | 8.220,61 | 25,80 | 8.685,01 | 29,22 | -5,35 |
| Interior | 1.110,62 | 3,49 | 1.147,56 | 3,86 | -3,22 |
| Territori i Sostenibilitat | 1.368,81 | 4,30 | 1.563,11 | 5,26 | -12,43 |
| Cultura | 225,75 | 0,71 | 301,52 | 1,01 | -25,13 |
| Agric., Ram., Pesca, Alim. i M. Natural | 314,90 | 0,99 | 501,68 | 1,69 | -37,23 |
| Benestar Social i Família | 1.825,11 | 5,73 | 2.086,52 | 7,02 | -12,53 |
| Empresa i Ocupació | 776,78 | 2,44 | 1.119,37 | 3,77 | -30,61 |
| Justícia | 799,60 | 2,51 | 886,79 | 2,98 | -9,83 |
| TOTAL DEPARTAMENTS | 20.484,47 | 64,29 | 22.883,79 | 76,98 | -10,48 |
| Deute | 7.876,34 | 24,72 | 3.674,43 | 12,36 | 114,36 |
| Participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat | 3.097,72 | 9,72 | 2.670,22 | 8,98 | 16,01 |
| Resta (òrgans superiors i resta de fons no departamentals) | 403,54 | 1,27 | 498,91 | 1,68 | -19,12 |
| TOTAL DESPESES | 31.862,10 | 100,00 | 29.727,34 | 100,00 | 7,18 |

Les quantitats estan expressades en milions d'euros

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Generalitat de Catalunya



Govern

Aparició de les polítiques públiques a l'agenda de Govern

■ **Quim Brugué**

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

L'objectiu d'aquest capítol de l'Anuari és oferir una mirada panoràmica i analítica als acords de Govern de 2014, comparant-los amb els de l'any anterior i destacant-ne els trets més rellevants. Tot i que no entrarem en el contingut detallat dels múltiples acords, la seva revisió ens permet observar com les intencions polítiques es converteixen en accions de govern concretes. Aquesta és, doncs, una perspectiva rellevant per entendre com es desenvolupen i com evolucionen les accions de govern, com es passa dels fets a les paraules.

Amb aquest objectiu en ment, en primer lloc, presentarem un punt de partida amb el qual contrastar el llistat d'acords de Govern de 2014. Un punt de partida que construïm a partir de dos ingredients: el Pla de Govern 2013-2016 i els resultats de l'estudi sobre els acords de Govern que ja vam realitzar per a l'any 2013.

En segon lloc, classificarem els múltiples acords de 2014 i els analitzarem a partir tant de la seva sintonia amb el Pla de Govern com de les línies de continuïtat o disparitat amb les actuacions de 2013. Per realitzar aquesta tasca no farem referència als més de 300 punts que apareixen en els documents setmanals on es recullen els acords de Govern. Hem fet una selecció d'aproximadament la meitat d'aquests acords (uns 150), on hem escollit els més rellevants i hem descartat aquells que semblaven més rutinaris o que afecten aspectes menors. Aquesta tria és certament arbitrària i, sobretot, en la mesura que no hem aprofundit en el detall de cada acord de Govern, pot ser objecte de discussió. En tot cas, atenent-nos a la llei dels gran nombres considerem que aquests possibles biaixos no afectaran de manera significativa unes conclusions panoràmiques com les que pretenem assolir.

Finalment, presentarem unes conclusions on destacar aquells aspectes més rellevants dels acords de Govern de 2014. Unes conclusions que valora-

rem a la llum dels resultats de l'estudi de 2013 i que podrem utilitzar, de nou, per comparar-los amb l'estudi de 2015.

El Pla de Govern 2013-2016 i els acords de Govern 2014

D'entrada, cal recordar que el Pla de Govern 2013-2016, aprovat l'11 de juny de 2013, és l'instrument estratègic usat per visualitzar els objectius del Govern, els quals es projecten en tres àmbits: la recuperació econòmica, la cohesió social i la transició nacional. Partint del reconeixement d'una triple crisi econòmica, social i nacional, el Pla planteja els set eixos estratègics sobre els quals haurà d'articular-se l'acció de Govern:

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

D'altra banda, venim d'un 2013 on els acords de Govern es van caracteritzar, en primer lloc, per l'elevada concentració tant en iniciatives vinculades a l'anomenat procés de transició nacional com als múltiples conflictes competencials i polítics amb l'Estat espanyol. El 2013 també destacava, en segon lloc, per la baixa presència d'acords referits a plans i programes de caràcter sectorial. Tanmateix, en aquest àmbit de les accions sectorials, els acords destinats a lluitar contra la crisi econòmica van ser prioritaris i es van caracteritzar per posar l'èmfasi a afavorir l'activitat empresarial. Finalment, en l'anàlisi de 2013 també subratllàvem que els acords de Govern tenien un to eminentment declaratiu i que, en canvi, observàvem poca traducció en polítiques públiques concretes.

A continuació revisarem –usant els tres eixos que apunta el mateix Pla de Govern: recuperació econòmica, cohesió social i transició nacional– els acords de Govern de 2014. També, degut a l'increment de l'activitat de govern detectat durant el 2014, afegirem un apartat on farem referència a altres àmbits d'actuació com la modernització administrativa, la política territorial o la seguretat

ciutadana. Ho farem, com ja havíem anticipat, de manera panoràmica i comparant-ho amb la situació de l'any anterior.

Recuperació econòmica

L'any 2014 ha confirmat la tendència de 2013 a atorgar certa prioritat a les iniciatives destinades a la recuperació econòmica. Han perdut, però, almenys numèricament, la posició fortament dominant que, respecte el conjunt de polítiques públiques objectes d'acords de Govern, tenien el 2013. De fet, tal com es pot observar en el quadre 1, només hem identificat set projectes de llei adreçats específicament a l'àmbit del desenvolupament econòmic. D'aquests set projectes de llei, tres estan orientats a la regulació d'activitats professionals, dos a àmbits sectorials específics i dos a aspectes fiscals o tributaris.

Quadre 1. Projectes de llei en l'àmbit econòmic

- Projecte de llei de la formació professional (09.09.14)
- Projecte de llei del sistema d'ocupació i del SOC (09.09.14)
- Projecte de llei que ordena les activitats d'espectacles públics i recreatives (09.09.14)
- Impuls de la futura llei de ports i de transports marítims i fluvials (15.09.14)
- Projecte de llei d'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals (21.10.14)
- Projecte de llei d'ordenació dels cossos d'adscripció a l'Agència Tributària de Catalunya (25.11.14)
- Projecte de llei de mesures fiscals, financeres i administratives (02.12.14)

Al costat d'aquests set projectes de llei, però, trobem molts altres acords de Govern relacionats amb l'esfera econòmica. Al quadre 2 en llistem 15. Els hem triat per la seva rellevància i perquè ens permeten observar no només com s'amplia sinó també com es diversifica el ventall d'acords destinats a la recuperació econòmica. En aquests sentit, trobem acords destinats a sectors tan diferents com el turisme, les PIMES, les explotacions ramaderes, les activitats aquàtiques, els centres tecnològics, les estacions d'esquí, les empreses artesanals o l'economia cooperativa. Aquesta diversitat és clarament més intensa

que l'any 2013, de manera que per a l'any 2014 podríem constatar una ampliació de les accions de Govern, les quals s'estarien adreçant a un major nombre de perfils i sectors d'activitat econòmica.

Quadre 2. Acords diversos en l'àmbit econòmic

- El Govern analitza les dades del turisme de 2013 (21.01.14)
- El Govern aprova l'estratègia de recerca i innovació per a l'especialització intel·ligent de Catalunya per ajudar al creixement econòmic i la creació d'ocupació (04.02.14)
- El Govern aprova el test de PIMES amb l'objectiu d'evitar que perdin competitivitat com a conseqüència de les regulacions normatives (11.02.14)
- El Govern regula les apostes presencials a Catalunya (04.03.14)
- El Govern aprova el decret d'ordenació d'explotacions ramaderes (25.03.14)
- El Govern aprova el decret que regula el funcionament de les seccions de crèdit de les cooperatives agràries (08.04.14)
- El Govern impulsa la llei de la funció inspectora i de control en matèria agrària (15.04.14)
- El Govern impulsa el pla del litoral per potenciar sectors econòmics vinculats amb activitats aquàtiques (26.08.14)
- Impuls del nou marc català de representativitat de les organitzacions professionals agràries (09.09.14)
- El Govern aprova el reglament de l'impost sobre els dipòsits de les entitats de crèdit (23.09.14)
- El Govern destina 8,7 milions d'euros a impulsar l'activitat de Centres Tecnològics Avançats de Catalunya (23.09.14)
- El Govern inicia el procés per regular l'economia col·laborativa (14.10.14)
- El Govern aprova l'estratègia SmartCAT (28.10.14)
- El Govern aprova que la Generalitat sigui propietària de Boí-Taüll (16.12.13)
- El Govern aprova un marc per al foment de les empreses artesanals (30.12.14)

En definitiva, durant el 2014 el Govern ha continuat amb les seves intervencions per fomentar l'activitat econòmica. Ho ha fet, a més a més, diversificant els seus objectius i, per tant, ampliant el nombre de sectors que s'han beneficiat de l'acció del Govern.

Cohesió social

En l'àmbit de la cohesió social és on trobem diferències més significatives amb l'any 2013. Mentre que durant aquest any 2013 els acords de Govern que podíem vincular a la cohesió social van ser molt escassos, aquests semblen haver explotat durant el 2014. Sense entrar a debatre'n ni els continguts ni el grau de desenvolupament, no hi ha dubtes que l'agenda social del Govern s'ha expandit considerablement durant el 2014.

Si observem només els projectes de llei aprovats com acords de Govern (quadre 3), aquests han estat molt escassos: només tres. En canvi, els resultats són diferents quan observem el conjunt de plans, programes i actuacions diverses que apareixen en els acords de Govern (quadre 4).

Tal com expressen aquests llistats, es constata la forta presència d'acords en matèries especialment sensibles, entre les que destaca l'accés a l'habitatge i la reforma dels serveis de salut. No podem ara valorar el contingut d'aquests acords, però és indubtable que l'agenda governamental ha posat l'èmfasi en aquests aspectes. L'habitatge ha estat clarament un assumpte prioritari i, per tant, és comprensible la seva incorporació a les activitats de Govern. També el debat sobre el model de salut ha estat un dels temes rellevants d'aquest darrer període.

De manera similar a l'àmbit econòmic, aquesta renovada agenda social també ha experimentat una notable diversificació. Així, els diferents acords de Govern s'adrecen a poblacions molt diverses: dones que pateixen violència masclista, joves, persones amb discapacitats, població immigrada, persones grans, etc. També a aspectes diversos com ara la pobresa energètica, els ajuts a entitats socials o l'accés a la Universitat.

Quadre 3. Projectes de llei en l'àmbit social

- Inici avantprojecte de llei de l'impost sobre els habitatges buits (04.03.14)
- Projecte de llei de cooperatives de Catalunya (06.05.14)
- Avantprojecte de llei de suport a les famílies (02.09.14)

Quadre 4. Plans, programes i actuacions en l'àmbit social

- El Govern crea un consell assessor per impulsar millores per a la qualitat assistencial i de gestió en els centres de salut (21.01.14)
- Programa d'intervenció integral contra la violència masclista (28.01.14)
- El Govern aprova nous ajuts d'habitatge per a persones en situació d'atur de llarga durada (04.02.14)
- Pla interdepartamental d'atenció social i sanitària (25.02.14)
- El Govern aprova el Model d'Atenció no Presencial en la relació entre ciutadans i professionals de l'àmbit sanitari (04.03.14)
- El Govern avança 44,2 milions d'euros per a la inserció sociolaboral de les persones amb discapacitat (11.03.14)
- El Govern aprova el decret que perfila els llocs de treball docents (25.03.14)
- El Govern impulsa la llei contra la discriminació (22.04.14)
- Pla de ciutadania i de les migracions per gestionar l'acollida i la integració de les persones nouvingudes (22.04.14)
- El Govern reserva 6,9 milions d'euros per a contractes públics amb entitats socials i centres especials de treball (06.05)
- Pla per al Dret a l'Habitatge (27.05.14)
- El Govern manté els preus públics i garanteix que ningú no quedi fora de la Universitat per motius econòmics (17.06.14)
- El Govern constitueix la Taula sobre la pobresa energètica (01.07.14)
- El Govern aprova l'impost a les entitats financeres per estimular que posin a lloguer els seus pisos buits (15.07.14)
- El Govern posa en marxa el lloguer solidari per mobilitzar el parc privat d'habitatges (15.07.14)

- El Govern destina 4,5 milions d'euros a subvencions per al foment d'actuacions de caràcter social, cívic i associatiu per a infants i joves (22.07.14)
- Pla d'actuació de les polítiques de joventut fins el 2016 (30.09.14)
- El Govern aprova el decret que regula els serveis d'acollida de les persones immigrades i retornades (18.11.14)
- El Govern aprova el Pla integral de seguretat de les persones grans (09.12.14)
- El Govern aprova un programa de mesures per atendre fills de dones que pateixen violència masclista (09.12.14)

En conclusió, especialment en relació amb l'any 2013, sembla que els aspectes socials han entrat en l'agenda de govern i que, a més, ho han fet amb un nivell de diversificació notable. Aquesta seria també una novetat significativa, doncs suposaria un canvi radical respecte un període on –per les raons que sigui– l'agenda social del Govern era escassa i feble. Ens caldrà, en el futur, comprovar si aquesta tendència es manté i, per tant, si aquests acords es mantenen, es desenvolupen i, en definitiva, es converteixen en polítiques públiques efectives.

Transició nacional

En l'eix de la transició nacional, en primer lloc, partíem d'un 2013 caracteritzat per una intensa conflictivitat amb l'Estat espanyol. Aquesta conflictivitat es manifestava, per una banda, en l'escassetat d'acords de col·laboració i, sobretot, en una enorme proliferació de reclamacions, demandes d'arbitratge, recursos d'inconstitucionalitat i, també, declaracions polítiques que expressaven l'enfrontament entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat. Durant el 2013 només vam identificar tres convenis de col·laboració, mentre que llistàvem aproximadament 50 acords de Govern que expressaven aquest enfrontament institucional.

Durant el 2014 semblaria que aquesta tendència s'ha mantingut, tot i que amb certa disminució de la conflictivitat. Així, tal com s'observa en el quadre 5, seguim amb molts pocs convenis de col·laboració amb l'Estat (només dos). En canvi, ara a partir de la informació recollida en el quadre 6, es detecta una

disminució dels acords que expressen enfrontaments jurídic-competencials (es redueixen a la meitat) i, sobretot, no es troben declaracions polítiques de denúncia de l'adversari polític com les que trobàvem l'any anterior.

Quadre 5. Convenis de col·laboració Govern de la Generalitat-Govern de l'Estat

- Conveni amb el Ministeri d'Economia i Competitivitat per a l'aplicació d'incentius fiscals a les actuacions de recerca de les empreses a Catalunya (18.02.14)
- Conveni per activar diverses depuradores a la conca catalana de l'Ebre (06.05.14)

Quadre 6. Acords que expressen conflictivitat Generalitat-Estat espanyol

- Reclamar a l'Estat el pagament dels deutes de la disposició addicional 3^a de l'Estatut (07.01.14)
- Demanda d'informe al Consell de Garanties Estatutàries (CGE) sobre la llei d'unitat de mercat (14.01.14)
- Demanda d'informe al CGE per invasió competencial de la Llei d'avaluació ambiental (14.03.14)
- Demanda de dictamen al CGE sobre la Llei de l'Estat que reforma l'Administració Local (28.01.14)
- Demanda d'informe al CGE per invasió competencial de la Llei del sector elèctric ambiental (28.01.14)
- Requeriment d'incompetència davant l'Estat sobre diferents articles del Reial Decret que regula la retribució de la distribució elèctrica (28.01.14)
- Recurs al Tribunal Constitucional (TC) de la Llei de reforma de l'administració local, la LOMCE, la llei d'unitat del mercat i la llei d'avaluació ambiental (04.03.14)
- Demanda al CGE sobre el decret que regula la retribució de la distribució elèctrica (04.03.14)
- Recurs al TC contra la llei del sector elèctric (11.03.14)
- Reforç de les organitzacions interprofessionals agroalimentàries (18.03.14)

- Anàlisi de la sentència del TC sobre la consulta pel dret a decidir (01.04.14)
- Recurs al TC contra el Reial Decret que regula la retribució de la distribució elèctrica (01.04.14)
- Accions legals per a la restitució total dels “papers de Salamanca” (01.07.14)
- Requeriment al Ministeri d’Hisenda i Administracions Públiques per exigir la revisió del model de finançament (15.07.14)
- Requeriment contra el Reial Decret sobre producció d’energies renovables, cogeneració i residus (05.08.14)
- Requeriment d’incompetència pel decret que obliga a pagar els costos d’escolarització privada en castellà (26.08.14)
- Demanda al TC per la suspensió de la llei de consultes (30.09.14)
- Demanar al CE dictamen sobre el model estatal de regulació aeroportuària (21.10.14)
- Demanda al CGE de dictamen sobre la llei espanyola de racionalització del sector públic (28.10.14)
- Sol·licitud al TC d’aixecament de la suspensió cautelar del decret contra la pobresa energètica (04.11.14)
- Demanar al CGE un dictamen sobre l’extinció de la concessió del magatzem de gas Castor (11.11.14)
- Demanar al CGE un dictamen sobre la llei espanyola de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l’eficiència (18.11.14)
- Personar-se davant el TC per defensar la normativa catalana d’equips comercials (02.12.14)
- Recurs d’inconstitucionalitat davant el TC per vulneració de competències en matèria d’ocupació, energia i comerç (30.12.14)

D’altra banda, el 2013 va ser un any en què l’activitat del Consell Assessor per a la Transició Nacional (CNTN) va tenir un fort protagonisme que, en la mesura que va finalitzar la seva feina, ha anat perdent durant el 2014. Al fil de les seves propostes, durant el 2013 el Govern va adoptar sis acords rellevants en l’àmbit d’allò que hem anomenat el “dret a decidir” i les “estructures d’Estat” i vuit més

en allò que el propi Pla de Govern etiquetava com “projecció exterior i reconeixement internacional de la identitat, la llengua i la cultura catalanes”.

La intensitat de l’activitat de Govern en aquest àmbit s’ha vist reduïda durant el 2014. Així, enfront dels 14 acords de Govern adoptats el 2013, el 2014 només n’hem identificat vuit i, a més, no tots d’una rellevància política significativa (quadre 7). Òbviament, aquesta és una lectura feta estrictament a partir del recompte d’acords de Govern i, consegüentment, no n’hauríem de deduir –doncs seria erroni– que l’agenda nacional hagués perdut pes durant el 2014. El que potser sí podríem concloure és que aquesta agenda nacional ha vist reduir el seu pes en el conjunt dels acords i de les activitats del Govern.

Quadre 7. Acords de Govern relacionats amb l’eix nacional

- Impuls a la creació de l’Acadèmia de Catalunya per dotar el sistema acadèmic català d’una estructura d’Estat (18.02.14)
- El Govern acorda afavorir la mobilitat del personal de l’Administració per reforçar l’acció exterior de la Generalitat (18.03.14)
- Reconeixement dels Casals catalans a Minnesota i Irlanda com a Comunitats Catalanes de l’Exterior (13.05.14)
- Registre de catalans i catalanes residents a l’exterior (27.05.14)
- Creació de la Direcció General d’Afers Multilaterals i Europeus per impulsar les relacions de Catalunya amb els organismes internacionals (03.06.14)
- El Govern aprova el primer tràmit de la futura llei de l’Agència Tributària de Catalunya (08.07.14)
- Impuls a la llei de la Catalunya exterior (18.11.14)
- Creació de les delegacions d’Itàlia i Àustria i la incorporació d’un Representant Permanent davant la UE (16.12.14)

En definitiva, malgrat que políticament i mediàticament l’any 2014 ha estat molt orientat a l’eix nacional, el recompte dels acords de Govern marquen una reducció sensible de la conflictivitat i una disminució de les iniciatives destinades a construir allò anomenat les estructures d’Estat. És a dir, les relacions

Catalunya-Espanya continuen essent un aspecte crucial de la política de l'any 2014, tot i que sembla acaparar menys l'atenció de les polítiques que es reflecteixen en els acords de Govern.

Altres àmbits d'actuació

En aquest informe de 2014 hem incorporat un nou apartat per tal de referir-nos a tot un conjunt d'acords de Govern que no podem ubicar clarament en els eixos econòmic, social i nacional. Fa un any, la revisió dels acords de Govern no ens obligava a introduir aquest apartat degut a l'escassa presència d'aquest tipus d'iniciatives, però el 2014 la situació ha canviat i, revisant els acords de Govern d'aquest període, apareixen punts relacionats amb la política territorial, la modernització de l'administració pública, la seguretat pública, l'ensenyament universitari o la cooperació al desenvolupament.

Per volum d'iniciatives –expressades en acords de Govern– destaquen els àmbits de la política territorial (quadre 8), de la modernització administrativa (quadre 9) i de la seguretat (quadre 10). Finalment, encara que només sigui de manera il·lustrativa recollim altres acords que posen de manifest la diversitat de les temàtiques abordades a través dels acords de Govern durant l'any 2014 (quadre 11).

Quadre 8. Política territorial

- El Govern revisarà les zones sensibles de les conques internes (21.01.14)
- El Govern destina 1 milió d'euros a la prevenció d'incendis forestals en urbanitzacions (11.02.14)
- Projecte de llei d'impostos ambientals (11.02.14)
- El Govern aprova l'estratègia de gestió forestal sostenible (18.02.14)
- El Govern destina 165 milions d'euros al manteniment de la xarxa viària (11.03.14)
- El Govern ratifica el pla marc de sanejament financer del sistema de transport públic (01.04.14)
- El Govern impulsa la protecció dels espais naturals, la biodiversitat i la prevenció dels incendis forestals (29.04.14)

- El Govern aprova el reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (13.05.14)
- El Govern destina 6 milions d'euros en obres de millora a la xarxa viària (13.05.14)
- El Govern destina 4,7 milions d'euros a la reurbanització de zones afectades per les obres de l'L9 (13.05.14)
- El Govern aprova un nou model de sanejament d'aigües residuals amb l'AMB (10.06.14)
- El Govern acorda engegar el procés participatiu de la Llei del canvi climàtic (10.06.14)
- Pla general de política forestal de Catalunya 2014-2024 (17.06.14)
- Pla d'actuació per a la millora de la qualitat de l'aire a l'àmbit metropolità de Barcelona (23.09.14)
- El Govern impulsa la Llei de la biodiversitat i el patrimoni natural (28.10.14)
- El Govern impulsa la Llei d'ordenació del litoral (25.11.14)

Quadre 9. Modernització administrativa

- Projecte de Llei per a la transparència i la sostenibilitat del sector de la comunicació (11.02.14)
- Paquet de mesures per a la reforma de l'administració electrònica per facilitar i simplificar l'accessibilitat a empreses i ciutadans (11.02.14)
- Projecte de Llei per compensar la disminució del Fons de Cooperació Local (11.03.14)
- El Govern impulsa la Llei de simplificació administrativa de la Generalitat i els governs locals (08.04.14)
- El Govern impulsa el pla de reforma de l'Administració de la Generalitat (03.06.14)
- El Govern impulsa la Llei que professionalitzarà els càrrecs directius de la Generalitat (01.07.14)
- El Govern aprova un codi de bones pràctiques en la contractació pública (01.07.14)

- El Govern aprova el decret que regula el procediment de mediació en les relacions de consum (08.07.14)
- El Govern inicia la tramitació de la futura Llei de recursos humans de la Generalitat (22.07.14)
- El Govern destina 25,7 milions d'euros al PUOSC 2014-2015 (22.07.14)
- El Govern impulsa la mediació com un eix estratègic per a la gestió de conflictes (28.10.14)
- El Govern impulsa la Llei per tramitar les reclamacions dels ciutadans a l'administració en matèria de transparència i accés a la informació (25.11.14)
- El Govern aprova el Programa per impulsar l'oficina judicial i fiscal a Catalunya (25.11.14)
- Projecte de Llei que modifica la Llei de la Carta Municipal de Barcelona (09.12.14)
- Projecte de Llei de simplificació de l'activitat administrativa (16.12.14)
- El Govern restableix les condicions retributives del personal de la Generalitat (30.12.14)

Quadre 10. Seguretat pública

- Pla estratègic de seguretat viària 2014-2020 (14.01.14)
- Pla general de seguretat de Catalunya 2014-2015 (08.04.14)
- Pla de seguretat viària 2014-2016 (29.04.14)
- Impuls futura Llei de protecció de la seguretat en l'espai públic (02.09.14)

Quadre 11. Altres acords de Govern

- El Govern aprova l'estratègia catalana per a la renovació energètica d'edificis (25.02.14)
- El Govern destina 4,4 milions d'euros a la Fundació del Gran Teatre del Liceu (13.05.14)
- Pla anual de cooperació al desenvolupament (27.05.14)

- El Govern aprova el decret d'ensenyaments artístics superiors (10.06.14)
- Projecte de Llei de creació de l'impost als operadors de comunicacions electròniques (01.07.14)
- Pla nacional de l'associacionisme i el voluntariat 2014-2015 (15.07.14)
- Projecte de Llei per a la Qualitat del Sistema Universitari (26.08.14)
- Pla Marroc 2014-2017 per reforçar les relacions entre els dos països (15.09.14)
- El Govern crea el Projecte interdepartamental de Competència Digital Docent (25.11.14)
- El Govern aprova el Pla director de cooperació al desenvolupament 2015-2018 (09.12.14)

La concentració d'acords en l'àmbit de la política territorial ens suggereix que durant el 2014 s'ha obert la possibilitat d'actuar fora dels marges de les urgències econòmiques i socials que encara van condicionar molt l'agenda del Govern de 2013. L'èmfasi en la seguretat, per la seva banda, ens mostra una política que, en contextos com l'actual, ha entrat amb força en l'agenda política. Som societats creixentment preocupades per la seguretat, de manera que aquest ha esdevingut un dels eixos prioritaris de les polítiques públiques. I encara més destacable és la proliferació de mesures en l'àmbit de la reforma o la modernització de l'administració pública catalana. Aquest és un terreny on els resultats només són visibles en el llarg termini, de manera que caldrà estar atents a fins a quin punt estem davant de transformacions efectives o de declaracions retòriques.

A la llum de l'anàlisi realitzada, podem afirmar que l'any 2014 ha protagonitzat una ampliació i una diversificació de l'agenda política del Govern de la Generalitat. No és senzill, des de la visió panoràmica d'aquest capítol, interpretar aquesta situació, però no podem deixar d'apuntar la progressiva aparició d'una agenda menys marcada per la crisi econòmica i per la conflictivitat entre els Governos català i espanyol.

No pretenem, en cap cas, suggerir ni que la crisi ha estat superada ni que el projecte de transició nacional hagi perdut força. Suggerim, en canvi, que

estaríem superant la capacitat de bloqueig que aquesta agenda política ha tingut sobre allò que anomenaríem l'agenda de les polítiques públiques del Govern. El 2013 semblava que només es podia fer política, de manera que els acords de Govern tenien un caràcter eminentment declaratiu, eren més escassos i es concentraven en aspectes relacionats amb les crisis econòmica i nacional. La triple crisi que s'esmenta en el Pla de Govern 2013-2016 no ha estat superada, però el debat polític que això genera s'ha vist completat per un conjunt d'iniciatives cada cop més diverses.

És cert, però, que allò que fa el Govern a través dels seus acords és definir les polítiques públiques, mentre que no disposem en aquest estudi de capacitat per valorar el seu procés d'implementació. Caldrà, doncs, estar atents i observar si durant el 2015 es mantenen les tendències detectades en el 2014 i, sobretot, com els acords es tradueixen en accions efectives amb capacitat d'impactar en les condicions de vida de la ciutadania. ■



Partits polítics

La consulta del 9N, la corrupció i les desigualtats: els debats als que han fet front els partits polítics catalans

■ **Lucía Medina, Maria Freixanet, Mario Ríos i Eloi Cortés**

Institut de Ciències Polítiques i Socials (UAB)

L'any 2014 ha estat un any fonamental per a la política catalana. A més de les eleccions europees, el procés sobiranista i la celebració del procés participatiu del 9N han accelerat la realitat política i estan transformant amb molta rapidesa el panorama abans existent. Aquests canvis, com no podia ser d'una altra manera, afecten els principals actors del sistema polític català, és a dir, els partits polítics.

Convergència i Unió: recolzant-se en el lideratge de Mas

Durant el 2014, dues circumstàncies van marcar de forma decisiva la trajectòria política de CiU: d'una banda, la voluntat de CDC de liderar el procés sobiranista, i de l'altra les conseqüències polítiques de l'esclat del cas Pujol. Tanmateix, abans d'arribar a aquests dos fets transcendents en el rumb polític de CiU s'ha de fer esment dels seus resultats en les eleccions al Parlament europeu.

Les eleccions europees del 25 de maig van deixar palès el que les anteriors eleccions al Parlament de Catalunya havien començat a mostrar: CiU, desgastada per la seva tasca de govern, va continuar baixant electoralment. En els comicis europeus va sumar 548.718 vots, és a dir, un 22 per cent dels sufragis vàlids emesos, convertint-se d'aquesta manera en la segona força política per darrera d'una ERC que guanyava unes eleccions a Catalunya, fet que no succeïa des de la Segona República Espanyola. Els mesos previs a la campanya es van caracteritzar pels intents de CiU de crear un front sobiranista per a les eleccions europees i les negatives constants d'ERC, la qual cosa deixava clar des de bon començament que ambdues formacions es disputarien l'hegemonia de l'espai electoral nacionalista. El *sorpasso* d'ERC va certificar el que moltes enquestes d'opinió i estudis electorals ja reflectien: que CiU semblava estar perdent en aquell moment el lideratge de la política catalana.

Amb tot, la confessió de l'expressident Pujol en el mes de juliol sobre l'existència de comptes corrents familiars no declarats a l'estranger aviat desplaçaria el focus d'atenció mediàtic. L'evidència d'una presumpta evasió fiscal, juntament amb l'aparició creixent d'indicis que apuntaven cap a un enriquiment il·lícit d'alguns membres de la seva família van significar un trasbals per a la política catalana, però en especial per al seu partit. Jordi Pujol fou fundador de CDC i pare polític del catalanisme conservador des de l'arribada de la democràcia; per tant, la seva confessió, juntament amb els casos judicials oberts a alguns dels seus fills, dugueren CDC a un cert afebliment discursiu i a la necessitat d'accelerar canvis organitzatius que haurien de portar a un procés de refundació del partit. El més significatiu d'aquests canvis va ser l'apartament definitiu d'Oriol Pujol de la direcció de CDC i la consolidació de Josep Rull com a màxim responsable al front de l'organització. Tanmateix, aquest no va ser l'únic canvi. També dins de la federació de CiU, Ramon Espadaler va substituir Duran i Lleida com a secretari general a finals del mes de juliol. Un reemplaçament motivat per les discrepàncies internes entre la línia política marcada per Duran i Lleida al front d'UDC i la seguida pel nucli dirigent de CDC en relació amb l'evolució del procés sobiranista.

D'altra banda i per contrarestar aquest moment de debilitat política, Artur Mas va optar per circumscriure els problemes de la família Pujol en l'àmbit privat, i per redoblar la presència de la qüestió nacional com a centre del seu discurs. El president va assumir les regnes del procés sobiranista, i més concretament del procés participatiu que s'havia de celebrar el 9 de novembre, deixant les sigles del partit en un segon pla. Després de l'estiu i davant la possibilitat que el Govern central recorregués la convocatòria de la consulta del 9N, es van succeir un seguit de declaracions d'alts càrrecs del Govern i de CiU assegurant que respectarien la legalitat. No obstant això, la presentació final d'aquest recurs davant del Tribunal Constitucional i la seva decisió de suspendre la convocatòria fins que no s'adoptés una decisió respecte de la seva legalitat, van provocar una escalada de tensions, no només entre el Govern de la Generalitat i el Govern central, sinó també entre les forces sobiranistes i el president Mas, que aparentment es debatia entre la convocatòria d'eleccions anticipades i la celebració de la consulta. Finalment, el líder de CiU optà per convocar un procés participatiu assimilat a la consulta però que no acabava de ser allò que s'havia acordat prèviament, tot buscant de trobar una esclatxa legal per a la seva celebració.

Quinze dies abans que tingués lloc aquest procés participatiu, els partits van iniciar una campanya per incentivar la participació. Una campanya que va il·lustrar molt bé l'estat de les relacions entre CDC i UDC. Tots dos partits van fer campanya per separat, a més de creuar declaracions contradictòries sobre els passos a seguir després del resultat del 9N. Així, mentre CDC defensava el doble "sí", UDC va donar llibertat als seus militants a l'hora de votar.

Els resultats del 9N, àmpliament favorables a la independència de Catalunya, i l'èxit de participació, van repercutir en la projecció mediàtica i en el lideratge de Mas, tot conduint-lo a recuperar la direcció del procés sobiranista i a donar de nou la batalla per l'hegemonia del nacionalisme català a una ERC que el superava enquesta rere enquesta des de feia un any. Aquesta recuperació del lideratge es va materialitzar en la conferència que el president de la Generalitat va donar a l'Auditori del Fòrum el 25 de novembre. En la seva intervenció, Mas va defensar el seu full de ruta per al procés sobiranista en els propers mesos. Aquest full de ruta establí tres passos claus per assolir la independència, essent el primer la convocatòria d'unes eleccions ordinàries a les que els partidaris del "sí" a la independència haurien de concórrer en una llista única formada per polítics i membres destacats de la societat civil. En el següent pas, en cas de guanyar la llista del "sí", el nou Govern i el nou Parlament tindrien un clar mandat, de 18 mesos de durada màxima, per tal d'iniciar el procés de construcció del nou Estat, obrir negociacions amb Espanya i la comunitat internacional, construir les estructures d'Estat necessàries i encetar un procés participatiu per a l'elaboració de la nova Constitució catalana. Aquesta proposta, rebutjada per la resta de forces sobiranistes, marcà el debat entre les diverses formacions polítiques favorables a la independència des del 9N fins a finals del 2014.

Esquerra Republicana de Catalunya: els millors resultats des de la República

Les eleccions al Parlament europeu del 25 de maig van significar un punt d'inflexió important per a ERC, en la mesura que va tenir l'oportunitat d'exhibir la seva força electoral. Les europees es van saldar amb gairebé 600.000 vots per a la coalició d'ERC amb Nova Esquerra Catalana (NECAT), l'escissió socialista liderada per Ernest Maragall, tornant així els republicans a guanyar unes eleccions a Catalunya després de més de 80 anys. Les formacions

col·ligades van enfocar la campanya electoral en clau netament sobiranista, en portar en el seu programa el compromís de procurar que les institucions europees donessin suport al dret a decidir del poble català, n'avalessin el procés i n'acceptessin els resultats, i el veredict de les urnes no va fer més que demostrar el triomf que apuntaven les diverses enquestes publicades abans dels comicis.

La coalició d'ERC i NECAT, que es va dur a terme amb la voluntat d'ampliar-se en futures convocatòries, exemplifica els diversos intents de captació de sectors sobiranistes socialistes crítics amb el PSC per part de la formació republicana. Així ERC també va mantenir contactes amb Avancem (corrent al voltant de Joan Ignasi Elena, que es va escindir del PSC a finals del mes de juny) i Moviment d'Esquerres (MES), aquest últim nascut de la unió entre l'agrupació de socialistes crítics Moviment Catalunya i NECAT.

La victòria electoral d'ERC a les eleccions europees va contribuir a l'enfortiment del lideratge d'Oriol Junqueras i a col·locar el partit en una situació privilegiada per encapçalar el procés sobiranista. D'aquí també l'augment de les tensions entre els republicans i els convergents a compte de l'hegemonia per liderar la representació política de l'independentisme. D'ençà de les europees, la relació entre ambdues forces es va caracteritzar per un enfrontament discursiu, el qual no va afectar, però, el manteniment del pacte de legislatura. Els oferiments reiterats per entrar al Govern per part d'ERC just després de les eleccions al Parlament europeu, les negatives de CiU i les discrepàncies escenificades davant dels mitjans de comunicació no van impedir que ambdós partits gaudissin d'una bona sincronia al Parlament de Catalunya, on ERC va recolzar diverses vegades el Govern i les seves polítiques, inclosa la pròrroga dels pressupostos.

Tanmateix, les tensions sí que s'agreujaren després que el Tribunal Constitucional prohibís la consulta del 9N i el president de la Generalitat optés per un procés participatiu com a substitutiu. ERC es va mostrar contrària a la fórmula escollida per Mas, però finalment va acabar recolzant-la i fent campanya activa pel "sí-sí".

Després de la celebració del procés participatiu i de la presentació de Mas del seu full de ruta sobre el procés sobiranista, ERC va donar suport a la nova línia política marcada pel president. No obstant això, la formació republicana

va formular la seva pròpia proposta consistent en unes eleccions plebiscitàries on es presentessin tantes llistes independentistes com es volgués, això sí, emparades sota un mateix paraigua i amb un mateix punt central: la proclamació de la independència.

Aquests equilibris entre ruptura i acord il·lustren la forta lluita dins del sobiranisme per fer-se amb les regnes del procés. Amb tot, aquest no ha estat l'únic moment de tensió entre ERC i CIU. L'esclat del cas Pujol va obligar els republicans a forçar la convocatòria de l'expresident de la Generalitat perquè donés explicacions davant del Parlament, fet que va enterbolir encara més la relació entre les dues forces.

De totes maneres i malgrat les discrepàncies i la pugna, ERC va afavorir amb el seu suport parlamentari la política del Govern de la Generalitat. Així, va recolzar les tesis del Govern en moments importants, com per exemple en la votació sobre la malnutrició infantil, recolzament que el va posicionar molts cops en contra del que la resta d'esquerres catalanes proposava en el Parlament de Catalunya.

Partit dels Socialistes de Catalunya: resultats adversos i crisi interna

Les eleccions europees van deparar al PSC un dels seus pitjors resultats electorals. El partit socialista, acostumat a guanyar en els comicis europeus, va quedar com a tercera força política amb el 14,3 per cent dels vots vàlids, molt per sota d'ERC i de CiU, i *sorpassat* per ICV-EUiA a la ciutat de Barcelona. Tanmateix aquest registre no constituïa un fenomen aïllat, en la mesura que seguia l'estela de desfetes electorals iniciada amb les autonòmiques de 2010. Els resultats en les europees van propiciar canvis organitzatius en el si del partit, canvis que s'evidenciaren amb la dimissió de Pere Navarro com a primer secretari i cap de cartell dels socialistes a nivell català, i amb la celebració d'un congrés extraordinari. En aquest congrés Miquel Iceta va ser escollit –per primàries internes, amb ell com a únic candidat– secretari general de la formació fins la celebració del seu congrés ordinari després de les eleccions municipals de 2015. Amb tot, els problemes del PSC no radicaven tan sols en els seus resultats electorals.

D'ençà que s'inicià el procés sobiranista, els socialistes van patir un seguit de tensions i contradiccions internes derivades del seu origen com a partit i

dels electorats diferents que aglutina sota les seves sigles. La qüestió territorial provocà que les anomenades dues ànimes del partit entressin en una confrontació que fracturà l'organització socialista. Així, durant el 2014 es produí un degoteig d'escissions: Avancem, NECAT, Moviment Catalunya i MES (aquest últim nascut de la unió entre l'agrupació de socialistes crítics Moviment Catalunya i NECAT), que es nodriren de militants, quadres i exalts càrrecs com Joan Ignasi Elena, Ernest Maragall, Montserrat Tura o Jordi Martí.

La posició del PSC respecte al dret a decidir, basada en la defensa d'una consulta legal i pactada amb l'Estat, no va poder evitar la sortida dels sectors crítics, que ja van manifestar el seu desacord en diverses votacions parlamentàries i locals sobre la qüestió sobiranista votant diferent de la línia marcada per la direcció. Aquesta situació queda exemplificada perfectament per la divisió del partit en alguns ajuntaments on el cap de llista o alguns regidors es donaren de baixa de l'organització.

Donat el seu posicionament, el PSC no va formar part de l'acord per a la consulta ni tampoc en la seva implementació posterior, arreglant-se en alguns moments amb les tesis del PP i de C's, tot i que marcant el seu propi perfil en proposar una reforma de la Constitució que portés a un federalisme asimètric per acomodar Catalunya dins d'Espanya.

En una altre ordre de coses, el PSC es va posicionar amb la resta de forces d'esquerres del Parlament oferint receptes i mesures per tal de pal·liar les conseqüències socials provocades per la crisi econòmica, sent un dels impulsors del Ple monogràfic per la pobresa i l'exclusió social.

Partit Popular de Catalunya: oposició aferrissada al procés participatiu del 9N

A les eleccions al Parlament europeu de maig, el Partit Popular va assolir uns 250.000 vots a Catalunya (el 9,8 per cent sobre el vot vàlid), el que representava al voltant de 100.000 paperetes menys respecte dels comicis anteriors. Aquests resultats es van interpretar en clau de càstig per la gestió de govern de l'executiu de Mariano Rajoy però també com a conseqüència de la competència electoral directa de C's.

Però més enllà dels resultats electorals, la imatge que resumeix el curs polític del PPC és sense cap mena de dubte la dels durs i crispats debats que

l'Àlicia Sánchez-Camacho va mantenir amb el president Mas al voltant de la qüestió nacional. L'enfrontament dialèctic va ser la tònica dominant entre els dos partits i entre els dos governs, tensió que es va traduir en diverses accions com ara la decisió del PPC de dur al Consell de Garanties Estatutàries diverses lleis i decrets aprovats pel Govern de la Generalitat, o fins i tot la de promoure actuacions judicials contra Mas i els membres del seu Govern pel seu paper en el procés participatiu del 9N. Per la seva banda, el Govern central va emprar la mateixa estratègia en recórrer gran part de l'activitat legislativa i de govern vinculada al procés sobiranista.

Tanmateix, aquesta confrontació amb CiU no va amagar les diferències entre el PPC i el PP estatal quant a l'enfocament i les actuacions a prendre en relació amb el procés sobiranista. Així, mentre que Àlicia Sánchez-Camacho oferia una reforma del sistema de finançament a canvi que Mas retirés la consulta del 9N, la direcció del partit a Madrid s'hi mostrava en contra. I les afirmacions de la líder popular catalana sobre que el procés participatiu no s'acabaria celebrant, contrastaren amb la tolerància que els poders centrals mantingueren durant la jornada del 9N. Finalment, per posar fi a aquestes diferències i recolzar la cúpula catalana del partit, diversos dirigents del PP es van desplaçar a Catalunya i Mariano Rajoy va clausurar la convenció municipal de la formació celebrada a Barcelona a finals de novembre. Així doncs, al llarg de 2014 i malgrat aquestes situacions de desacord, el lideratge d'Àlicia Sánchez-Camacho no es va veure qüestionat en cap moment, continuant com a referent polític a Catalunya per a les properes cites electorals de 2015.

Iniciativa per Catalunya-Verds i Esquerra Unida i Alternativa: la qüestió nacional eclipsa el debat social

La coalició ecosocialista, que assolí uns bons resultats a les eleccions europees tot sobrepassant els socialistes a la capital catalana, durant el 2014 va moure's entre el suport inicial a la consulta del 9N i la continuació de la defensa del seu discurs social. Quant al primer tema, ICV-EUIA va mostrar el seu suport institucional, polític i social a totes les decisions preses en relació amb el dret a decidir, des de la signatura de l'acord per la pregunta i la data de la consulta, fins a la seva participació a la manifestació de la Diada de l'11 de Setembre. Tanmateix, després del pronunciament del Tribunal Constitucional sobre la suspensió cautelar de la convocatòria del 9N, ICV-EUIA es va distanciar de la

proposta d'Artur Mas de substituir-la per un procés participatiu. Amb tot, la direcció de la coalició va fer una crida a la participació ja fos a favor de l'opció "si-no" i del "si-sí" en consonància amb la diversitat de sensibilitats i d'opinions en el si de la formació al voltant de la qüestió nacional.

Paral·lelament, ICV-EUiA va prosseguir en la defensa de la protecció dels drets socials de les persones, centrant-se especialment en la seva crítica contra les polítiques d'austeritat i les desigualtats socials i econòmiques provocades per la crisi. Aquest discurs es va concretar en propostes com ara l'augment de beques menjador, mesures per aturar la pobresa energètica i la malnutrició infantil o accions orientades a acabar amb els desnonaments, i que van ser traslladades al Parlament. En aquesta mateixa línia, ICV-EUiA va intentar convertir la campanya de les europees en un plebiscit contra l'austeritat i els partits que la defensaven a Catalunya i a Europa.

Un altre element clau de la política d'ICV-EUiA ha estat la proposta i defensa de polítiques orientades a la transparència i la regeneració política per tal d'acabar amb les males pràctiques i casos de corrupció que s'han donat a Catalunya en els darrers anys, entre els quals destaca el cas Pujol. Mesures com prohibir "les portes giratòries" o la dotació de més recursos a l'Oficina Antifrau de Catalunya en són un exemple.

Finalment, i ja en clau interna organitzativa, ICV va continuar amb el seu model de direcció bicèfala amb el lideratge compartit entre Joan Herrera i Dolors Camats, model que va funcionar sense gaires dificultats malgrat les seves posicions divergents en alguns temes, com per exemple, el nacional.

Ciudadans-Partit de la Ciutadania: un partit nascut a Catalunya amb vocació d'estendre's a la resta d'Espanya

D'acord amb el seu ideari contrari al nacionalisme català, Ciudadans va extreure el seu discurs amb cada passa que feia el Govern de la Generalitat en direcció a la celebració de la consulta. El partit d'Albert Rivera va redoblar els seus esforços per denunciar la inconstitucionalitat de les mesures preses per Artur Mas i per entorpir-les parlamentàriament, aconseguint un cert protagonisme mediàtic que va contribuir a la millora de la seva visibilitat política i al seu creixement organitzatiu.

Aquest eixamplament es va veure avalat pels resultats del partit a les eleccions europees on va assolir per primer cop dos escons amb gairebé mig milió de vots a tota Espanya, 157.873 dels quals els va obtenir a Catalunya (6,3 per cent dels vots vàlids). Així, les europees van significar un impuls important per a la projecció electoral de Ciutadans a la resta d'Espanya i per acabar de consolidar la seva aposta política d'abast estatal. D'altra banda, i com a part d'aquesta estratègia d'expansió, Ciutadans va obrir negociacions amb la UPyD de Rosa Díez de cara a futures convocatòries electorals, però aquestes negociacions no van reeixir.

La lluita contra la corrupció també constituí l'altre eix temàtic sobre el qual pivotà el discurs de Ciutadans, i al seu fil C's va protagonitzar durs enfrontaments amb el Govern arran del cas Pujol. En aquest sentit, el partit de Rivera tenia la ferma intenció de portar el president Mas davant de la comissió d'investigació parlamentària perquè expliqués la seva relació amb el fundador de CDC.

Finalment, el salt a la política espanyola iniciat clarament per C's a partir del resultat de les eleccions al Parlament europeu va consolidar el lideratge d'Albert Rivera, així com l'estratègia política de la formació.

Candidatura d'Unitat Popular: la responsabilitat institucional de l'esquerra anti-sistema

Si alguna cosa ha caracteritzat la línia política marcada per la CUP durant l'any ha estat la seva implicació en la política institucional amb motiu del procés sobiranista. El partit d'esquerra anti-sistema va combinar les accions reivindicatives al carrer, un fort discurs social i la defensa de la transparència i de les bones pràctiques polítiques, amb el suport a l'acció governamental relacionada amb el procés.

Aquest suport va augmentar el protagonisme de la CUP dins del bloc sobiranista, sobretot quan el Tribunal Constitucional va suspendre la consulta. Davant d'aquesta situació, la CUP va advocar per la desobediència civil i per la seva celebració malgrat la suspensió. I va invocar la resta de forces que conformaven el bloc sobiranista perquè recolzessin, amb condicions, la proposta del president Mas d'un procés participatiu alternatiu.

En el pla del discurs social la CUP va dur a terme una forta defensa de polítiques per pal·liar les desigualtats socials i econòmiques, i per acabar amb la

pobresa energètica i enfortir els serveis públics. Paral·lelament, la CUP va criticar de forma molt dura la corrupció, destacant en aquest sentit la intervenció del seu portaveu David Fernández en la comissió sobre el cas Bankia i com a president de la comissió d'investigació sorgida arran de la confessió de l'ex-president de la Generalitat. Una presidència iniciada amb grans dosis de crispació i de tensió entre els grups parlamentaris i el propi Fernández, que afavoriren que fos més conegut entre la població, i que fos alhora el líder polític més ben valorat. ■



Àmbit local

La transparència municipal catalana, de la lletra de les normes a la configuració d'una nova cultura organitzativa

■ **Esther Pano, Carla Puiggrós i Alba Viñas**

Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals

En els darreres anys, els aspectes vinculats al seguiment de l'activitat pública han pres una rellevància particular i han esdevingut un element central en el debat públic. En gran mesura s'ha buscat en eines vinculades a la publicitat i la transparència en la gestió pública una via per a recuperar la confiança en les institucions i un fre, encara que sigui des d'una perspectiva formal, a la creixent percepció de corrupció. En aquest sentit, bona part dels estudis existents han coincidit a plantejar la necessitat de donar una certa cobertura legal a un principi que hauria de fonamentar el comportament de les administracions públiques.

Al llarg de 2014, coincideixen temporalment en la seva aprovació i desplegament dues iniciatives que posen de manifest la preocupació dels legislatius i governs respectius per recollir normativament un conjunt d'obligacions vinculades a la transparència. Així, la llei espanyola (Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern) va ser aprovada a les acaballes de 2013. Una part del seu contingut va entrar en vigor aquell mateix desembre, amb desplegament, per tant, al llarg de 2014; una altra part ho va fer després d'un any de la seva aprovació i encara en resta una que afecta específicament els òrgans de les Comunitats Autònomes i de les Entitats Locals per als quals es preveia una *vacatio* de dos anys. Pel que fa a la llei catalana (Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern) va ser aprovada també al 2014 i el seu desplegament es preveu al llarg del 2015.

En el seu contingut, les dues normes es desenvolupen de forma similar, tot i que es pot concloure que la norma catalana és més detallada i inclou alguns elements que no havien estat esmentats en la normativa espanyola. Aquest fet, d'altra banda, sembla que sigui un component necessari per tal que pugui tenir

sentit dotar-se de normativa estatal i autonòmica en un període tan proper i de matèries essencialment coincidents, tant en l'objecte com en l'enfocament.

És interessant apreciar que les dues normes se centren essencialment en l'administració i en tota la seva articulació derivada, amb un esment particular a la Casa Reial en la llei espanyola. Cal dir que la llei espanyola és en aquest sentit més inclusiva atès que integra el Congrés i el Senat, mentre que la llei catalana resol el tractament específic d'aquests òrgans en una disposició addicional. Val la pena també aturar-se en la forma en què ambdues inclouen l'administració local, i presenten les clàssiques dificultats per a la distinció entre govern i administració d'aquest nivell territorial.

En termes particulars, les dues lleis se centren de forma profusa i detallada en el procediment i en els elements interns referits a l'estructura organitzativa. Aquesta meticulositat afecta tant de forma interna al sistema administratiu com als seus ens dependents, així com a tota la constel·lació d'entitats relacionades. Pel que fa a aquest darrer aspecte, és destacable el fet que la norma catalana recull també una referència explícita als grups d'interès, el que es configuraria com un primer registre específic d'entitats que es relacionen amb els governs.

Tot i que les dues disposicions identifiquen el conjunt de les administracions públiques com a sotmeses a la norma, en termes quantitius els ens locals són un dels nivells d'administració més afectats. La fragmentació del mapa municipal espanyol i català, el fet que dins de l'àmbit local es puguin distingir diversos nivells d'administració i que tots ells han estat prolífics en la creació d'entitats amb personalitat jurídica pròpia (organismes autònoms, entitats empresarials o empreses, consorcis o mancomunitats) el converteix en un dels espais on trobarem més subjectes sotmesos a la normativa. A més, cal considerar, com a mínim, tres elements afegits a banda del nombre. En primer lloc, la gran heterogeneïtat entre els diferents ens; una part del món local està en disposició d'una gran capacitat d'actuació, d'un volum de recursos important i, en general, dels mecanismes per fer front a una normativa tan exigent. D'altres, en canvi, que de fet representen la majoria, són entitats o municipis petits o mitjans per als quals pot suposar un repte donar resposta a tots els plantejaments. En segon lloc, els ens locals s'ocupen d'àmbits objectius i funcionals que impliquen nombrosos procediments en relació amb els ciutadans i la prestació directa de serveis. I per acabar, aquella construcció tantes vegades utilitzada, "són l'administració més propera al

ciudadà” i, en conseqüència, les demandes d’informació poden ser molt més immediates i concretes.

És a dir, si bé el conjunt del sistema institucional està obligat a donar resposta a les obligacions contingudes en la normativa, el cas del nivell local i, més concretament, dels municipis, posa de manifest les dificultats materials d’implementació i també d’interpretació d’una norma que es planteja de forma genèrica però afecta el món municipal de forma particular. Per aquest motiu, la Fundació Carles Pi i Sunyer va impulsar un projecte per tal d’examinar la situació i la possible evolució de la matèria en el món municipal català. El present capítol recull els principals resultats d’aquest projecte i els acara amb els requeriments normatius aprovats aquest 2014.

Transparència i confiança, un vincle no aclarit

La intensificació de l’activitat normativa en matèria de transparència s’emmarca en una lògica que suposa una relació entre la publicació d’informació relativa a les funcions i l’administració i la generació o enfortiment del vincle de confiança necessari entre la ciutadania i el sector públic. De fet, val la pena aturar-se en la naturalesa quasi causal (o causal de forma completa) que presenta aquesta articulació. D’alguna manera, es pressuposa una relació automàtica entre l’extensió de les obligacions de transparència de les organitzacions públiques i l’increment de la confiança per part dels ciutadans. Aquesta lògica gairebé espontània ja posa de manifest alguns aspectes que plantegen, com a mínim, espai per al dubte. Però més enllà de la perspectiva teòrica vinculada als propis principis d’actuació de les administracions, les evidències empíriques que puguin recolzar aquesta relació resulten més aviat poc clares. Els estudis no semblen conduir a conclusions en cap dels dos sentits; ni per afirmar aquesta possible relació ni per descartar-la de forma indiscutible. En aquest sentit, la literatura internacional sembla inclinar-se per una posició dubtosa sobre els possibles efectes de la transparència en la confiança en les institucions.

Més enllà de la necessitat d’anchoratge empíric, les argumentacions a favor d’un increment de l’exposició pública de l’activitat del sector públic s’articulen a partir de dues línies de discurs. D’una banda, els fonaments bàsics del dret administratiu clàssic i de l’administració tradicional ja solien incorporar elements d’exposició pública i de publicació en butlletins oficials, així com autoritzacions a l’accés a determinats expedients. Els principis de publicitat són, i

han estat, una peça fonamental dels procediments administratius i han estat presents, en major o menor grau, en bona part de les normatives, tant en les de caire específic –contractació o personal– com les de tipus més general –les normes del procediment administratiu comú. En aquest cas, les diferències essencials entre allò que ja estava incorporat en la regulació i els plantejaments de l'actual legislació en matèria específica de transparència és el suport i les vies de publicació.

Així, en les previsions que solia recollir la normativa es feia referència als conceptes de “publicitat” i “accés a l'expedient” i, per qüestions pràctiques, aquests es vehiculaven en suport paper i/o mitjançant consulta directa en els registres oportuns. Una de les aportacions clares de la nova normativa és l'aposta pels entorns web. S'evidencia un salt en l'escala –les tecnologies de la informació fan possible accessos massius en temps real– i, si així ho articula la institució publicant, també en termes d'ús de la informació, atès que les dades poden estar contingudes en formats que admetin la seva transformació i treball de forma més o menys directa.

Queda a sobre de la taula un element de discussió, que no és menor i probablement tampoc de fàcil resolució, vinculat a les diferències entre la naturalesa d'aquestes fórmules de publicació massiva i la publicació en butlletí o el dret d'accés. No entrarem de forma profunda en aquest debat perquè es tracta d'una matèria que supera la temàtica concreta de la transparència administrativa. De fet, es configura com una preocupació compartida per molts altres àmbits on el canvi de suport ha pogut comportar una evolució en els comportaments i en el funcionament de treball, des de la propietat intel·lectual fins a la protecció de dades. Apuntarem només el fet que el canvi de suport, i en conseqüència d'àmbit de difusió, pot posar en qüestió l'aplicació automàtica per analogia. És a dir, podria ser discutible si tot allò que podia ser consultat en el registre físic, ho ha de poder ser en un eventual registre d'accés virtual.

Una segona línia d'argumentació que ha alimentat la incorporació d'aspectes de publicitat i transparència en l'exercici de les funcions públiques es podria vincular, de fet, amb models d'administració pública gairebé contraposats a l'escola de l'administració clàssica a què ens referíem; seria el cas, per exemple, de les propostes de reforma de la Nova Gestió Pública. La Nova Gestió Pública va suposar un model de reforma de les administracions públiques que sorgeix en l'àmbit anglosaxó entre els anys 1980 i 1990. Si bé no hi ha un

consens absolut sobre les mesures concretes i podríem trobar diferents formulacions, totes elles coincidien en una transformació de les administracions que permetessin la introducció de criteris de valoració objectius de l'activitat. Així, es produeix una certa inversió en la forma en què s'articula l'acció de l'administració. Si bé en el plantejament tradicional l'activitat es configura a partir d'un esquema emmarcat en un procediment, aquests enfocaments promouen un canvi de posició que afecta tant l'administració com el ciutadà, convertit en "ciutadà-client".

D'acord amb aquest esquema, l'exposició a l'escrutini de l'activitat del sector públic ascendeix a un pla de gran rellevància per a la construcció de la legitimitat. L'assoliment dels objectius i el bon desenvolupament de les funcions esdevindran els criteris fonamentals per a la valoració de l'administració. Es proposava basar l'avaluació del funcionament públic a partir de la consecució d'uns objectius que havien d'estar clarament definits. Per fer-ho, calia construir elements de mesura que fessin possible una revisió i anàlisi. Naturalment, uns i altres esdevindrien un mètode de concreció dels compromisos i promeses que, en una formulació clara i mesurable, possibilitarien un rendiment de comptes dels governs cap a la ciutadania, i materialitzarien la idea de "*accountability*". L'acceptació que va tenir aquesta doctrina, almenys en termes de discurs, va impulsar la incorporació de tècniques i instruments que afavorien la possibilitat d'un seguiment efectiu de l'activitat. Una part important dels elements que es recullen dins del concepte global de "bon govern" van venir apuntats per aquestes línies de reforma.

Des d'aquests apropaments, que podríem qualificar com a "optimistes", un major coneixement per part de la ciutadania de les complexitats i dificultats pròpies del govern i un major nivell d'escrutini públic de les maquinàries executives, que haurien d'adquirir compromisos concrets pels que serien valorats, incrementarien la corresponsabilització i aquest fet generaria un enfortiment de la confiança. Val la pena esmentar, però, que hi cap una visió escèptica a aquesta lògica que pressuposa un cert automatisme. Aquestes complexitats en el procés de govern i en el funcionament democràtic, que no sempre és pacífic, impliquen que pot ser difícil oferir mecanismes de transmissió de la informació que no suposin una excessiva simplificació.

En conjunt, l'encaix d'oportunitat de l'aprovació s'emmarca en un context en què concorren elements propis de les dues lògiques. La visió més propera

al nostre model d'administració i a la nostra cultura institucional interpreta la publicitat com una garantia de procés, atès que fa possible l'exercici del control i la fiscalització, tant per part de la ciutadania com per part d'altres nivells de govern. D'altra banda, des de la perspectiva que enllaça amb la Nova Gestió Pública, els arguments que recolzen la incorporació i publicació d'informació es vinculen amb el desenvolupament de les actuacions del sector públic cap a un efectiu rendiment de comptes i l'avaluació de l'exercici.

La figura inferior (figura 2) representa les lògiques de funcionament dels dos models d'administració i que, tot i que a partir d'elements dissemblants, donen lloc de forma agregada a la justificació de l'existència d'un ventall d'aspectes diferents inclosos en la normativa.

Figura 2. La publicitat i la transparència en els models d'administració

| | Dret Administratiu clàssic | Nova Gestió Pública - Bon Govern |
|----------|---|--|
| Subjecte | Administració | Sector Públic |
| Objecte | Procediment | Activitat i execució |
| Objectiu | Garantia processal i drets de les parts | Seguiment de resultats |
| Lògica | Control i fiscalització | Rendiment de comptes (<i>accountability</i>) |

Font: elaboració pròpia

Cal dir que, com veurem en els epígrafs següents, el grau de presència d'ambdues lògiques és diferent com també ho són el pes i probablement la facilitat per a la seva consecució. Així, la major part de les obligacions de publicació previstes en el text fan referència principalment a elements vinculats a l'estructura organitzativa i al procediment administratiu. Val la pena destacar el grau de detall de la previsió, que recull pràcticament qualsevol tipus de document inclòs en un expedient administratiu. Aquest fet contrasta amb la manca d'esment d'altres eines quotidianes en el desenvolupament de la

vida municipal, com seria el cas d'actes i ordres del dia dels òrgans col·legiats. Es pot argumentar que el règim de publicitat en aquest àmbit ja quedava recollit en d'altra normativa. Ara bé, d'altres aspectes tractats en les lleis de transparència també estaven inclosos en altres textos i aquest fet no ha impedit que es considerés adient un tractament integrat dins de la normativa específica.

En resum, l'aprovació conjunta de les diferents normes sobre transparència posa de manifest la percepció d'una necessitat de major escrutini de l'activitat i dels responsables públics. Aquest procés s'insereix en una lògica que suposa que la construcció o la reconstrucció de la confiança institucional passa necessàriament pel control i la fiscalització, i la seva canalització mitjançant la publicació i la publicitat. S'accepta així, de forma tàcita, que la pròpia publicació redundarà de forma directa en la millora d'aquesta confiança. Més enllà dels possibles beneficis de transitar cap a una administració més oberta, és probable que el canvi cultural que caldria portar a terme impliqui esforços en molts més àmbits.

La Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació i bon govern

Amb l'aprovació del text s'identifiquen tota una sèrie de matèries que han de ser obligatòriament publicades per part dels subjectes obligats al seu compliment. Cal tenir present que l'aplicació és genèrica al teixit institucional català i no es tracta, per tant, d'una norma específicament dirigida al món local. Ara bé, atesa la composició del sistema polític català, bona part dels ens obligats són ens locals o els seus ens dependents. Val la pena, doncs, aturar-se en el contingut concret de la norma i en quins són els elements introduïts que afecten el món local i quin pot ser el seu impacte.

En els articles inicials de la norma, juntament amb els subjectes sotmesos, trobem unes expressions genèriques que fan referència a quin tipus d'informació ha de ser publicada. Així, els primers articles de la llei, així com aquells que encapçalen cada nou títol, recullen obligacions de tipus genèric que indiquen la finalitat de l'articulat posterior. A partir d'aquestes definicions generals es concreten un llistat d'obligacions específiques amb un elevat grau de detall, que inclouen gairebé tot tipus d'activitat. En molts casos, a nivell pràctic, l'obligació recollida no només suposa la publicació de la informació sinó també l'elaboració d'instruments.

La disposició s'estructura en un títol general I, el contingut del qual es desenvolupa en els títols següents: títol II de la transparència, títol III de la informació pública, títol IV sobre el registre dels grups d'interès, un títol V sobre el bon govern, un títol VI sobre el govern obert i, per acabar, els títols VII i VIII fan referència al sistema de garanties i al procés d'avaluació de la norma. En una lectura transversal del text es podria considerar que el títol I estableix els objectius generals i el règim d'aplicació; el segon les obligacions concretes a què hauran de fer front les administracions públiques amb relació a la publicació i publicitat; el títol tercer contindria el règim d'accés i els procediments de sol·licitud; el cinquè i sisè fan referència a principis de comportament del sector públic i eines que els vehiculen, i el setè i vuitè contenen els processos de control de l'aplicació. No hem esmentat el fet que el títol IV preveu el disseny d'un registre de grups d'interès, juntament amb la necessària adequació a un codi de conducta per part dels integrants de forma que l'aplicació de la llei superaria les fronteres clàssiques de l'administració pública.

Atesa l'amplitud de les matèries incloses tractarem de forma més específica els títols que recullen la major part dels requeriments que planteja la norma i que tenen especial incidència en el govern local. Ara bé, es tracta d'un text ambiciós de forma global que suposa un elevat grau d'exigència i, fins i tot focalitzant-nos en una part del contingut, es pot apreciar que el volum d'informació requerida és important i resulta complex esmentar-la tota. Ara bé, de forma sintètica, aquests serien els principals aspectes que haurien d'estar presents en els webs i portals.

- *Organització institucional i estructura administrativa*

En relació amb l'organització institucional i a l'estructura administrativa la norma inclou qualsevol aspecte relacionat tant amb l'ens com amb les seves entitats dependents, el personal i processos selectius, així com també l'activitat incloent les subvencions, els convenis i els serveis prestats. Es tracta, probablement, de l'àmbit més ampli, ja que en principi sembla incloure qualsevol aspecte rellevant. La figura 3 recull de forma esquemàtica la informació requerida.

En aquest àmbit resulta dubtós quin tractament exacte rebrien els òrgans de govern municipal i la seva activitat. Caldria entendre que es recull de forma genèrica en la referència als diversos òrgans i responsables.

Figura 3. Les obligacions de la llei 19/2014 amb relació a l'estructura institucional

| | |
|----------------------|--|
| Ens matriu | <ul style="list-style-type: none"> Distinció dels òrgans Funcions Identificació dels responsables, perfil i trajectòria professional Normativa aplicada Organigrama actualitzat |
| Ens dependent | <ul style="list-style-type: none"> Organismes i ens públics dependents Funcions Identificació dels responsables, perfil i trajectòria professional Societats, fundacions públiques i consorcis dels quals en formen part Acords relatius a la creació, participació i funcionament dels ens públics, societat, fundacions, consorcis i altres entitats |
| Personal | <ul style="list-style-type: none"> Plantilla i relació de llocs de treball del personal funcionari, laboral i eventual Convocatòries i resultats dels processos selectius de provisió i promoció del personal Relació d'alts càrrecs Llistats per accedir als processos de formació i promoció Convenis, acords i pactes de naturalesa funcionarial, laboral i sindical Resolucions sobre el règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs |
| Activitat | <ul style="list-style-type: none"> Catàleg de serveis prestats i cartes de serveis Informació per avaluar la qualitat dels serveis públics Informació sobre els canals de participació i procediments participatius en tràmit Nombre d'alliberats sindicals, els costos que suposen l'alliberament i el nombre d'hores sindicals de l'ens i els organismes que en depenen |

Font: elaboració pròpia

• *Decisions i actuacions de rellevància jurídica*

Les obligacions en aquest àmbit, recollides en l'article 10, inclouen tots els aspectes vinculats amb el procés de tramitació normativa però també de procediments administratius.

- *Gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial*

La norma inclou la publicació de les eines de gestió econòmica i pressupostària, amb un especial esment a les remuneracions i dietes dels membres dels governs. També s'atura de forma específica en les campanyes de publicitat institucional.

- *Programació i planificació*

Les obligacions establertes en relació amb la programació i la planificació impliquen la publicació d'un conjunt d'eines i el seu contingut mínim. Val la pena tenir present que és possible que en l'àmbit local no tots els ens disposin d'aquests tipus d'instruments i, si és així, el text no especifica si l'obligació se centra en la publicació o també en l'elaboració. El detall de l'articulat del precepte inclou: els plans i programes anuals i plurianuals de caràcter general i sectorial; tota informació sobre actuacions que s'han dut a terme, mitjans utilitzats, terminis de compliment, memòria econòmica i estudis i informes tècnics justificatius, els criteris i metodologia per avaluar el compliment dels plans i programes, i el resultat de l'avaluació.

Es recull també la necessitat de publicació d'eines de planificació urbanística com el pla territorial general, plans territorials parcials, plans directores territorials, plans territorials sectorials, plans directores urbanístics, plans d'ordenació urbanística municipal, pla d'espais d'interès natural i altres plans i programes, així com les modificacions d'aquests i la informació econòmica, geogràfica i urbanística, d'elaboració pròpia o externa, que les administracions hagin d'utilitzar per a la seva elaboració i per a l'avaluació de la seva execució.

- *Gestió administrativa*

Es tracta d'un dels àmbits més específics. Inclou els procediments vinculats a la contractació pública, tant pel que fa a contractes en serveis públics com els de concessió d'obres, els convenis de col·laboració i l'activitat subvencional. Aquest àmbit planteja de nou una certa paradoxa entre publicació i elaboració de l'eina. D'acord amb el text, sembla que la publicació mateixa dels documents no fos suficient i que caldria alguna eina de registre i seguiment dels processos. En aquest cas, tampoc no queda clar si la norma persegueix només la publicació o també la pròpia elaboració d'aquests instruments.

El títol V, dedicat al bon govern, exigeix la confecció i posada en funcionament de diversos instruments: en primer lloc, d'un codi de conducta d'aplicació a tot el teixit institucional català; en segon lloc, es preveu també l'elaboració de cartes de serveis i el seu contingut mínim, juntament amb un procés d'avaluació que incorpora enquestes de satisfacció dels usuaris i canals de suggeriment i millora; en tercer lloc, uns criteris dirigits a la millora de la qualitat normativa. El títol VI, que porta per títol "del govern obert", recull l'àmbit de relació entre el ciutadà i els governs per fer possible la incidència en el procés de decisió i en l'elaboració de les polítiques públiques.

En conjunt, es pot apreciar que l'acompliment de la norma, així com la seva verificació, suposa un volum elevat d'obligacions per part de les administracions. En alguns casos suposa estrictament la publicació de documents ja existents, però majoritàriament implica també el disseny, la realització i l'ús de noves eines. A tall d'exemple, la redacció i publicació de catàlegs i cartes de serveis, amb les respectives avaluacions de qualitat i valoracions de la incidència de les polítiques públiques, no implica només el fet de fer-les accessibles sinó un model de gestió que no havia estat encara generalitzat. Alguns d'aquests conceptes suposen, a més, l'ús de metodologies i instruments que no sempre són de fàcil implementació. En aquesta mateixa línia es poden valorar les obligacions amb relació a l'avaluació "permanent" dels serveis públics i la construcció d'indicadors i d'enquestes de percepció de la qualitat.

Alhora, l'existència de manques de precisió en alguns àmbits, com podria ser en relació amb el contingut de les sessions dels òrgans, es podria considerar que manifesta una certa asimetria entre les obligacions establertes respecte a l'administració i la gestió i aquelles previstes en l'àmbit més estrictament polític. La publicació dels ordres del dia i de les actes és un element que permet fer un seguiment molt efectiu, no només de tota l'activitat municipal sinó també de la posició de cadascun dels diferents grups. Es pot acceptar certa excepcionalitat en el cas de la Junta de Govern Local si apliquem un tractament anàleg a la d'altres consells executius i per tant considerem secretes les seves deliberacions, però no sembla lògic no plantejar la publicitat de les actes de Ple, en el termes ja previstos en la legislació de matèria local.

Així, si analitzem el contingut de forma global, es podria concloure que les exigències relacionades amb els plantejaments procedimentals clàssics són molt més detallades que aquelles que es vinculen amb els conceptes de ren-

diment de comptes i bon govern. S'hauria de tenir present, a més, que l'acompliment de les primeres, tot i que pot resultar feixuc tant per a la publicació com per a la lectura atès el nivell de concreció, es configuren de forma habitual com a elements propis de la tramitació i sovint no suposen cap tractament específic. Ara bé, els aspectes que es derivarien del concepte de rendiment de comptes i bon govern tenen majors implicacions tant en volum de feina com en la introducció de valors i comportaments en les organitzacions públiques.

La transparència municipal a Catalunya: situació de partida

L'anàlisi de la situació de la transparència institucional ja havia estat objecte de la preocupació d'entitats i institucions de recerca. Aquests estudis, essencialment els que porten a terme Transparència Internacional¹ i el Laboratori de Periodisme i Comunicació per a la Ciutadania Plural de la Universitat Autònoma de Barcelona², han esdevingut aportacions rellevants ja que afavoreixen la comparació internacional, en el primer cas, o permeten una exploració molt intuïtiva i visual del resultat. Les dues experiències resultaven de gran utilitat i posaven de manifest la necessitat d'un estudi amb una visió completa de la major part dels municipis catalans i que alhora permetés treballar les dades amb metodologies quantitatives.

Així, amb els anuncis de les primeres etapes de la tramitació de les dues normes es va considerar oportú impulsar un projecte que recollís la informació que posen a l'abast els municipis catalans en els seus portals i lloc web i obtenir una primera lectura de quina era la situació de partida abans de l'aprovació. El projecte sobre la Transparència Municipal, impulsat des de la Fundació Carles Pi i Sunyer, es va portar a terme a cavall entre 2013 i 2014 i va suposar l'anàlisi individual de la informació disponible de tots els municipis de més de 500 habitants, excepte la ciutat de Barcelona, en total 620. De fet, el número final de municipis analitzats va ser 619, ja que un d'ells no tenia web en el moment de realització del treball de camp. Ateses les dates d'elaboració i desenvolupament de treball de camp, no es disposava de l'articulat definitiu, de forma que la construcció del procés de recerca es va elaborar prenent com a referència els estàndards i requeriments establerts per organitzacions inter-

¹ <http://www.transparencia.org.es/>

² <http://mapainfoparticipa.com/ca>

nacionals com l'OCDE o el Consell d'Europa i adaptant-los a la realitat local catalana. L'anàlisi es va realitzar a partir d'un qüestionari que va completar un equip d'investigadors. El qüestionari s'organitzava en sis grans apartats que incorporaven tot un conjunt d'aspectes, en concret:

- Estructura política, que recull la informació detallada de l'estructura i activitat dels òrgans de govern municipal (Ple, Junta de Govern, Alcaldia, Regidoria i càrrecs de confiança).
- Estructura administrativa, que inclou el tractament de la informació de les eines de gestió del personal, equipaments i infraestructures, inventari i serveis públics.
- Procés pressupostari i informació econòmica.
- Informació sobre la contractació pública.
- Informació sobre l'urbanisme i la gestió del territori.
- Mecanismes de contacte, incorporant una prova de "ciutadà anònim" per comprovar si el municipi contestava de forma adient a les sol·licituds d'informació.

És d'esperar que al llarg del 2015, i atenent als calendaris d'entrada en vigor de les regulacions, els municipis vagin adaptant-se al contingut de la norma i incorporant nova informació. Els resultats de l'estudi poden ser analitzats com a situació prèvia que permetrà valorar l'abast, l'horitzó que resta per davant i l'impacte efectiu de les normes, un cop estiguin en ple desplegament.

Informació disponible sobre l'estructura política

Ens ocuparem, en primer lloc, de fer una breu anàlisi de la situació de la informació sobre l'estructura política. La taula 14 mostra els principals resultats en aquest àmbit i es pot observar que es tracta d'informació que, almenys en un grau bàsic, es troba recollida per un nombre ampli de municipis. Tot i així, val la pena destacar que fins i tot aquesta informació de baix perfil de valor afegit no sempre ha estat facilitada pels municipis. Entre els indicadors recollits, es pot observar que la informació de composició del Ple, de l'alcalde i dels regidors es pot trobar en un nombre ampli d'ajuntaments però que, en canvi, segons entrem en un major grau de detall, el número d'ajuntaments amb la informació disponible també es redueix de forma important. Així, només el 25 per cent dels ajuntaments han posat a disposició els ordres del

dia del Ple, el 30 per cent dels ajuntaments que disposen de l'òrgan informaven de la composició de la Junta de Govern Local, i la informació sobre remuneracions, dietes o càrrecs de confiança és molt poc habitual.

En resum, els municipis informen sobre els elements més bàsics de la seva estructura política però és poc freqüent que aquesta informació tingui un alt grau de detall o que s'hi puguin identificar dades més sensibles, com podria ser el nombre de càrrecs de confiança o elements vinculats a la planificació. En aquest sentit, la norma introdueix obligacions concretes en la publicació d'aquests instruments, de forma que es tracta d'un àmbit que haurà d'experimentar una millora en el volum i en el detall de la informació oferta.

Taula 14. Informació disponible sobre l'estructura política*

| Indicadors | % Sí | % No |
|---|------|------|
| 1. Hi ha informació disponible sobre la composició del Ple? | 88,4 | 11,6 |
| 2. Hi ha informació disponible sobre les funcions del Ple? | 16,8 | 83,2 |
| 3. Estan disponibles els ordres del dia del Ple? | 25,7 | 74,3 |
| 4. Estan disponibles les actes del Ple? | 57,0 | 43,0 |
| 5. Hi ha informació disponible sobre la composició de la JGL? (n=490) | 29,4 | 70,6 |
| 6. Hi ha informació disponible sobre les funcions de la JGL? (n=490) | 19,6 | 80,4 |
| 7. Estan disponibles els ordres del dia de la JGL? (n=490) | 8,6 | 91,4 |
| 8. Estan disponibles les actes de la JGL? (n=490) | 22,0 | 78,0 |
| 9. Hi ha informació sobre els regidors? | 94,8 | 5,2 |
| 10. Existeix informació sobre l'alcalde? | 93,7 | 6,3 |
| 11. Hi ha informació sobre dedicacions, remuneracions, indemnitzacions i dietes? | 13,4 | 86,6 |
| 12. Existeix informació sobre els càrrecs de confiança? | 3,6 | 96,4 |
| 13. Existeix un llistat detallat dels càrrecs de confiança? (com a mínim nom i cognoms) (n=22) | 72,7 | 27,3 |
| 14. S'indica la posició que ocupen a l'organigrama municipal? (es detalla l'àrea o regidoria) (n=22) | 86,4 | 13,6 |

Estructura política

| | Indicadors | % Sí | % No |
|---------------------|---|------|------|
| Estructura política | 15. Es detalla les remuneracions del personal que ocupa aquests càrrecs? (n=22) | 63,6 | 36,4 |
| | 16. Existeix un document que detalli el pla de govern, pla d'actuació municipal o qualsevol document anàleg? | 12,6 | 87,4 |
| | 17. Existeix un document que reculli la planificació estratègica? | 10,0 | 90,0 |
| | 18. Està disponible la propera convocatòria d'òrgans de participació territorial? (consells de barris, urbanitzacions...) | 4,4 | 95,6 |
| | 19. Està disponible la propera convocatòria d'òrgans de participació sectorial? (consells de dones, gent gran...) | 5,3 | 94,7 |

* El nombre d'ens sotmesos a anàlisi és sempre 619 però, en alguns casos, la variable a que es fa referència pot haver estat filtrada per alguna variable prèvia. En aquests casos, el nombre d'ens inclosos s'indica entre parèntesi al costat de cada indicador o ítem.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Estructura administrativa

Les preguntes sobre estructura administrativa recollien informació sobre l'organització interna i l'activitat bàsica del municipi. D'acord amb les dades recollides, un nombre important d'ajuntaments posa a disposició informació sobre els equipaments municipals i els serveis públics. Ara bé, eines aparentment bàsiques com l'organigrama o l'oferta pública d'ocupació no estan encara presents de forma generalitzada i d'altres, com l'existència de cartes de serveis, està present en un nombre molt reduït d'ens. De fet, poc més del 3 per cent havien publicat l'existència de cartes de serveis. En aquest cas, la norma no només introdueix l'obligació de dotar-se'n i de fer-les públiques, sinó també del contingut concret que han de contenir.

Taula 15. Informació disponible sobre l'estructura administrativa

| | Indicadors | % Sí | % No |
|---------------------------|--|------|------|
| Estructura administrativa | 20. Està disponible l'organigrama o directori municipal? | 29,9 | 70,1 |
| | 21. Està disponible la relació de llocs de treball o plantilla? | 13,4 | 86,6 |
| | 22. S'ha previst un espai on es localitza l'oferta pública d'ocupació? | 26,5 | 73,5 |

| | Indicadors | % Sí | % No |
|---------------------------|---|------|------|
| Estructura administrativa | 23. Està disponible la informació sobre els equipaments municipals? | 82,1 | 17,9 |
| | 24. Existeix un catàleg on es detallen els serveis públics? | 59,8 | 40,2 |
| | 25. S'hi detalla la forma de gestió del servei? | 15,8 | 84,2 |
| | 26. S'hi detalla l'existència d'una carta de serveis? | 3,1 | 96,9 |
| | 27. Existeix un espai específic per al patrimoni i béns municipals? | 21,0 | 70,0 |
| | 28. La informació sobre patrimoni permet identificar la naturalesa i volum dels béns? | 11,3 | 88,7 |

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Procés pressupostari i informació econòmica

La informació disponible sobre la situació econòmica i el procés pressupostari segueix un esquema similar als altres àmbits comentats. La taula 16 mostra com poc més del 35 per cent dels ajuntaments disposen d'informació pressupostària de forma genèrica i, entre aquest percentatge, menys de la meitat disposen de documents de síntesi o resum que en facilitin la comprensió. És a dir, podríem dir que poc més del 35 per cent tenen alguna informació i que, normalment, es limita a la publicació dels pressupostos corrents en la seva estructura formal.

Taula 16. Informació sobre el procés pressupostari i informació econòmica*

| | Indicadors | % Sí | % No |
|---|---|------|------|
| Procés pressupostari i informació econòmica | 29. Es disposa d'algun tipus d'informació sobre els pressupostos municipals de l'ajuntament? | 35,2 | 64,8 |
| | 30. Es pot accedir a informació o documents de síntesi o resum sobre el pressupost municipal? (n=218) | 44,0 | 55,0 |
| | 31. Es pot consultar informació pressupostària sobre altres ens o organismes dependents de l'ajuntament? (n=218) | 27,0 | 72,0 |
| | 32. Es pot consultar informació relacionada amb la situació econòmica de l'ajuntament (romanents, resultats o endeutament)? (n=218) | 28,4 | 71,6 |

* El nombre d'ens sotmesos a anàlisi és sempre 619 però, en alguns casos, la variable a que es fa referència pot haver estat filtrada per alguna variable prèvia. En aquests casos, el nombre d'ens inclosos s'indica entre parèntesis al costat de cada indicador o ítem.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Informació sobre la contractació pública

La informació referent a la contractació pública és un dels àmbits que impliquen un seguiment més complex. Al fet que es tracta d'un procediment administratiu molt regulat, cal afegir-hi que no totes les administracions desenvolupen una activitat contractual similar, i més encara quan es tracta del govern local. A més, sovint pot estar sotmesa a requeriments formals diferents en funció del servei, de l'import o d'altres condicionants. Tot i així, cal dir que bona part dels municipis, més del 85 per cent, disposen d'un espai específic per a la contractació on s'ofereix informació sobre el perfil del contractant i, entre aquests, un nombre també ampli disposa de dades sobre el procés de contractació (taula 17).

El fet que el procediment de contractació sigui un procediment molt regulat i on el cos normatiu aplicable ja introduïa nombrosos requeriments vinculats al seu règim de publicitat té un impacte directe en un millor tractament d'aquesta informació. També cal tenir present l'existència de plataformes dependents d'altres nivells d'administració, com per exemple la plataforma electrònica de contractació pública³, iniciativa de la Generalitat de Catalunya, que vehicula una part important d'aquests procediments.

Taula 17. Informació sobre la contractació pública*

| Informació sobre la contractació pública | Indicadors | % Sí | % No |
|---|--|------|------|
| | 33. Existeix un espai específic de contractació on s'ofereix informació sobre el perfil del contractant? | | 85,8 |
| 34. Està disponible informació del procés de contractació? (bases generals, particulars...) (n=531) | | 77,8 | 22,2 |
| 35. Es pot accedir a un llistat de contractacions? (n=531) | | 76,6 | 23,4 |
| 36. S'hi detalla l'estat de les contractacions? (n=399) | | 90,7 | 9,3 |
| 37. S'hi detalla l'objecte del contracte? (n=399) | | 97,5 | 2,5 |
| 38. S'hi detalla el contractista? (n=399) | | 90,9 | 9,1 |
| 39. S'hi detalla l'import de la contractació? | | 89,4 | 10,6 |

* El nombre d'ens sotmesos a anàlisi és sempre 619 però, en alguns casos, la variable a que es fa referència pot haver estat filtrada per alguna variable prèvia. En aquests casos, el nombre d'ens inclosos s'indica entre parèntesi al costat de cada indicador o ítem.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

³ https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscp/AppJava/search.pscp?reqCode=start&set-locale=ca_ES

Informació sobre l'urbanisme i la gestió del territori

En el cas de l'urbanisme i la gestió del territori tornem a ser davant d'una matèria de gran complexitat amb una terminologia i un procediment molt específic i molt regulada. Gairebé un 70 per cent dels municipis (com es pot apreciar en la taula 18) han previst un espai específic i, entre aquests, és habitual poder accedir a mapes i plànols. De nou, es tracta d'un àmbit amb una regulació específica àmplia i detallada on ja s'establien nombroses obligacions vinculades a la publicació i a l'accés a la documentació vinculada. Alhora, la Generalitat ja ofería una plataforma que permet vehicular les obligacions de publicitat en aquesta àrea⁴. Aquests dos elements en actuació conjunta, existència d'obligacions de publicació establertes en la llei sectorial i disponibilitat d'una eina, es mostren com una possible explicació d'aquesta major incidència en la publicació.

Taula 18. Informació sobre l'urbanisme i la gestió del territori*

| | Indicadors | % Sí | % No |
|--|--|------|------|
| Informació sobre l'urbanisme i la gestió del territori | 40. Existeix un espai específic dedicat a urbanisme? | 68,3 | 31,7 |
| | 41. Està disponible el POUM (POUM o text refós de les normes urbanístiques del municipi)? | 57,7 | 42,3 |
| | 42. Es pot accedir a mapes i plànols del POUM? (n=357) | 87,1 | 12,9 |
| | 43. Es pot accedir a les modificacions del POUM? (n=357) | 65,6 | 34,4 |
| | 44. Hi ha disponibles altres documents de planejament urbanístic? (plans parcials, plans de millora...) | 43,3 | 56,7 |
| | 45. Hi ha disponibles documents de gestió urbanística? (projectes de reparcel·lació, expropiacions, convenis...) | 29,2 | 70,8 |

* El nombre d'ens sotmesos a anàlisi és sempre 619 però, en alguns casos, la variable a que es fa referència pot haver estat filtrada per alguna variable prèvia. En aquests casos, el nombre d'ens inclosos s'indica entre parèntesi al costat de cada indicador o ítem.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Mecanismes de contacte

La major part dels municipis inclouen un mecanisme de contacte, encara que sigui una adreça general. Per tal de poder valorar l'ús i la fluïdesa de

⁴ Registre de planejament urbanístic de Catalunya, <http://ptop.gencat.cat/rpucportal/inici/ca/index.html>

comunicació es va incorporar una prova de “ciudadà anònim” per comprovar si el municipi contestava de forma adient a les sol·licituds d’informació. Cal dir que menys de la meitat dels municipis, el 47 per cent com es mostra en la taula 19, va respondre a la sol·licitud d’informació.

Taula 19. Informació sobre mecanismes de contacte

| | Indicadors | % Sí | % No |
|------------------------|---|------|------|
| Mecanismes de contacte | 46. Existeix un formulari general? | 67,7 | 32,3 |
| | 47. S’hi detalla una adreça general? | 84,2 | 15,8 |
| | 48. S’hi detalla una l’adreça de l’alcalde (diferent a les anteriors) | 49,0 | 51,0 |
| | 49. S’hi detalla l’adreça dels regidors (diferents cadascuna d’elles) | 41,5 | 58,5 |
| | 50. S’hi detalla les adreces dels departaments (diferents entre elles)? | 24,9 | 75,1 |
| | 51. Han retornat el mail de contacte? | 46,9 | 53,1 |

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Els elements de la transparència municipal, una valoració general

Una primera anàlisi dels resultats del projecte posa de manifest que encara resta un espai important per a la millora en l’àmbit municipal. De forma genèrica s’aprecia que els elements més bàsics estan publicats de forma raonablement estesa però que les xifres descendeixen ràpidament segons augmentem el nivell de detall i concreció. S’observa que són molts els ajuntaments que ofereixen alguna informació sobre la seva estructura, la seva activitat o els mecanismes de contacte, però encara són pocs els que n’ofereixen molta.

Si bé no es pot apreciar en la informació que hem facilitat a través de les taules, un aspecte que es mostrava rellevant en l’anàlisi: el volum poblacional del municipi. Com és d’esperar, municipis de major nombre d’habitants normalment faciliten més informació. Aquest fet és particularment important si tenim present que l’univers del projecte es limita als municipis majors de 500 habitants, 620 en el moment en què es va dur a terme el treball de camp, i que, en conseqüència, encara en restarien 326 dels quals no disposem d’informació. Alhora, no hi ha cap indicador per al qual hi hagués disponible informació

a tots els municipis i cap municipi disposava d'informació del 100 per cent dels ítems estudiats.

Així doncs podríem identificar quatre aspectes que expliquen el volum d'informació disponible:

- En primer lloc, com dèiem, el perfil del municipi, i molt especialment la seva grandària.
- En segon lloc, les característiques de les dades objecte de la publicació; les més habituals són les dades d'identificació bàsica, poc sensibles políticament.
- En tercer lloc, l'existència de requeriments de publicitat previs, normalment continguts en normativa sectorial.
- I en quart lloc, la disponibilitat d'una eina o plataforma que faciliti la publicació.

La identificació d'aquests elements ja ens avança uns indicis sobre quina serà la situació respecte al nivell d'acompliment de la norma i les possibles vies de millora.

De la realitat a la norma, valoració d'acompliment prèvia a l'aplicació

Ens centrarem ara en una anàlisi del nivell d'acompliment de la norma de transparència en la situació prèvia a la seva aprovació. Aquesta exploració ens permet aproximar-nos a quina és la distància entre les obligacions establertes per la nova regulació aprovada i les condicions abans de la seva aplicació. Per a portar-ho a terme, hem seleccionat els indicadors recollits en el Projecte sobre la Transparència municipal que coincideixen amb requeriments recollits en l'articulat amb l'objecte de construir un índex.

Cal tenir present que el projecte es va definir i dur a terme de forma prèvia a la tramitació i aprovació de la norma i, en conseqüència, el contingut dels elements observats no són completament equivalents. De fet, com hem comentat, la norma catalana es podria definir com una proposta ambiciosa que inclou un volum important d'informació amb un elevat grau de detall. El que oferim, doncs, és una aproximació a partir d'alguns elements que s'emmarquen essencialment dins de les obligacions vinculades a l'estructura i a l'activitat. La figura 4 mostra els ítems inclosos en la construcció de l'índex. Pel que fa al mètode de càlcul, s'ha establert un model simple en què cadascun

dels elements suma de forma unitària, excepte en els casos de la identificació dels responsables i els catàlegs i cartes de serveis que sumen dos en cada cas –s’ha diferenciat la identificació dels responsables de la presència d’informació sobre el seu perfil i l’existència de catàlegs de serveis i de cartes de serveis. S’ha fet aquesta excepció atès que era força habitual que es disposés d’una informació però no de l’altra i ambdues són rellevants de forma separada. D’aquesta manera, es podia ajustar millor l’anàlisi de la informació a la realitat dels portals i les pàgines web municipals. L’índex es calcula després com un percentatge d’acompliment d’aquests ítems.

Figura 4. Indicadors inclosos en l’índex de grau d’acompliment de la llei catalana de transparència

| Nº d’ítem associat | Indicador |
|--------------------|---|
| 1 | Òrgans de govern |
| 2 | Funcions |
| 3-4 | Identificació dels responsables, llur perfil i trajectòria professional |
| 5 | Organigrama actualitzat |
| 6 | Plantilla i relació de llocs de treball del personal funcionari, laboral i eventual |
| 7 | Convocatòries i resultats dels processos selectius de provisió i promoció del personal |
| 8 | Relació d’alts càrrecs |
| 9-10 | Catàleg de serveis prestats i cartes de serveis |
| 11 | Informació sobre els canals de participació i procediments participatius en tràmit |
| 12 | El pressupost, amb la descripció de les partides pressupostàries anuals i les dades de llur execució i liquidació, i el compliment dels objectius d’estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera |
| 13 | Retribucions, indemnitzacions i dietes dels membres electes |
| 14 | Retribucions del personal eventual (càrrecs de confiança) |
| 15 | Comptes anuals complets |
| 16 | Inventari general del patrimoni: béns immobles de domini públic i patrimonials |
| 17 | Plans i programes anuals i pluriennals de caràcter general |

| Nº d'ítem associat | Indicador |
|--------------------|--|
| 18 | Plans i programes anuals i pluriennals de caràcter sectorial |
| 19 | Pla territorial general, plans territorials parcials, plans directores territorials, plans territorials sectorials, plans directores urbanístics, plans d'ordenació urbanística municipal, pla d'espais d'interès natural i altres plans i programes que s'hagin d'elaborar per compliment d'una norma amb rang de llei i la publicació dels quals sigui obligatòria |
| 20 | Modificacions d'aquests i la informació econòmica, geogràfica i urbanística, d'elaboració pròpia o externa, que les administracions hagin d'utilitzar per a la seva elaboració i per a l'avaluació de la seva execució |
| 21 | Informació sobre les licitacions en tràmit, que ha de comprendre com a mínim el tipus de contracte, el seu objecte, contingut econòmic, plecs de clàusules administratives i condicions d'execució |
| 22 | Existència d'un espai diferenciat del portal de transparència en matèria de contractació pública |
| 23 | Condicions i obligacions assumides pels gestors en relació amb la qualitat, accés al servei i requisits de prestació del servei |

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Anàlisi dels resultats globals

La taula 20 mostra els resultats globals ordenats en quatre intervals que es corresponen amb els quartils. Un primer grup recull els municipis que han obtingut un percentatge fins el 25 per cent del total de l'índex, un segon grup aquells que se situarien entre el 25 i el 50 per cent, en un tercer grup trobaríem els ajuntaments que superen el 50 per cent i en el darrer grup se situarien els municipis que disposen de més del 75 per cent de la informació analitzada. Val la pena apuntar que cap municipi no disposava de la totalitat dels indicadors inclosos i hi havia casos que no en disposaven de cap. La pràctica totalitat dels municipis se situen per sota del 50 per cent; de fet, més del 92 per cent dels municipis analitzats. Cal dir que el percentatge d'ajuntaments posicionats en el grup que comprèn des del 25 fins al 50 per cent es lleugerament superior (en concret, un punt just). De forma general podem afirmar, doncs, que als municipis catalans encara els queda feina per apropar-se a les exigències normatives.

Taula 20. Índex de grau d'acompliment de la llei catalana de transparència

| Intervals de resultats obtinguts | Nombre de municipis | Percentatge de municipis |
|----------------------------------|---------------------|--------------------------|
| Més del 75% dels indicadors | 8 | 1,3 |
| Del 51 al 75% dels indicadors | 39 | 6,3 |
| Del 25% al 50% dels indicadors | 289 | 46,7 |
| Fins al 25% dels indicadors | 283 | 45,7 |
| TOTAL | 619 | 100,0 |

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Anàlisi per tram de població

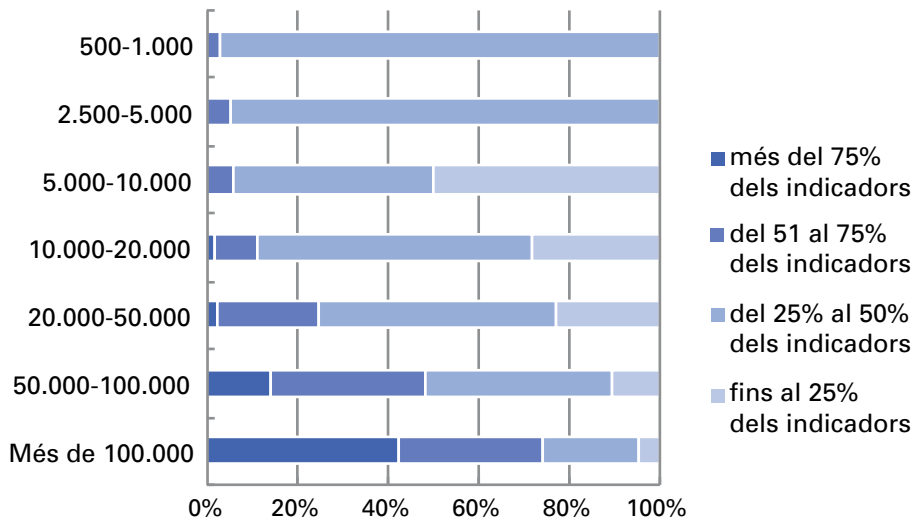
L'anàlisi per trams de població ens ofereix una visió coherent amb l'exploració general del projecte: els municipis situats en trams superiors pel que fa a l'acompliment dels criteris de la norma solen ser municipis de major grandària poblacional. És interessant el fet, però, que tot i que la incidència del nombre d'habitants, en realitat com a indicador de la dimensió i capacitat organitzativa de l'ens, és un element rellevant, també és cert que es poden identificar algunes excepcions. És a dir, hi ha alguns municipis, tot i que no gaires, de trams poblacionals reduïts en les categories de més del 50 per cent d'acompliment i, en sentit invers, hi ha municipis de grandàries notables en trams de baix acompliment. La taula 21 i el gràfic 1 mostren en números absoluts i en percentatge aquesta realitat.

Taula 21. Índex d'acompliment de la llei catalana de transparència per trams de població. Xifres absolutes

| | Molt dolenta | Dolenta | Normal | Bona | Molt bona |
|----------------|--------------|-----------|------------|------------|------------|
| 500-1.000 | 0 | 1 | 41 | 111 | 153 |
| 1.000-2.500 | 0 | 2 | 58 | 106 | 166 |
| 2.500-5.000 | 0 | 3 | 57 | 32 | 92 |
| 5.000-10.000 | 0 | 7 | 56 | 25 | 88 |
| 10.000-20.000 | 1 | 7 | 43 | 7 | 58 |
| 20.000-50.000 | 1 | 11 | 26 | 2 | 40 |
| 50.000-100.000 | 2 | 5 | 6 | 0 | 13 |
| Més de 100.000 | 4 | 3 | 2 | 0 | 9 |
| N | 8 | 39 | 289 | 283 | 619 |

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Gràfic 1. Índex del grau d'acompliment de la llei catalana de transparència per trams de població. Dades en percentatge



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Punts forts i punts dèbils. Informació més freqüent i informació poc tractada

Una altra visió que pot resultar d'interès se centra en quina és la informació que es localitza de forma més habitual en els llocs web municipals i quina, en canvi, resulta més difícil de trobar. L'anàlisi sectorial per tipus d'informació disponible ofereix una perspectiva interessant de quins són els elements que requeriran millores més notables. Així, la taula 22 mostra la freqüència amb què trobem cadascun dels ítems analitzats i posa de nou de manifest la lògica que ja s'apuntava en l'exploració inicial. La identificació bàsica dels electes és la informació més freqüent, seguit per un espai genèric per a la contractació i després, ja a una certa distància, informació de planificació urbanística i territorial i els procediments de contractació amb major nivell de detall. És a dir, d'acord amb el mateix esquema que esmentàvem, informació bàsica i poc sensible, i informació ja sotmesa a règims de publicitat que sovint disposava de plataformes prèvies, configuren els espais amb millor tractament.

Val la pena destacar, doncs, la rellevància de l'acció de la Generalitat en aquest àmbit i com el fet de facilitar eines millora l'accés a la informació.

Taula 22. Freqüència dels ítems inclosos en els indicadors de l'índex de grau d'acompliment de la llei catalana de transparència. Dades en percentatge

| Nº d'indicador associat | Ítems definits en els indicadors de l'índex | % ajuntaments |
|-------------------------|---|---------------|
| 3 | Identificació membres electes | 95,6 |
| 1 | Identificació òrgans de govern | 88,7 |
| 4 | Dades del perfil i trajectòria dels membres electes | 88,4 |
| 22 | Espai destinat a contractacions | 85,8 |
| 19 | Plans territorials i urbanístics | 68,5 |
| 21 | Contractes i licitacions en tràmit | 65,8 |
| 9 | Catàleg de serveis | 59,8 |
| 20 | Modificacions dels plans territorials i urbanístics | 52,8 |
| 5 | Organigrama | 29,9 |
| 12 | Pressupost anual, execució i liquidació | 26,2 |
| 16 | Patrimoni municipal | 21,0 |
| 2 | Funcions dels òrgans de govern | 20,8 |
| 7 | Convocatòries processos selectius | 20,5 |
| 15 | Comptes anuals | 17,3 |
| 6 | Plantilla | 13,4 |
| 13 | Retribucions càrrecs electes | 13,4 |
| 17 | Pla general | 12,6 |
| 18 | Plans sectorials | 10,0 |
| 11 | Procediments participatius en tràmit | 6,3 |
| 23 | Condicions de qualitat en la prestació de serveis | 3,1 |
| 10 | Carta de serveis | 3,1 |
| 8 | Relació dels alts càrrecs | 2,6 |
| 14 | Retribucions càrrecs confiança | 2,3 |

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

En sentit invers, les retribucions dels càrrecs de confiança, el detall de les obligacions adquirides a les cartes de serveis, els procediments participatius o la planificació són informacions que escassegen entre els portals i webs dels municipis analitzats. Val la pena tenir present diversos elements en aquest recompte. En primer lloc, és possible que alguns municipis no disposin d'alguna d'aquestes eines; en aquest sentit, hauran de fer un doble esforç atès que

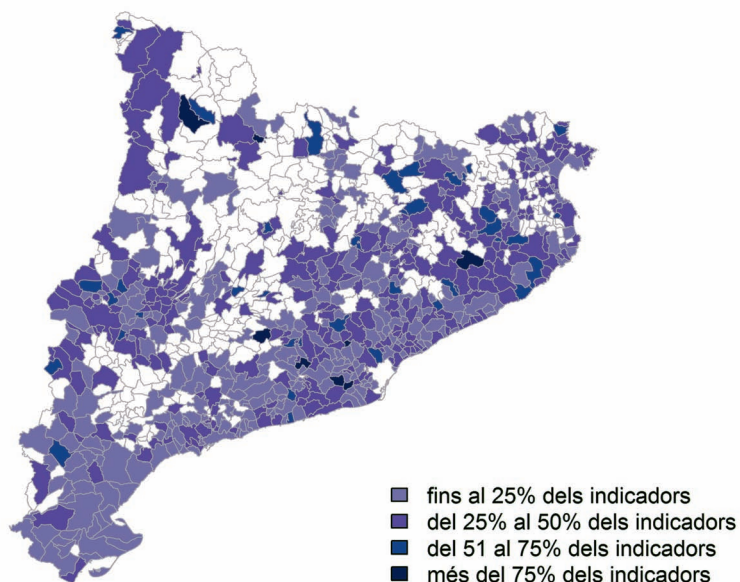
es tracta de requeriments establerts a la norma. Ens trobaríem en aquelles situacions en què no només s'ha de publicar la informació sinó que cal elaborar-la primer i aquest no és un element menor. En segon lloc, és possible que no tinguin obert un procediment d'aquestes característiques; en aquest cas, resulta difícil fer una interpretació de la dada. És a dir, no sabem si no hi ha procediments participatius en tràmit o si no se n'informa. I en tercer lloc, hi ha informació que hauria d'estar present de forma generalitzada, com per exemple les retribucions dels càrrecs electes i que les localitzem en poc més del 13 per cent dels webs.

Així, els criteris que ens explicaven en un sentit també són útils per aclarir la manca d'informació en sentit invers: informació més sensible políticament, i que implica l'assumpció de compromisos concrets o no s'ha elaborat o no s'ha publicat.

El nivell d'acompliment al territori: mapa del grau d'acompliment de la norma

Per acabar, hem considerat que un mapa podria oferir una visió més intuïtiva de la distribució dels municipis en el territori segons el seu nivell d'acompliment.

Mapa 15. Índex del grau d'acompliment de la llei catalana de transparència en les poblacions de més de 500 habitants



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

De la norma a la cultura institucional: consideracions i reptes pendents

L'aprovació i entrada en vigor aquest 2014 de les normes sobre transparència posa de manifest la preocupació per una matèria sensible i rellevant. La informació no és " propietat " de les administracions sinó que les administracions generen i custodien un bé que per la seva naturalesa pertany a la ciutadania. D'acord amb aquesta lògica la llei estatal (Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern) i, de forma encara més detallada i generosa, la llei catalana (Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern) estableixen un marc en el desplegament d'accions dirigides a obrir la informació en mans de les institucions i posar-la a la lliure disposició. La voluntat explícita d'aquesta activitat normativa s'encamina a la millora del vincle entre la ciutadania i el sector públic, entenent que una millora en termes de transparència fomentarà la reconstrucció de la confiança institucional, tan malmesa en els darrers temps.

Més enllà de la dificultat per establir si aquest vincle es produeix de forma espontània, la bondat, i necessitat, de les mesures de foment de la transparència hauria de plantejar-se com un requeriment democràtic. En aquest sentit, és possible que la publicació i publicitat de molta informació que gestionen les administracions públiques no resulti suficient. En el fons, aquestes regulacions haurien de promoure un canvi cultural i institucional en el conjunt del sector públic que no se circumscriu a les obligacions de publicitat que ja recollia el dret administratiu clàssic. I aquest es configura com el major repte d'aquestes iniciatives, ja que si tot el conjunt de requeriments roman com un simple registre, aquests webs no seran més populars que els antics documents oficials publicats en paper, dominis limitats als juristes i experts i un jeroglífic inassequible per als aliens a la matèria.

En aquest sentit, les iniciatives s'han centrat essencialment en el contingut de portals i webs com a principal mecanisme de publicació. La norma aclareix que la informació ha de poder ser reutilitzable, ha d'estar ordenada i ha de ser intel·ligible, però aquests criteris no són d'implementació simple. La construcció d'espais d'exposició de la informació serà un procés complex tant pel disseny de les eines, com pel tractament de la informació a causa del volum de feina que tots aquests elements suposen. Una saturació d'informació no tractada i no treballada per a l'ús de la ciutadania pot ser fins i tot contraproductiu. Aquest fet pren especial rellevància en l'àmbit del govern local, on la fragmentació i l'heterogeneïtat són la norma.

El gran nombre d'ens que componen el mapa territorial català els converteix en els principals actors en l'aplicació de la regulació i cal ser conscients que no tots es troben en les mateixes condicions per fer-ho. Així, el projecte sobre la Transparència Municipal de la Fundació Carles Pi i Sunyer posa de manifest que la major part de la xarxa municipal catalana encara ha d'avançar molt per tal de posar-se al nivell que exigeix la normativa. Les dades mostren com els municipis de major grandària estan, com en tantes altres coses, en millors condicions d'escometre l'aplicació; ara bé, també hem pogut constatar altres elements interessants. La major part dels ajuntaments ofereixen algun tipus d'informació al seu lloc web, però aquesta sol ser de tipus bàsic i poc sensible des d'una perspectiva política. Inevitablement, la informació que permet un millor i major seguiment és també informació que sol implicar un major grau de compromís. Un altre element a destacar és l'impacte de l'existència d'obligacions de publicació prèvies; una tradició de publicació en un determinat àmbit incideix de forma positiva en volum d'informació disponible. Per acabar, i en el cas dels ens locals, aquest fet no és menor; l'existència de plataformes o eines de suport impulsades per institucions d'altres nivells és també un element important. Àrees tan específiques i particulars com la contractació o la gestió de territori han estat canalitzades mitjançant plataformes de la Generalitat i aquest fet es mostra com a determinant.

És possible, doncs, que sigui necessari un compromís conjunt del teixit institucional per impulsar la transparència i garantir un bon nivell d'acompliment, també a nivell municipal. Val la pena considerar el fet que una atomització de les fonts, formats i perspectives de tractament de la informació condueix a que aquesta sigui menys intel·ligible i menys útil. Bona part de les exigències contingudes en la norma fan referència a instruments de difícil elaboració i que sovint suposen la introducció de lògiques diferents. Així, l'elaboració d'instruments de programació i planificació, el disseny d'indicadors, i la incorporació d'eines d'avaluació potser té més sentit que es porti a terme de forma coordinada, a partir d'una visió conjunta que permeti un millor seguiment i comprensió per part de la ciutadania.

El sector públic té la responsabilitat d'oferir informació veraç i compressible que impulsi l'exercici d'una ciutadania més compromesa. És possible que la recent aprovació de les normes de transparència no esdevingui el component definitiu en aquest sentit, però pot articular-se com una palanca que fomenti un canvi cultural necessari. ■

ANNEX

Índex de taules, gràfics, mapes i figures

ELECCIONS I OPINIÓ PÚBLICA

Taula 1. Nombre de vots per circumscripció i per tram de població a les eleccions al Parlament europeu de 2014

Taula 2. Percentatges de participació i vot per circumscripció i per tram de població a les eleccions al Parlament europeu de 2014

Taula 3. Diferència de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i 2009

Taula 4. Diferència de vot entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i les eleccions al Parlament de Catalunya de 2012

Mapa 1. La participació. Diferències de participació entre les eleccions al Parlament europeu de 2014 i 2009

Mapa 2. El vot a ERC

Mapa 3. El vot a CiU

Mapa 4. El vot al PSC

Mapa 5. El vot a ICV-EUiA

Mapa 6. El vot aL PP

Mapa 7. El vot a C's

Mapa 8. El vot a *Podemos*

Figura 1. Resultats del procés participatiu del 9N

Mapa 9. Participació per municipis en el procés participatiu del 9N

Mapa 10. El "sí-sí" per municipis

Mapa 11. El "sí-no" per municipis

Mapa 12. El "sí-en blanc" per municipis

Mapa 13. El "no" per municipis

Mapa 14. El vot a altres opcions per municipis

PARLAMENT

Taula 5. Lleis aprovades pel Parlament de Catalunya

Taula 6. Decrets llei

Taula 7. Projectes de llei admesos a tràmit durant 2014 i encara en aquesta situació a 31 de desembre de 2014

Taula 8. Proposicions de llei admeses a tràmit durant 2014 i encara en aquesta situació a 31 de desembre de 2014

Taula 9. Proposicions de llei desestimades

Taula 10. Classificació econòmica dels ingressos per subsectors (en milions €)

Taula 11. Classificació econòmica de la despesa per subsectors (en milions €)

Taula 12. Classificació de les despeses totals dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per àrees i polítiques

Taula 13. Despeses de l'administració de la Generalitat per seccions (subsector "Generalitat")

GOVERN

Quadre 1. Projectes de llei en l'àmbit econòmic

Quadre 2. Acords diversos en l'àmbit econòmic

Quadre 3. Projectes de llei en l'àmbit social

Quadre 4. Plans, programes i actuacions en l'àmbit social

Quadre 5. Convenis de col·laboració Govern de la Generalitat-Govern de l'Estat

Quadre 6. Acords que expressen conflictivitat Generalitat-Estat espanyol

Quadre 7. Acords de Govern relacionats amb l'eix nacional

Quadre 8. Política territorial

Quadre 9. Modernització administrativa

Quadre 10. Seguretat pública

Quadre 11. Altres acords de Govern

ÀMBIT LOCAL

Figura 2. La publicitat i la transparència en els models d'administració

Figura 3. Les obligacions de la llei 19/2014 en relació amb l'estructura institucional

Taula 14. Informació disponible sobre l'estructura política

Taula 15. Informació disponible sobre l'estructura administrativa

Taula 16. Informació sobre el procés pressupostari i informació econòmica

Taula 17. Informació sobre la contractació pública

Taula 18. Informació sobre l'urbanisme i la gestió del territori

Taula 19. Informació sobre mecanismes de contacte

Figura 4. Indicadors inclosos en l'índex de grau d'acompliment de la llei catalana de transparència

Taula 20. Índex de grau d'acompliment de la llei catalana de transparència

Taula 21. Índex d'acompliment de la llei catalana de transparència per trams de població. Xifres absolutes

Gràfic 1. Índex del grau d'acompliment de la llei catalana de transparència per trams de població. Dades en percentatge

Taula 22. Freqüència dels ítems inclosos en els indicadors de l'índex de grau d'acompliment de la llei catalana de transparència. Dades en percentatge

Mapa 15. Índex del grau d'acompliment de la llei catalana de transparència en les poblacions de més de 500 habitants

