



anuari

polític de Catalunya

2012



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



Anuari polític de Catalunya
2012

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 2012**

Número 6 - 2013

ICPS

Mallorca, 244 pral.

08008 Barcelona

www.icps.cat

(0034) 93 487 10 76

Amb el suport de:



**Diputació
Barcelona**



Universitat Autònoma de Barcelona



d'estudis
autonòmics
i locals

© ICPS i els diferents autors, 2013

DIRECCIÓ

Joan Marcet

COORDINACIÓ

Lucía Medina

REDACCIÓ

Anna Caballero

Maria Freixanet

Robert Liñeira

Lucía Medina

COL·LABORADORS D'AQUEST NÚMERO

Elisenda Canals, Óscar Justicia, Carles Morata, Jordi Muñoz,

Edmon Piqué, Helena Ricomà, Maite Vilalta

Equip de la Fundació Carles Pi i Sunyer: Jaume Magre, Esther Pano,

Alba Viñas, Anna Lara, Carla Puiggròs, Joan Manel Sánchez Griñó

EDICIÓ

Rafael Pascuet

PREIMPRESSIÓ

Tren Estudi Gràfic, S.L.

ISSN: 2013-0120

DL: B-29.765-2010

AGRAÏMENTS

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

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

Sumari

Presentació. Joan Marcet	5
---------------------------------	---

7 ELECCIONS I OPINIÓ PÚBLICA

25-N: temps convulsos, ¿eleccions excepcionals? Robert Liñeira	9
--	---

La campanya	9
Els resultats	13
25-N: eleccions excepcionals?	19

La irrupció de la Catalunya independent Robert Liñeira	26
--	----

29 PARLAMENT

El Parlament de Catalunya durant la legislatura més breu Lucía Medina i Maria Freixanet	31
---	----

Les lleis aprovades	32
Una eclosió de decrets llei	37
La legislació que no va reeixir	39
Els debats parlamentaris	44
Les 'retallades' al centre del debat	45
L'equilibri de les finances o el tercer pla d'ajust	47
El debat de política general que donà pas a la convocatòria d'unes noves eleccions	50

53 GOVERN

El final precipitat d'un Govern marcat per l'austeritat Helena Ricomà i Jordi Muñoz	55
---	----

Una aposta per l'estabilitat i la continuïtat: l'estructura del Govern	56
Una agenda condicionada pels problemes financers: l'acció de govern	58
Economia i sectors productius	58
Ensenyament	59
Salut	60
Polítiques socials i Família	61
Seguretat	61
Política territorial i sostenibilitat ambiental	62
Administració pública	62
Nació, llengua i cultura	63

Els pressupostos de 2012: molta incertesa i més austeritat Maite Vilalta	64
--	----

Un Govern en dificultats: l'opinió pública i la valoració de la gestió del Govern. Jordi Muñoz	71
--	----

75 PARTITS POLÍTICS

Els partits a l'opinió pública: la crisi ataca de nou? Robert Liñeira	77
---	----

Girs programàtics i altres peripècies dels partits catalans Lucía Medina i Maria Freixanet	81
--	----

Convergència i Unió	82
Partit dels Socialistes de Catalunya	84
Esquerra Republicana de Catalunya	86
Partit Popular Català	88
Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa	89
Ciutadans – Partit de la Ciutadania	91
Candidatura d'Unitat Popular	92
Solidaritat Catalana per la Independència	93

95 ÀMBIT LOCAL

Els consells comarcals al centre del debat Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals	97
--	----

Els consells comarcals com a eix del debat	98
El perfil institucional i polític dels consells comarcals	101
La previsió legal de les funcions dels consells comarcals	102
Competències de cooperació, assessorament i coordinació dels municipis	104
Competències comarcals atribuïdes mitjançant lleis sectorials i competències delegades o assignades per la Generalitat	106
Desenvolupament efectiu dels consells comarcals: les activitats	109
Característiques de l'activitat comarcal	109
Recepció de l'activitat comarcal des dels municipis	112
La despesa dels consells comarcals segons àmbits d'actuació	115
Algunes reflexions finals	120

ANNEX	
Sumari de gràfics, mapes, figures i taules	124

Presentació

Sotmetem a la consideració del lector l'Anuari Polític de Catalunya corresponent a 2012, any marcat per una acceleració de la vida política catalana que culmina en unes imprevistes eleccions anticipades al Parlament, celebrades el 25 de novembre (25N), amb la qüestió del dret a decidir com a eix fonamental del debat electoral, i amb les mobilitzacions de l'11 de setembre encara calentes; una cita electoral situada en un context català, estatal i europeu marcat per una crisi econòmica sense precedents que es resisteix a tocar fons, i que ha generat, per acabar imposant-lo, el seu propi llenguatge: ajust, atur, austeritat, dèficit, "homes de negre", rescat, "retallades", troica...

Però abans d'entrar en matèria i fer un breu recorregut pels cinc blocs que estructuraven l'Anuari, avancem una novetat –formal– de la present edició: fill inevitable del seu temps, l'Anuari passa a inscriure's en l'apartat de les publicacions digitals de l'ICPS, abandonant el clàssic suport de paper que li era habitual.

Dos textos de **Robert Liñeira** composen el bloc dedicat a eleccions i opinió pública que obre l'Anuari. En el primer ("25N: temps convulsos, ¿eleccions excepcionals?"), l'autor passa revista a la campanya electoral del 25N i analitza els resultats d'unes eleccions que qualifica d'atípiques, per acabar interrogant-se sobre la seva excepcionalitat, atès el seu caràcter d'anticipades (convocades al bell mig de la IX legislatura), i sobre els canvis importants de l'oferta programàtica dels partits, molt especialment de Convergència i Unió, la primera força política del Parlament, que ha modificat la seva tradicional posició sobre les relacions entre Catalunya i Espanya per passar a defensar una agenda sobiranista. En el segon treball ("La irrupció de la Catalunya independent"), l'autor aprofundeix, amb l'ajut del Sondeig d'Opinió de l'ICPS, en el debat obert de bat a bat en l'opinió pública al voltant d'una possible independència de Catalunya.

A efectes parlamentaris, 2012 ha estat un any a cavall de dues legislatures, la IX i la X. La primera, oberta després de les eleccions de 2010, acaba el 28 de setembre de 2012, dia en què el president Artur Mas dissol el Parlament per convocar les eleccions del 25N. La segona, iniciada el 17 desembre de 2012, gairebé roman gairebé inèdita, per raons òbvies, en aquest Anuari.

La IX legislatura és, doncs, la protagonista de l'apartat Parlament. **Lucía Medina i Maria Freixanet** ("El Parlament de Catalunya durant la legislatura més breu") fan un inventari valoratiu de les activitats parlamentàries: lleis aprovades, decrets llei promulgats pel Govern (tota una eclosió, donats els temps

extraordinaris viscuts), legislació que no va reeixir (proposicions de llei presentades pels grups parlamentaris i iniciatives legislatives populars). El relat es tanca amb una crònica dels quatre debats parlamentaris principals celebrats durant 2012.

La conjuntura econòmica (l'aplicació de mesures d'austeritat, la contenció del dèficit públic i la gestió dels problemes de liquiditat), i la necessitat d'arribar a acords parlamentaris en no tenir majoria absoluta al Parlament, marquen l'acció de govern de la Generalitat durant 2012. Des d'aquest punt de partida, **Helena Ricoma i Jordi Muñoz** ("El final precipitat d'un govern marcat per l'austeritat") exploren la repercussió que ambdós condicionants esmentats tenen sobre els diferents àmbits d'aplicació de l'acció de govern. Per la seva banda, **Maite Vilalta** ("Els pressupostos de 2012: molta incertesa i més austeritat") desglossa i analitza uns pressupostos que reflecteixen clarament la voluntat de seguir aplicant polítiques d'austeritat. El bloc dedicat al Govern es clou amb una aportació de **Jordi Muñoz** ("Un Govern en dificultats: l'opinió pública i la valoració de la gestió del Govern"), elaborada a partir del Sondeig d'Opinió de l'ICPS, segons la qual la profunditat de la crisi econòmica i de l'ajust pressupostari, centrat bàsicament en la reducció de la despesa pública, sembla haver afectat molt negativament la imatge del Govern.

També amb l'ajut del Sondeig d'Opinió de l'ICPS, **Robert Liñeira** ("Els partits a l'opinió pública: la crisi ataca de nou?") analitza la creixent impopularitat dels partits polítics davant la incapacitat dels governs per a fer front a la crisi econòmica, a l'article que obre l'apartat dedicat als partits polítics. Completa el bloc una visita guiada, de la mà de **Lucía Medina i Maria Freixanet**, als canvis programàtics de l'oferta política dels diferents partits, en un context de crisi econòmica, irrupció independentista i convocatòria anticipada d'eleccions al Parlament ("Girs programàtics i altres peripècies dels partits catalans").

Finalment, la presentació, durant 2012, de dues noves propostes de regulació en l'àmbit de govern local (avantprojecte de llei de l'administració local de l'Estat i proposta de modificació de la llei catalana), amb més que possibles efectes a les diputacions i consells comarcals, dóna peu a la reflexió sobre els consells comarcals ("Els consells comarcals al centre del debat") que, elaborada com en edicions precedents per la **Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals**, conforma el bloc d'àmbit local que tanca l'Anuari.

Joan Marcet

Director de l'ICPS (UAB)

Eleccions i opinió pública

25-N: temps convulsos, ¿eleccions excepcionals?

■ **Robert Liñeira**

Les eleccions de novembre de 2012 al Parlament de Catalunya foren atípiques per diversos motius. Primer, perquè es tractava d'unes eleccions celebrades a meitat de mandat, avançant-se dos anys a l'esgotament de la IX legislatura del Parlament. En segon lloc, perquè aquestes eleccions van coincidir amb canvis importants en l'oferta programàtica dels partits i, en concret, perquè la primera força política del Parlament, Convergència i Unió, va modificar el seu tradicional posicionament sobre les relacions entre Catalunya i Espanya per passar a defensar una agenda independentista i la celebració d'un referèndum d'autodeterminació a Catalunya.

La campanya

Aquests dos fets, l'avançament electoral i el canvi en la posició de CiU, van facilitar que la campanya electoral fos una de les més breus i intenses en la història de les eleccions al Parlament. Breu, perquè es tractava d'una convocatòria extraordinària i imprevista, el que va facilitar que es passés, gairebé sense solució de continuïtat, d'un clima de no campanya (o del clima de continua campanya de baixa intensitat que caracteritza les democràcies contemporànies), a la màxima temperatura política inherent a l'escenari preelectoral. En efecte, l'opinió pública va tornar de les vacances d'estiu sense que s'albiressin unes eleccions en el curt termini. L'arrencada del curs polític amb la massiva manifestació de l'11 de setembre va accelerar els esdeveniments i va marcar la forta intensitat de la campanya: el dia 20, Artur Mas i Mariano Rajoy es van reunir per certificar el desacord entre els governs espanyol i català sobre la proposta de "pacte fiscal" de CiU, i el dia 28 Artur Mas dissolia el Parlament per convocar unes eleccions on CiU defensaria la celebració d'un referèndum per a l'autodeterminació. Així doncs, en un interval de quinze dies, l'opinió pública es va veure sacsejada i va haver d'adaptar-se al fet que hi hauria eleccions a dos mesos vista.

Aquesta convocatòria esdevinguda va tenir conseqüències tant per als partits com per a l'opinió pública. Per a alguns partits, l'avançament electoral els

agafava sense un líder clar o consolidat. En aquí, el més afectat fou el Partit dels Socialistes de Catalunya, que es trobava inserit en un debat intern sobre la conveniència de celebrar eleccions primàries (i sobre com celebrar-les), debat i renovació que va acabar posposant fins a després de les eleccions. En canvi, Esquerra Republicana de Catalunya, l'altre gran damnificat de les eleccions de 2010, ja havia renovat el seu lideratge quan escollí Oriol Junqueres com a nou president de la formació a la tardor de 2011, però aquesta era encara una figura no del tot coneguda entre l'opinió pública en el moment de la convocatòria. Finalment, tampoc la Candidatura d'Unitat Popular (CUP) –formació que havia decidit presentar-se per primera vegada a les eleccions al Parlament després del seu èxit a les eleccions municipals de 2011– no tenia candidat, tot i que podem suposar que aquest fet tenia menys transcendència atesa la voluntat de la CUP de funcionar de forma assembleària i sense un sol portaveu.

Si l'avançament electoral tingué conseqüències importants sobre les estratègies dels partits, encara foren més visibles les conseqüències de l'avançament sobre l'opinió pública. En efecte, davant d'una convocatòria no anunciada, en una conjuntura extremadament convulsa i amb canvis rellevants a l'oferta partidista, la quantitat de gent que no tenia clar quin seria el sentit del seu vot a les enquestes preelectorals arribà a màxims històrics. Així, si els indecisos s'havien situat històricament al voltant d'un 20 per cent setmanes abans d'unes eleccions, aquesta vegada ascendien al 30. Tot i això, els indecisos semblaven tenir un cert perfil determinat, essent especialment nombrosos entre els que havien recolzat el PSC el 2010¹.

Si no hi ha cap dubte en el fet que la campanya fou breu i intensa, tampoc no genera cap mena de controvèrsia afirmar que aquesta va estar dominada per la qüestió del "dret a decidir". La multitudinària manifestació del 11-S, l'aposta pel referèndum i la cerca d'un nou mandat popular amb la convocatòria d'eleccions són elements que es retroalimentaren per convertir aquesta qüestió en el principal tema de debat. Però tot i la seva preponderància, aquest no fou l'únic tema de la campanya. De fet, a banda de les relacions entre Catalunya i Espanya, l'altre element que va protagonitzar l'agenda política catalana dels darrers mesos va ser les anomenades "retallades", és a dir, la política

¹ Veure article de Lluís Orriols a <http://politikon.es/2012/10/15/el-voto-oculto-en-catalunya/>

de disciplina fiscal duta a terme pel govern de CiU. Així, tot i que la crisi econòmica i les mesures per a pal·liar-la han estat els elements principals del debat polític en el conjunt de la política espanyola des de ben bé finals del 2008, és també cert que aquestes qüestions han tingut un ressò especial a Catalunya, tant per la durada d'aquestes polítiques (Catalunya fou la primera Comunitat Autònoma que celebrà eleccions en temps de crisi, el que facilità que el català fos el primer Govern que incidí en la disciplina fiscal), com per la seva intensitat en àrees sensibles com la sanitat i l'educació.

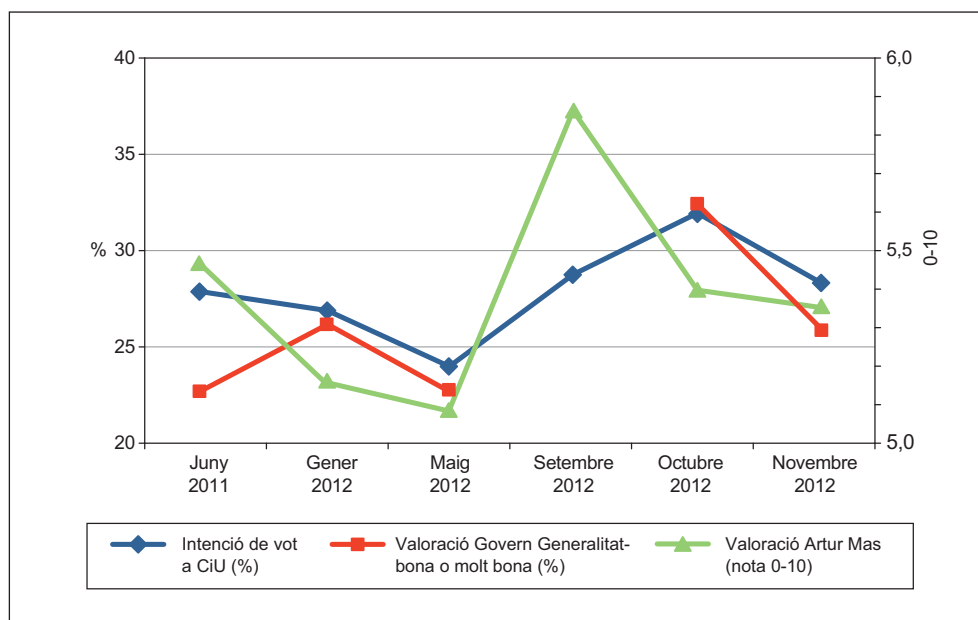
Com havien afectat aquestes polítiques a la popularitat del Govern entre l'opinió pública? No disposem de gaires dades sobre la qüestió, però les poques que tenim assenyalen que la ciutadania estava més en contra de com s'havien produït que de la pròpia política de disciplina fiscal. Així, en un sondeig de GESOP per a *El Periódico* de juny de 2011, un 54 per cent dels entrevistats creien que les "retallades" proposades pel Govern de la Generalitat eren necessàries, però a la vegada un 70 per cent es posicionava en contra de com s'estaven produint². És possible doncs que la política de disciplina fiscal perjudiqués la popularitat del Govern. Les dades recollides a la gràfica 1 evidencien un cert desgast en la imatge del Govern abans de la tardor de 2012, tant si atenem a la intenció de vot directa al govern de CiU com si ens fixem en la valoració d'Artur Mas³. Però tot i patir un cert desgast, el que fan palès aquestes dades és que el deteriorament en la imatge del Govern a les enquestes d'opinió estava molt lluny de la davallada en la popularitat que havia patit el govern Zapatero o el que patia (i continua patint) el govern Rajoy.

Tot semblava canviar a la tornada de l'estiu. Els fets del setembre van permetre que la imatge de CiU, el Govern i, sobretot, la del seu president guanyés popularitat en aquelles setmanes. Per altra banda, la iniciativa política que havia pres el partit del Govern li va permetre tenir un electorat mobilitzat ja durant els primers dies de la precampanya, el que es reflectia en les altes taxes de lleialtat que mostraven els que deien a les enquestes preelectorals que ja havien votat per la federació el 2010. Però el partit del Govern perdé embranzida

² http://www.elperiodico.com/es/ext_resources/gesop/550_EP_Bar%C3%B2metreCatalunya_Juny11_Tabulacions.pdf

³ De fet, si la consecució de la presidència de la Generalitat havia facilitat que Artur Mas assolís la seva màxima puntuació –arribant a un 6,3 al gener de 2011 segons el Baròmetre del Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat–, la seva valoració havia anat caient al llarg d'aquests dos anys, tot i que aquesta encara romania per sobre de l'aprovat.

Gràfic 1. Avaluació electoral de CiU durant la IX legislatura



Font: Baròmetres de GESOP per al diari *El Periódico*

durant l'últim mes de campanya, el que quedà reflectit en els sondejos d'octubre i novembre de 2012. Així, el panel *on line* de GESOP evidencia que Artur Mas va arribar a la seva màxima puntuació (5,7) un mes abans de les eleccions (entre el 26 i el 29 d'octubre), i que a partir d'aquell moment la seva imatge perdé popularitat fins arribar al 4,9 durant la setmana prèvia al diumenge electoral. En canvi, com si fos un preludi de l'èxit de les seves formacions, les valoracions d'Oriol Junqueres i d'Albert Rivera van anar a més en l'últim tram de campanya⁴.

En definitiva, el que evidencien les dades de la campanya (dades que, en bona mesura, el públic ha conegut després de les eleccions) és que aquesta no va servir perquè el Govern millorés les seves expectatives, mentre que sí ho van fer les dels seus rivals. CiU fou capaç de mobilitzar ràpidament part del seu electorat perquè durant el mes de setembre fou el partit que va dur la iniciativa política, però va tenir poc èxit entre els indecisos, que van acabar votant per altres opcions. Per contra, els principals rivals de CiU van anar

⁴ http://www.gesop.net/images/pdf/ca/Informes/IG31_Panel%20seguiment%20campanya_Informe_6.pdf

millorant les seves dades setmana rere setmana, i van arribar a l'últim tram de la campanya en el seu millor moment. De fet, PSC, ERC i PP obtenien els seus millors registres de fidelitat la mateixa setmana de les eleccions, a la vegada que mantenien sota control les xifres dels que volien canviar de vot. Les enquestes postelectorals disponibles (el sondeig postelectoral de GESOP o l'últim Baròmetre del CEO) reforcen aquesta imatge d'intensitat de la campanya quan mostren que una proporció significativa dels ciutadans va decidir el seu vot a última hora.

Els resultats

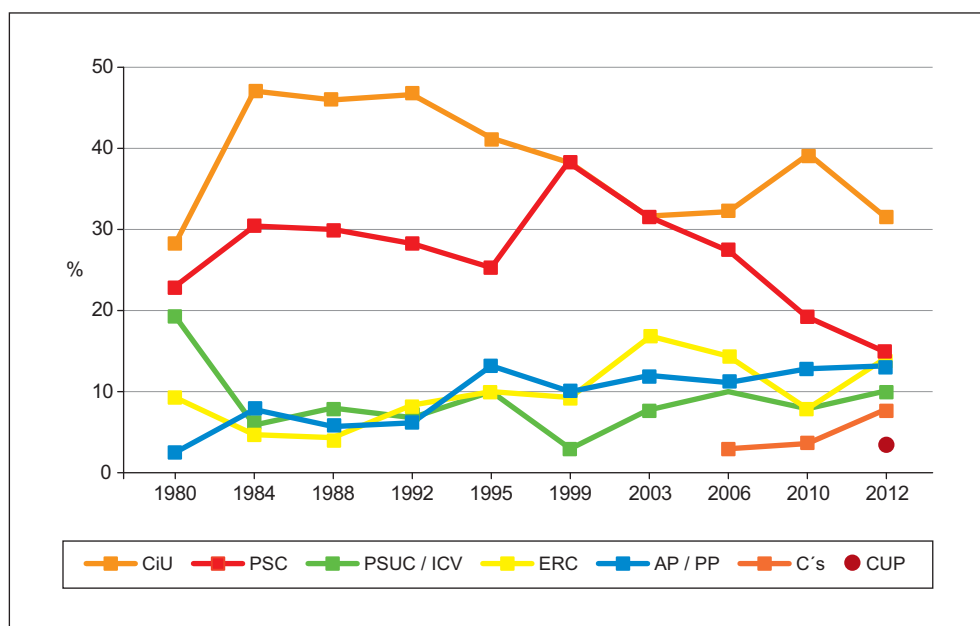
La nit electoral, els titulars no van tenir tant a veure amb els resultats com amb el contrast entre aquests i les expectatives: CiU no només no s'acostava a la majoria absoluta, sinó que perdia vots i escons. Si l'objectiu autoimposat del partit del Govern era superar els 62 escons per a disposar d'una "majoria extraordinària per a temps extraordinaris", els 50 diputats obtinguts eren un fracàs rotund. Els resultats s'han acabat convertint en un clar exemple del fet que guanyar o perdre en matèria d'eleccions sovint vol dir fer-ho millor o pitjor de l'esperat. En efecte, tot i que CiU havia obtingut més del doble de vots que el segon partit, i havia estat la primera força a pràcticament totes les comarques i a la gran majoria de municipis, la lectura unànime de la nit electoral era la de derrota del Govern.

Però la pèrdua de vots de CiU podia preocupar especialment la federació nacionalista si es tenia en compte la segona gran notícia de la nit electoral: la participació havia estat extraordinària, generant mig milió de paperetes més que el 2010. La participació se situà al voltant del 68 per cent, la més alta de les deu eleccions celebrades al Parlament i molt per sobre del 60 per cent de participació mitjana en aquestes convocatòries. De fet, la mobilització va permetre que aquestes eleccions fossin més participades que les eleccions generals anteriors, fenomen insòlit en la història electoral de Catalunya. Per altra banda, tot i que la mobilització va ser prou generalitzada arreu del territori, aquesta fou especialment intensa en aquelles zones on tradicionalment la participació a les eleccions al Parlament era menor. Això va permetre que, a l'àrea metropolitana, PSC, ICV-EUiA, C's i PP milloressin els seus resultats de 2010.

Pel que fa als resultats, ens aproximarem primer fixant-nos en les evolucions del suport electoral als diferents partits. Dites evolucions es recullen en

el gràfic 2. En perspectiva, un dels fenòmens electorals més rellevants de Catalunya és l'afebliment del suport als dos grans partits tradicionals. De fet, en aquestes eleccions CiU i PSC han sumat poc més del 45 per cent dels vots vàlids, la xifra més baixa en les deu convocatòries electorals al Parlament. No és un fet aïllat, sinó que es pot observar al llarg de la dècada anterior, i no només s'observa a les eleccions al Parlament sinó que és ben visible també a les eleccions municipals i generals. Lluny queden doncs les eleccions de 1999, quan encara ambdues forces van sumar més del 75 per cent dels vots. Ara, si bé és cert que tant la pèrdua de suport a CiU com la pèrdua de suport al PSC han afavorit aquesta desconcentració del vot, ha estat especialment la davallada dels socialistes la que ha permès que les dues primeres forces electorals de Catalunya ja no abastin a una majoria de l'electorat.

Gràfic 2. Percentatge de vot vàlid a les eleccions al Parlament de Catalunya



Font: Departament de Governació i Relacions Institucionals

Part d'aquest declivi té a veure amb l'envelliment dels seus electorats. En aquestes eleccions, més de la meitat dels electors no tenien dret a vot en les primeres eleccions democràtiques. A Catalunya, amb un sistema de partits més complex que el del conjunt d'Espanya, l'edat sembla que es configuri com un factor diferenciador de les opcions dels votants, el que podria tenir conseqüències a

llarg termini. Així, si atenem a les dades de l'enquesta de l'ICPS posterior a aquestes eleccions, els electors típics de CiU i PSC presenten una edat entre els 55 i els 60 anys, clarament per sobre de l'edat que presenten els votants de C's, ERC i ICV-EUiA –no diguem els de la CUP. De fet, els electors de més de 65 anys suposen un terç dels votants dels que havien estat les dues grans alternatives polítiques de Catalunya.

En qualsevol cas, la conseqüència més immediata d'aquesta dispersió en les opcions electorals dels catalans és que tant el mapa electoral com el parlamentari són els més fragmentats de l'autogovern, superant fins i tot la "lògica" atomització del vot de les eleccions fundacionals de 1980 (quan encara UCD era la primera força política a Espanya!). Tanmateix, la gran diferència entre el mapa partidista de llavors i l'actual és que, tot i la fragmentació, hi ha una força electoral que s'apropa a un terç dels vots i que dobla el suport de tots els seus rivals. En certa mesura és com si ens trobéssim davant d'un sistema d'"un partit i molts", on CiU no pot formar majoria sola, però on és molt difícil albirar cap majoria sense ella.

Paral·lelament, l'entrada de noves forces a l'hemicicle ha permès que ens trobem no només davant del Parlament més fragmentat, sinó també d'un dels més polaritzats. Efectivament, el fet que les dues forces tradicionals hagin anat perdent pes en benefici d'opcions més radicalitzades ha tingut com a conseqüència que el Parlament reculli posicions més extremes que en el passat, tant en la dimensió ideològica com en la dimensió identitària del sistema de partits català (essent l'ascens de C's i l'entrada de la CUP els exemples més evidents d'això, tot i que no els únics).

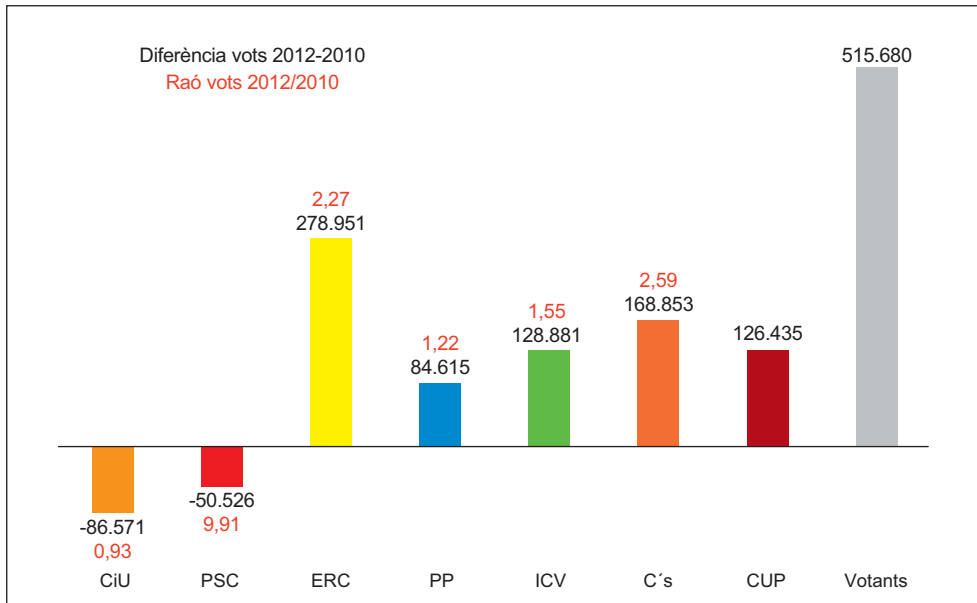
Tanmateix, no s'acostuma a jutjar la sort electoral dels partits fixant-se en les evolucions, sinó sobretot comparant els resultats amb els de la convocatòria anterior. Sovint però, quan han passat uns anys d'aquelles eleccions oblidem les particularitats que la varen envoltar, i passem a veure-la com la situació normal i, per tant, interpretem qualsevol canvi respecte d'aquelles eleccions com una desviació de la normalitat. Però si fem un esforç de memòria podem recordar que, en el nostre cas, les eleccions de 2010 també estigueren envoltades de particularitats.

Si comparem, doncs, les eleccions de 2012 amb les de fa dos anys hem de tenir alguns elements en compte. Per una banda, el govern sortint al 2010 era el Govern tripartit, mentre que el govern sortint al 2012 era un govern presidit

per CiU. Aquell Govern tripartit de 2010 era, en qualsevol cas, un govern sortint estrany atès que només un dels tres socis de la coalició (ICV-EUiA) apostà per la reelecció del govern durant la campanya. De fet, els dos socis majors (PSC i ERC) jutjaren l'experiència del govern de coalició d'esquerres com a irrepetible. Així, les eleccions de 2010 esdevingueren un examen a les etapes del Govern tripartit, el resultat del qual fou especialment sever amb els pene-dits de l'antiga coalició. Per contra, el gran guanyador fou CiU que, com a prin-cipal alternativa al govern d'esquerres, augmentà sensiblement el seu suport, i fins i tot aconseguí millorar la seva implantació a l'àrea metropoli-tana de Barcelona, on tradicionalment havia tingut més dificultats per aconseguir bons resultats, en un èxit que fou interpretat com a producte del rebuig al Govern tripartit.

Per altra banda, la participació en aquestes eleccions ha generat mig milió de vots més que el 2010. És a dir, si la correlació de forces s'hagués mantingut tots els partits haurien rebut més vots perquè hi havia més paperetes a les urnes. Tenint això en compte, els dos grans derrotats de les eleccions són, sens dubte, CiU i PSC perquè ambdós perden vots. En el cas de CiU, ha per-dut poc més de 80.000 paperetes, però l'extraordinari augment de la participa-ció ha traduït aquest descens en 12 escons menys. En el territori els seus resul-tats són desiguals: mentre aconsegueix millorar-los en zones de l'interior de la província de Girona o en altres àrees també interiors, pateix pèrdues molt con-siderables a l'àrea metropolitana, on havia aconseguit avançar substantiva-ment el 2010 arran de la davallada de les forces del tripartit. Amb un 30 per cent dels vots vàlids, el partit del Govern retorna als resultats de 2003 i 2006. Els resultats aconseguits a l'etapa Pujol queden lluny, i fins i tot les eleccions de 2010 apareixen ara com unes eleccions excepcionals.

En el cas del PSC, perdé més de 50.000 vots. De fet, si el 2010 ja marcà el pitjor resultat dels socialistes en unes eleccions al Parlament, 2012 ha suposat una baula més en la seva caiguda electoral. Si el 1999 el PSC aconseguí el 38 per cent dels vots, 13 anys més tard el seu suport ha retrocedit fins a poc més del 14 per cent. De fet, tot i que el PSC continua sent la segona força electoral, ho és a molt poca distància d'ERC i el PP, i ha perdut la segona posició parla-mentària en benefici dels republicans. Per territori, tot i les pèrdues, els socia-listes han aconseguit minimitzar-les en els seus feus històrics de l'àrea metro-politana, mentre que aquestes han estat especialment fortes a la franja occi-dental del Principat.

Gràfic 3. Canvi electoral entre les eleccions de 2010 i 2012

Font: Departament de Governació i Relacions Institucionals

La banda assolellada de les eleccions està, sense cap mena de dubte, a ERC, C's i la CUP. Els primers han aconseguit a prop de 300.000 vots més i multiplicar el seu suport per més de dos. D'aquesta manera, els republicans han aconseguit retornar als seus resultats de 2006 després de la davallada a les eleccions anteriors, igualant el 14 per cent dels vots i els 21 diputats que van assolir llavors (però encara lleugerament per sota dels resultats de 2003). Territorialment, els avenços d'ERC són generals, però més intensos fora de l'àrea metropolitana de Barcelona.

Tot i l'èxit d'ERC, el grans ascens en termes relatius és el de C's, que ha multiplicat per més de dos i mig la quantitat de vots que van obtenir el 2010. C's aconsegueix augmentar fins a nou diputats la seva representació, incrementant el seu suport de forma considerable a tota l'àrea metropolitana de Barcelona. Finalment, l'altra gran guanyadora de les eleccions és la CUP. De fet, a l'igual que ha succeït a les dues eleccions anteriors, les eleccions de 2012 han vist com una nova força electoral arribava al Parlament. En aquest cas, es tracta d'una formació amb certa tradició local a Catalunya, però que es presentava per primera vegada a unes eleccions al Parlament, i que ha aconseguit un 3,5 per cent dels vots vàlids.

Taula 1. Resultats electorals a les eleccions al Parlament de 2012 i 2010

	2012			2010		
		%	Escons		%	Escons
	2012	vot vàlid		2010	vot vàlid	
CiU	1.116.259	30,7	50	1.202.830	38,4	62
PSC	524.707	14,4	20	575.233	18,4	28
ERC	498.124	13,7	21	219.173	7,0	10
PP	471.681	13,0	19	387.066	12,4	18
ICV-EUiA	359.705	9,9	13	230.824	7,4	10
C's-PC	275.007	7,6	9	106.154	3,4	3
CUP	126.435	3,5	3	-	-	-
Solidaritat	46.838	1,3		102.921	3,3	4
Altres	163.516	4,5		214.444	6,9	
Blancs	52.898	1,4		91.631	2,9	
Cens	5.413.868			5.363.688		
Participació	3.668.310	67,8*		3.152.630	58,8*	
Vot nuls	33.140	0,9**		22.354	0,7**	
Abstenció	1.745.558	32,2*		2.211.058	41,2*	

* Aquests percentatges són respecte del cens

** Aquests percentatges són respecte del total de vots emesos, és a dir, de la participació

Font: Departament de Governació i Relacions Institucionals

Finalment, PP i ICV-EUiA han obtingut bons resultats, però no extraordinaris. Amb 80.000 vots més i un diputat addicional, el PP ha aconseguit mantenir la seva quota de suport al voltant del 13 per cent. Així, tot i el desgast que sembla patir el govern de Rajoy en l'opinió pública, el PP ha aconseguit resistir en aquestes eleccions i tancar un cicle d'eleccions favorables a Catalunya, des de les eleccions municipals de 2011 passant per les generals de 2011. Per la seva banda, ICV-EUiA ha aconseguit recuperar la quota de suport de 2006, amb 130.000 vots més i un 10 per cent del suport. A banda de les eleccions de 1980, aquests estan entre els millors resultats de la coalició, aconseguint avenços a l'àrea metropolitana de Barcelona, però patint l'ascens d'ERC i la irrupció de la CUP. En definitiva, ICV-EUiA creix, però no tant com potser cabria esperar davant la davallada dels socialistes.

25-N: eleccions excepcionals?

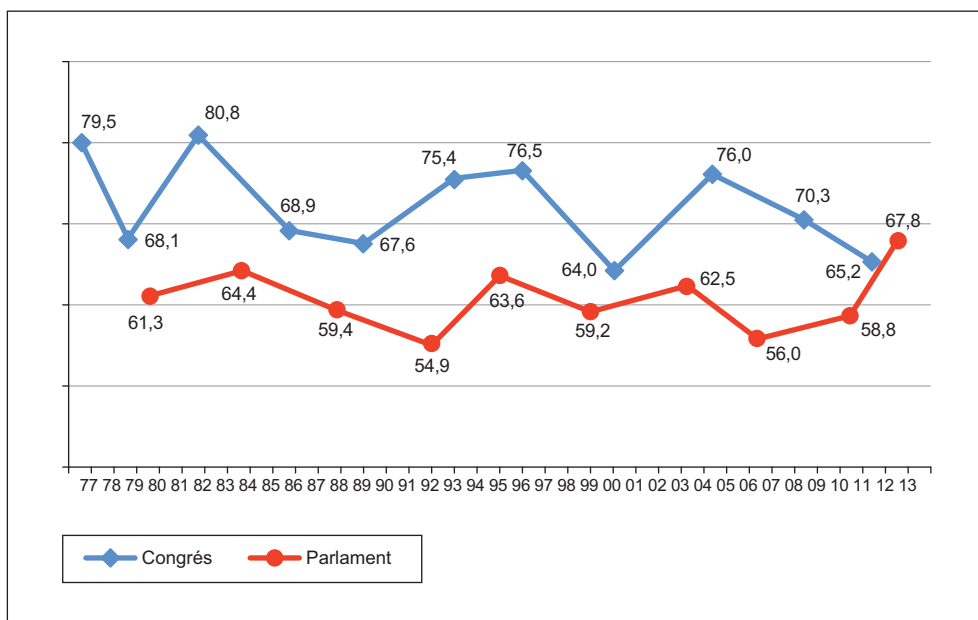
Atès el nostre relat de les eleccions sembla que hi ha prou elements per a dir que les eleccions de 2012 estan plenes de particularitats, i que estem davant d'unes eleccions excepcionals: una forta mobilització, canvis programàtics d'importància en la principal força política del Parlament, una campanya decisiva, o l'erosió del bipartidisme serien els més assenyalats. Tanmateix, no és gaire recomanable sentenciar l'excepcionalitat d'unes eleccions quan són encara recents. Fixem-nos doncs amb més detall en aquests quatre elements de canvi per a poder fer un judici més ponderat.

Pel que fa a la participació és indubtable que aquesta ha estat la més alta en unes eleccions al Parlament, però també és cert que aquesta participació es troba encara per sota del 70 per cent i, per tant, lluny del 76 per cent que s'havia assolit en unes eleccions no tant llunyanes com foren les generals de 2004. És a dir, tot i que en mínims històrics, existeix encara una bossa d'abstencionistes diferencials. En qualsevol cas, només futures comtesses electorals aclariran si aquesta mobilització ha estat puntual i fruit dels elements molt particulars de l'elecció, o si per contra emergeix una nova pauta de participació electoral a Catalunya. Només llavors sabrem si estem presenciant l'agonia del fenomen de l'abstenció diferencial, o si per contra aquesta retorna amb força en convocatòries al Parlament menys estimulants.

Per altra banda, la campanya sembla haver estat decisiva aquesta vegada. Els politòlegs han tendit a assenyalar que les campanyes no importen i que no alteren pràcticament ni l'estat de l'opinió ni els resultats. En canvi, el nostre relat sembla suggerir el contrari. És cert, però, que dir que no acostumen a importar no vol dir que siguin sempre intranscendents. A més, des dels anys 90 ha sorgit una literatura que suggereix que els analistes havien menystingut el paper de les campanyes, i que aquestes són més importants en un context on les velles identitats que lligaven als votants amb els diferents partits s'han difuminat.

Tot i això, no podem prendre les evolucions en les valoracions durant la campanya com a evidències sobre que els detalls de la campanya o les estratègies dels partits han estat determinants. El que és cert és que al setembre l'opinió pública no estava pensant en unes eleccions, i que una ràpida successió d'esdeveniments polítics van situar els ciutadans en una

Gràfic 4. Participació electoral a les eleccions generals i autonòmiques a Catalunya (%)



Font: Ministeri de l'Interior i Departament de Governació i Relacions Institucionals

campanya i en unes eleccions a dos mesos vista. És a dir, els moviments que fa l'opinió pública per acomodar-se a una situació electoral, que solen donar-se en un interval de mesos, aquesta vegada s'han hagut de produir en l'interval de setmanes. En definitiva, la campanya ha registrat tendències que semblen haver estat decisives en els resultats, però això no vol dir que hagi estat la pròpia campanya en comptes de l'acomodació dels propis votants a una situació d'eleccions.

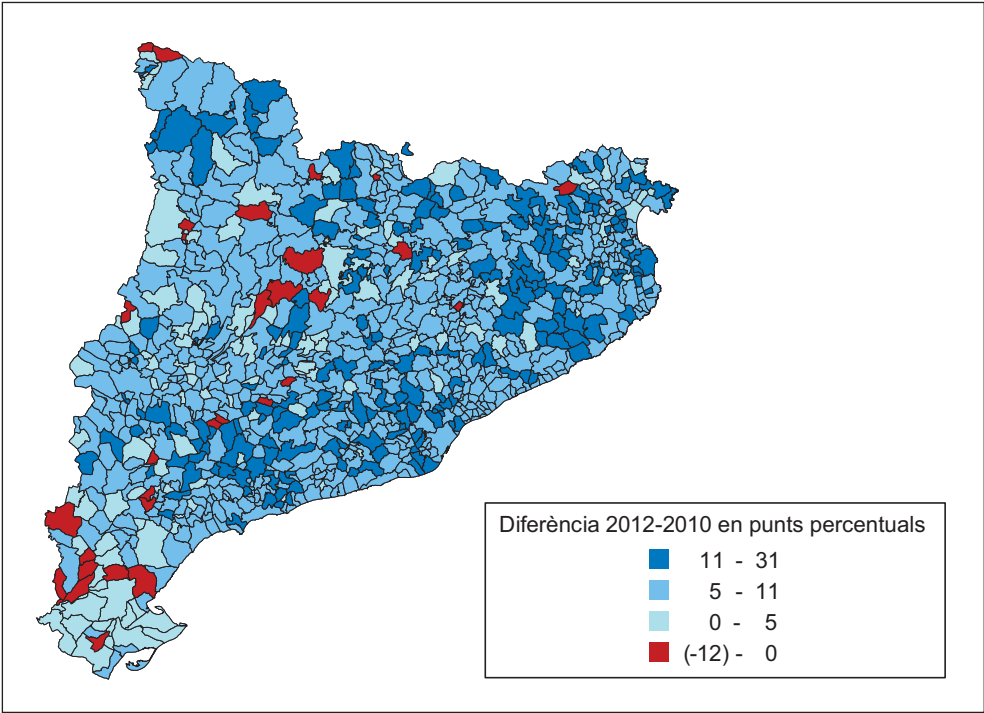
En canvi, sí que semblen innegables els canvis que està patint el sistema de partits català, amb el declivi de les dues grans forces, la fragmentació i, sobretot, l'enfonsament del partit socialista com a alternativa de govern. Però aquest no és un element específic d'aquesta elecció, sinó comú a totes les eleccions de la dècada anterior.

En canvi, sí que és absolutament particular d'aquesta elecció –i de molta importància– la nova posició de CiU en relació a les relacions entre Catalunya i Espanya. Sovint ens fixem en com canvien els electorats, però deixem de banda com canvien els partits. L'aposta durant la campanya per part d'Artur Mas de

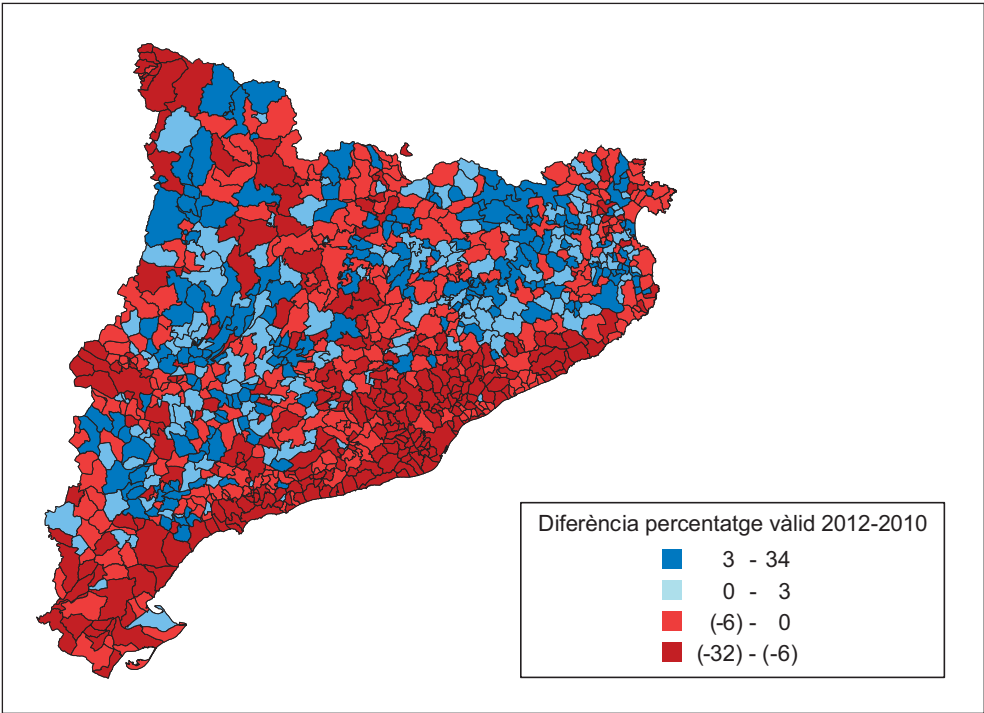
celebrar un referèndum d'autodeterminació i optar per la independència suposa un canvi molt substantiu respecte la imatge del partit que havia construït Jordi Pujol. Els esdeveniments futurs determinaran si aquest canvi en la posició del partit acaba consolidant-se. I només el futur dirà si aquesta estratègia acabarà servint a CiU per guanyar adeptes davant d'un mercat electoral diferent del dels anys 80 i 90, si serà un moviment superflu enfront dels corrents de fons que estan transformant el mapa polític català, o si només servirà per acabar-se alienant dels elements més moderats del seu electorat.

Significa l'anterior que no es veuran grans canvis polítics en el futur polític immediat? No. Simplement significa que els resultats electorals mostren pocs elements extraordinaris. En canvi, en la conjuntura actual, amb un sistema polític sotmès a múltiples i molt fortes pressions, no es poden descartar sotracos en el mapa polític si alguna força és capaç de capitalitzar el descontent actual. ■

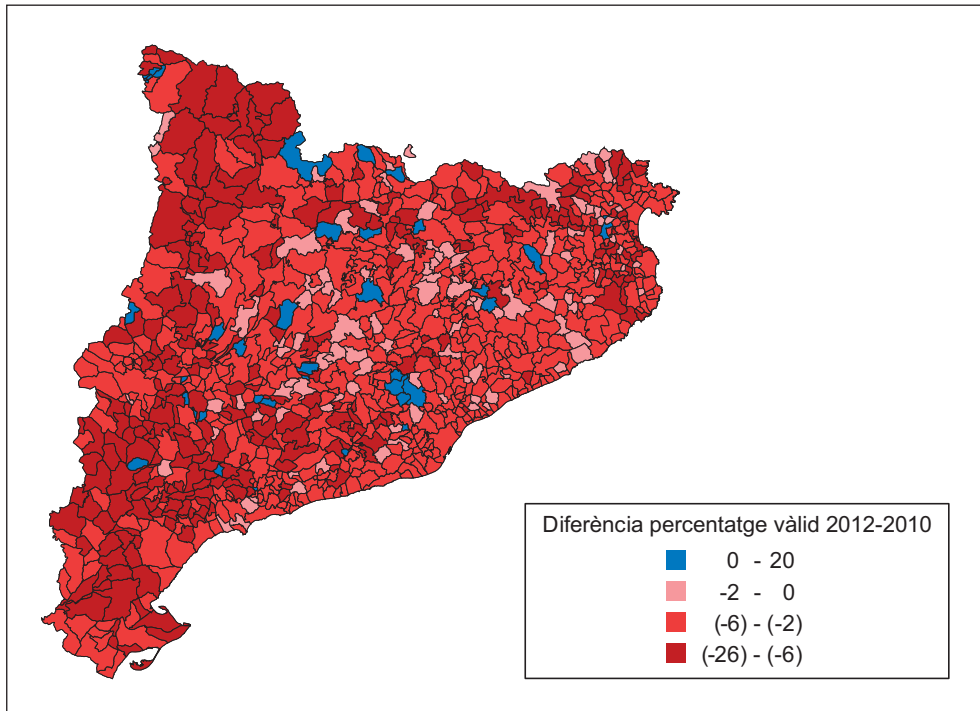
Mapa 1. Diferències en la participació



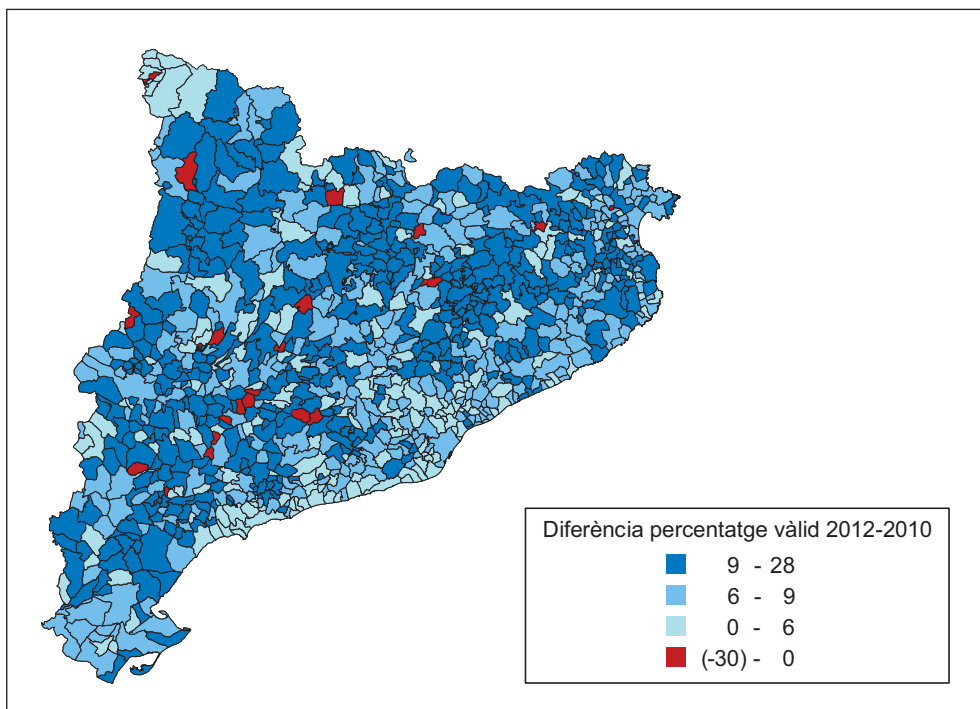
Mapa 2. Diferències vot CiU



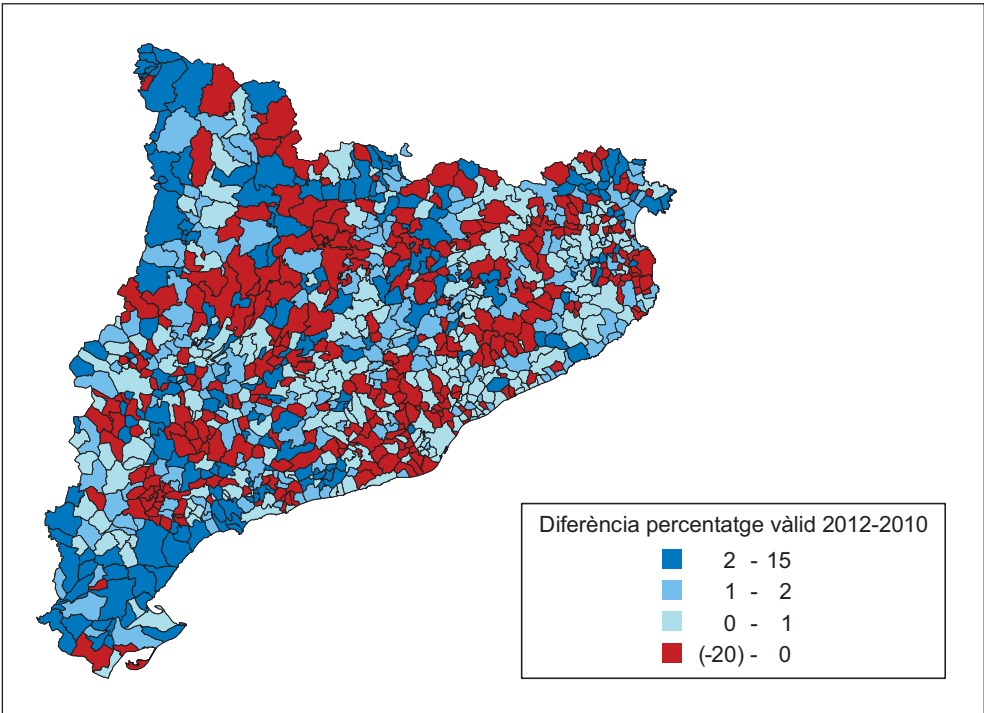
Mapa 3. Diferències vot PSC



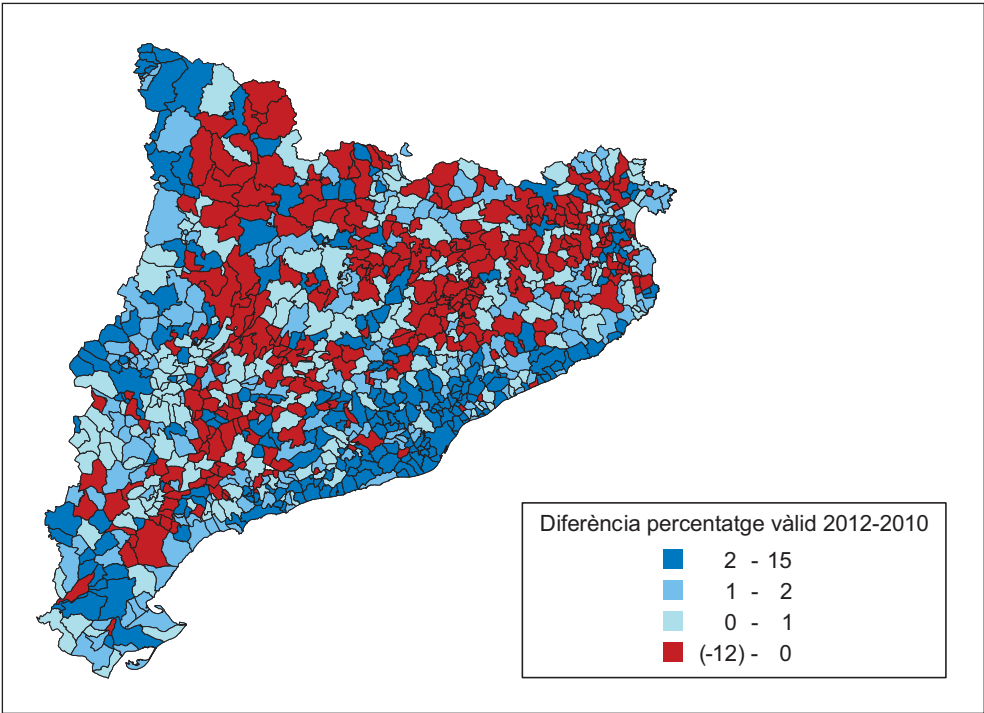
Mapa 4. Diferències vot ERC



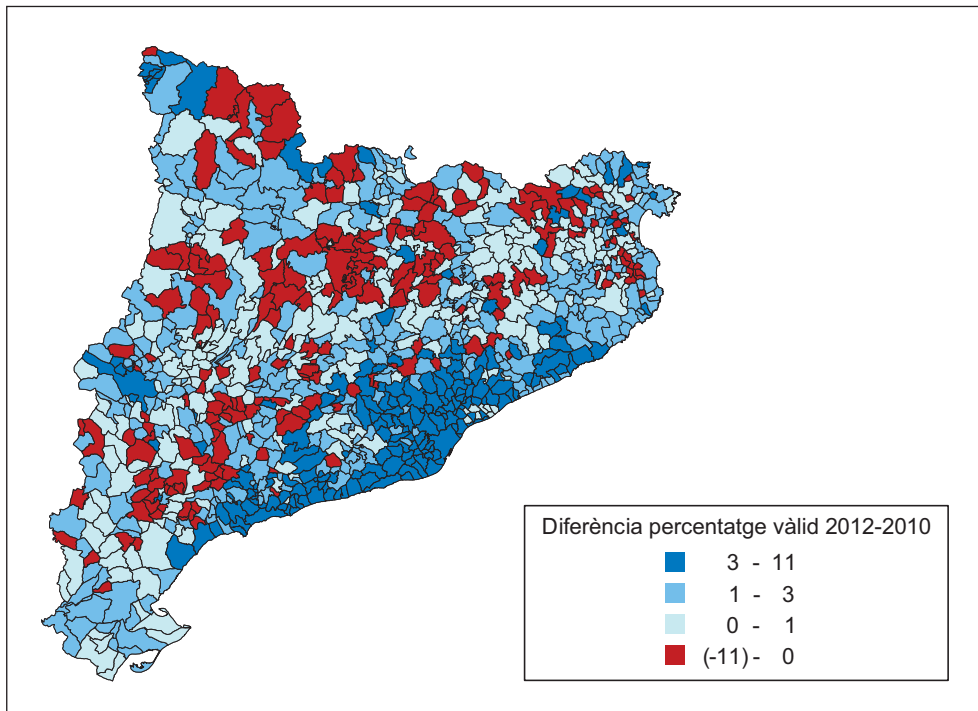
Mapa 5. Diferències vot PP



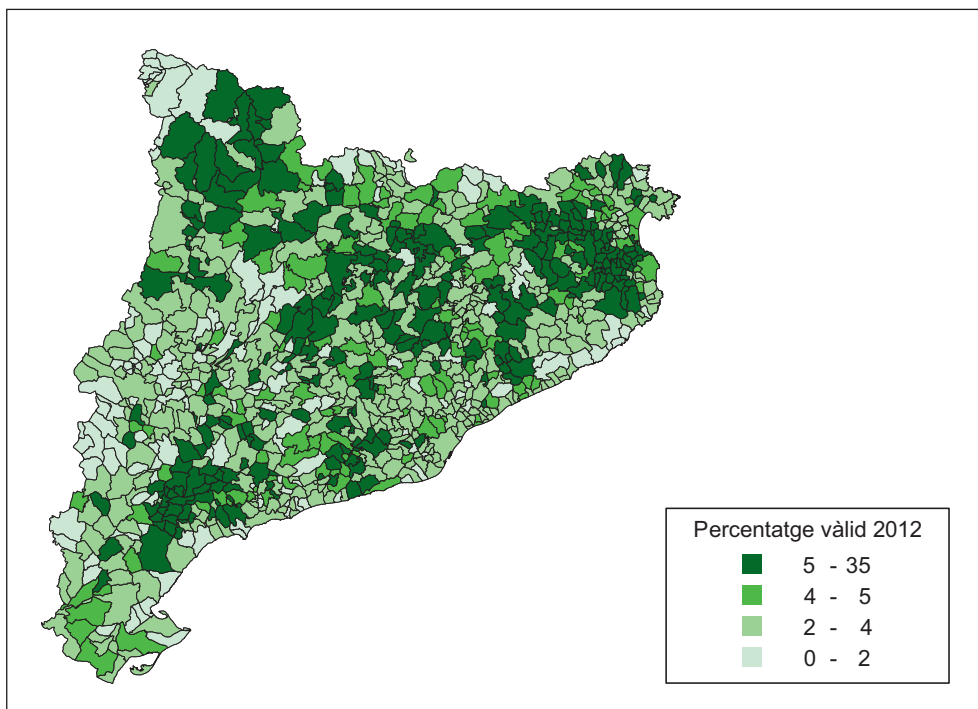
Mapa 6. Diferències vot ICV-EUiA



Mapa 7. Diferències vot C's



Mapa 8. Suport CUP



La irrupció de la Catalunya independent

■ Robert Liñeira

Sense cap mena de dubte, una de les qüestions polítiques més rellevants de 2012 ha estat la irrupció de la possibilitat de la independència de Catalunya. Evidentment, no es tracta d'un debat nou a la política catalana, però ha estat aquest any quan a ulls de l'opinió pública la independència ha passat de ser una possibilitat remota a una real. Fonamentalment, la mobilització ciutadana durant la diada del 11 de setembre, i la conseqüent adopció per part de CiU de la bandera de l'autodeterminació a les eleccions del passat novembre, han portat el debat sobre la independència al centre de la política catalana.

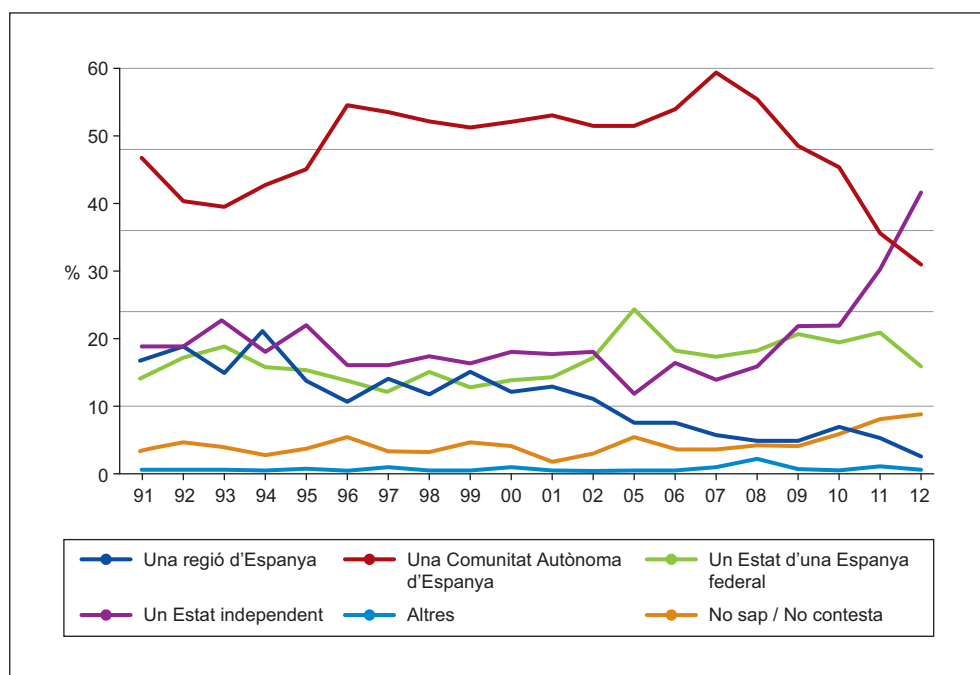
La qüestió territorial és a la primera línia de les agendes polítiques espanyola i catalana des de fa més d'una dècada. El fet que el model d'organització autonòmic arribés al seu ple desenvolupament a la segona meitat dels noranta, facilità que els governs central i de la Generalitat de llavors s'enfrontessin per la futura organització territorial del poder: pel govern d'Aznar aquella era l'estació final del procés de descentralització, pel govern de Pujol només era la fi d'una etapa. L'arribada del tripartit i el seu projecte de nou Estatut acabà situant la qüestió al capdamunt de l'agenda política espanyola enmig d'un clima de gran polarització política. De fet, quan l'Estatut arribà a les Corts espanyoles a finals de 2005 les dades d'enquesta del *Centro de Investigaciones Sociológicas* detecten que els nacionalismes i l'Estatut apareixen entre les preocupacions dels espanyols; sent cert que la proporció de ciutadans que destacava aquestes qüestions era petit, no deixa de ser remarcable que aquestes preocupacions tinguin cabuda en una sèrie històricament dominada per qüestions com l'economia, l'atur o el terrorisme.

La posterior aprovació de l'Estatut modificat per part de les Corts, el referèndum a l'estiu de 2006, i la sentència del Tribunal Constitucional que el retallava el 2010, no tancaren la qüestió, ni de bon tros, al si de l'opinió pública catalana. De fet, les preferències del ciutadans mostren canvis importants en aquests darrers anys. Al gràfic 5 es recullen les preferències del catalans respecte de com s'haurien de relacionar políticament Catalunya i Espanya. Les dades evidencien que existeix una tendència a la baixa dels partidaris de mantenir l'actual estat de

coses, a la vegada que els partidaris d'una Catalunya independent han més que duplicat la seva presència en els darrers cinc anys.

Una mesura alternativa de les preferències ciutadanes sobre aquest tema la trobem en les respostes a la pregunta "si demà es fes un referèndum per decidir la independència de Catalunya, vostè què faria?". Igual que les tradicionals preguntes sobre intenció de vot, aquesta pregunta es refereix a una situació hipotètica, que potser alguns entrevistats no s'han plantejat, la resposta de la qual pot dependre d'informació que ara no coneixen, com ara la vinculació política del resultat d'aquesta consulta, o els efectes de la independència sobre la permanència a la Unió Europea. Fins el moment, havia cridat l'atenció dels analistes el fet que aquest indicador i l'anterior mostressin dues imatges molt diferents, com si el públic no fos consistent en les seves respostes.

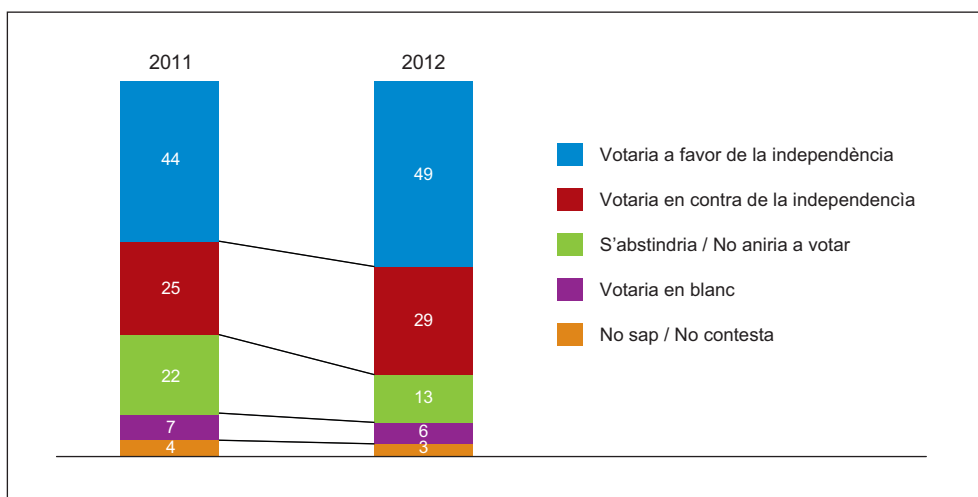
Gràfic 5. Preferències sobre l'organització territorial de l'Estat



Font: Sondeig d'Opinió ICPS

Per això, el més rellevant de les dades de 2012 és que aquestes diferències en la porció de partidaris de la independència s'han reduït de manera molt notòria. Així, si el 2011 un 44 per cent deia que votaria sí en un referèndum mentre que només un 30 per cent deia que preferia "Un Estat independent"

Gràfic 6. Intenció de vot en un referèndum sobre la independència de Catalunya



Font: Sondeig d'Opinió ICPS

per davant de les opcions federal, autonòmica i unitària, el 2012 aquestes percentatges han estat del 49 i el 44 per cent, respectivament. És a dir, en l'actualitat ambdós indicadors mostren una fotografia similar respecte de quants són actualment els partidaris de la independència a Catalunya. En definitiva, la primera gran conseqüència de l'actual debat sobre la independència de Catalunya és que els ciutadans han començat a considerar la qüestió de manera seriosa, de manera que les seves respostes són ara més consistents i raonades. Futurs esdeveniments, com s'acaba emmarcant el debat, i com evolucionen les posicions dels partits, apareixen com a factors clau en l'estat futur de l'opinió pública entorn de la qüestió. ■



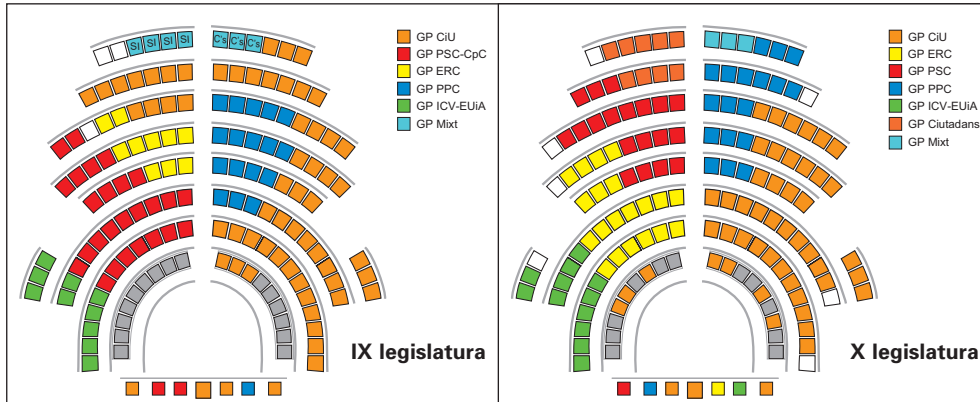
Parlament

El Parlament de Catalunya durant la legislatura més breu

■ **Lucía Medina i Maria Freixanet¹**

L'any 2012 ha estat a cavall de dues legislatures, la IX i la X. La primera, que s'inicià després de les eleccions al Parlament de Catalunya de 2010 i acabà amb la convocatòria d'eleccions anticipades de novembre de 2012, s'ha caracteritzat per haver estat la més breu de tot el període democràtic. En aquesta legislatura el Parlament comptà amb la majoria de Convergència i Unió (62 escons), que liderà el Govern de la Generalitat en minoria i amb suports puntuals d'altres forces polítiques, però en especial del PP. La resta de la Cambra la formaren els 28 escons del PSC, 18 del PPC, 10 d'ICV-EUiA, 10 d'ERC, quatre de SI i tres de C's².

Figura 1. Distribució d'escons, IX i X legislatura



Font: Parlament de Catalunya

Aquesta composició no va experimentar canvis importants fins a les eleccions del 25 de novembre de 2012, que van suposar una renovació de la Cambra i l'inici de la X legislatura. El resultat d'aquests comicis reedità una nova majoria simple de CiU, que tot i ser numèricament més dèbil (50 escons), li

¹ La informació utilitzada per a l'elaboració d'aquest relat ha estat recopilada i tractada per Anna Caballero, Óscar Justicia, Edmon Piqué, Carles Morata i Elisenda Casals.

² El març de 2011, SI es quedà amb tres escons al Parlament després que Joan Laporta abandonés la coalició independentista. Laporta va continuar al Parlament com a diputat no adscrit.

permeté constituir un Govern en minoria amb l'ajuda de la segona força, ERC (21 escons). El PSC obtingué 20 escons, el PPC 19 i ICV-EUiA 13. C's va assolir grup parlamentari propi amb nou escons i les CUP van irrompre al Parlament per primera vegada amb tres escons.

Mesa del Parlament de la X legislatura

En la sessió constitutiva del Parlament de la X legislatura van ser escollits com a membres de la mesa:

Presidenta:

Núria de Gispert i Català (CiU)

Vicepresidents:

Primera, Anna Simó i Castelló (ERC)

Segon, Lluís M. Corominas i Díaz (CiU)

Secretaris:

Primer, Miquel Iceta i Llorens (PSC)

Segon, Pere Calbó i Roca (PPC)

Tercer, Josep Rull i Andreu (CiU)

Quart, David Companyon i Costa (ICV-EUiA)

Dit això, val a dir que tota la legislació aprovada durant el 2012 correspon a la IX legislatura, ja que el nou Parlament no es va formar fins el 17 de desembre. Per tant, les majories i els suports parlamentaris que figuren en el nostre relat s'han d'entendre sempre referits a aquest moment anterior a les eleccions.

Les lleis aprovades

El Parlament va aprovar deu lleis durant l'any 2012, una menys que l'any anterior. Set es van presentar a proposta del Govern (via projecte de llei) i tres a proposta de grups parlamentaris (via proposició de llei).

En primer lloc, destaquen per la seva rellevància les dues lleis pressupostàries (la de pressupostos i la d'estabilitat pressupostària) i la de mesures fiscals, financeres i administratives, que reflecteixen les directrius del Govern en matèria econòmica.

La llei de pressupostos va ser presentada al Parlament el mes de gener del mateix 2012, més enllà, per tant, del termini previst per fer-ho. El Govern va justificar aquest retard per la incertesa que estava provocant la pròrroga dels pressupostos de l'Estat per la convocatòria de les eleccions generals el mes de novembre del 2011, i la situació d'inestabilitat econòmica que dificultava fer-ne previsions.

Taula 2. Lleis aprovades pel Parlament de Catalunya, 2012

Llei 1/2012, del 22 de febrer, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2012 (projecte de llei)	Aprovada per 61 vots a favor (CiU i Laporta), 52 en contra (PSC, ERC, ICV-EUiA, SI, C's) i 17 abstencions (PPC)
Llei 2/2012, del 22 de febrer, de modificació de diverses lleis en matèria audiovisual (projecte de llei)	Aprovada per 79 vots a favor (CiU, PPC i Laporta) i 35 en contra (PSC, ERC, ICV-EUiA, SI i C's)
Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost (projecte de llei)	Aprovada en votacions separades amb diferents suports
Llei 4/2012, del 5 de març, del recurs de cassació en matèria de dret civil a Catalunya (proposició de llei)	Impulsada pel PSC i aprovada per 109 vots a favor (CiU, PSC, ICV-EUiA, ERC i SI), 17 en contra (PPC) i 3 abstencions (C's)
Llei 5/2012, del 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics (projecte de llei)	Aprovada en votacions separades; aprovació de la resta del dictamen per 61 vots a favor (CiU i Joan Laporta), 52 en contra (PSC, ICV-EUiA, ERC, C's i SI) i 17 abstencions (PPC)
Llei 6/2012, del 17 de maig, d'estabilitat pressupostària (projecte de llei)	Aprovada per 77 vots a favor (CiU, PPC i Joan Laporta) i 51 en contra (PSC, ICV-EUiA, ERC, C's i SI)
Llei 7/2012, del 15 de juny, de modificació del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques (projecte de llei)	Aprovats els articles 8, 12, 14, 15 i 16 per 78 vots a favor, 44 en contra i 10 abstencions, i la resta del dictamen per 76 vots a favor (CiU, PPC i Joan Laporta) i 53 en contra (PSC, ICV-EUiA, ERC, C's i SI).
Llei 8/2012, del 25 de juny, de modificació dels límits i la denominació de la Reserva Nacional de Caça de l'Alt Pallars-Aran (proposició de llei)	Aprovada per 129 vots a favor, cap en contra i cap abstenció
Llei 9/2012, del 25 de juliol, de modificació del text refós de la Llei de caixes d'estalvis de Catalunya (projecte de llei)	Aprovada per 113 vots a favor (CiU, PSC, PPC, ERC i Laporta) i 15 en contra (ICV-EUiA, C's i SI)
Llei 10/2012, del 25 de juliol, de publicació de les balances fiscals (proposició de llei)	Aprovada per 107 vots a favor (CiU, PSC, ICV-EUiA, ERC, SI i Laporta) i 20 en contra (PPC i C's)

Font: Parlament de Catalunya

En aquesta llei de pressupostos continua el desplegament de la segona fase del pla d'ajust iniciat amb els pressupostos del 2011, i fou elaborada seguint el principi predominant de l'austeritat en la despesa i amb l'objectiu principal de reduir el dèficit fins a l'1,3 per cent. Val a dir, però, que si al 2011 la reducció del dèficit s'abordà sobretot a partir de la disminució de la despesa, que en termes generals fou d'un 10 per cent, l'estratègia pressupostària per al 2012 se centrà en l'augment dels ingressos.

Aquesta voluntat d'augment en la captació de més recursos queda reflectida en el contingut de la llei de mesures fiscals, financeres i administratives, que acompanya els pressupostos de la Generalitat, i a on es determinen les taxes, els cànon i els preus públics per a l'exercici 2012. Concretament, la norma contemplà la creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, la introducció de la taxa sobre el procés per a la prescripció i dispensació de medicaments (l'euro per recepta), la pujada del cànon sobre les escombraries i l'aigua, i l'increment de l'impost sobre les vendes de determinats hidrocarburs, entre d'altres mesures.

Així mateix, i continuant amb aquesta política de contenció pressupostària, a mitjans de maig la Cambra va aprovar la llei d'estabilitat pressupostària amb el suport dels grups parlamentaris de CiU i el PPC. El text fixà el límit de dèficit en el 0,14 per cent del PIB per a l'any 2018, amb la finalitat d'arribar al dèficit zero el 2020, i superant amb escreix el ritme de la reducció del dèficit autonòmic planejat pel PP i el PSOE. Per aconseguir-ho s'anticipà una disminució de la despesa durant els propers anys.

En segon lloc, l'any 2012 es va produir l'aprovació de dues lleis *òmnibus*, que s'afegeixen a les altres tres aprovades el 2011. Aquest tipus de normativa modifica diverses lleis alhora i s'ha emprat per reformar aspectes relacionats amb els sectors econòmics —eliminant autoritzacions, permisos i mecanismes que poden entorpir l'activitat econòmica—, i per fer una reforma d'òrgans administratius, a fi de suprimir-ne, fusionar-los o reduir la seva composició.

Així, la llei *òmnibus* 2/2012 de modificació de diverses lleis en matèria audiovisual va reduir de manera substancial la composició del Consell de Govern i del Consell Assessor de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA), així com del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC). D'altra banda, el text també va preveure que el Parlament pogués escollir els membres dels consells de la CCMA i del CAC, i pel que fa a la llei sobre la comunicació audiovisual, va incloure el criteri de reducció progressiva de la publicitat.

La segona llei *òmnibus* de 2012 va modificar el text refós de la llei d'urbanisme de 2010, tot buscant agilitzar la transformació urbanística de terrenys amb finalitats d'interès social i econòmic, i introduir mesures per reduir els terminis per a l'aprovació d'instruments de planejament urbanístic. En matèria ambiental va concentrar la regulació del procediment d'avaluació ambiental dels plans urbanístics en la legislació urbanística, recollida abans en textos diferents. I, finalment, en l'àmbit de l'habitatge, ha suposat una disminució del percentatge de les reserves d'habitatge de protecció oficial o directament la seva eliminació als municipis més petits.

Més enllà d'aquests dos grans blocs de lleis enfocats en la qüestió pressupostària, el primer, i la creació de lleis *òmnibus*, el segon, durant el 2012 s'aprovaren cinc altres lleis.

La llei sobre les caixes d'estalvis de Catalunya, posterior al seu procés de bancarització, permet la seva transformació en fundacions especials tutelades per la Generalitat a fi de preservar-ne la seva obra social. La norma afecta les caixes intervingudes o fusionades que hagin perdut el control de l'entitat bancària o que hagin reduït la seva participació per sota d'un 25 per cent.

La llei referent a la publicació de les balances fiscals estableix l'obligació que el departament competent en matèria d'economia i finances presenti cada any l'estat de la balança fiscal de Catalunya amb l'Estat com a annex dels pressupostos. Aquesta norma pretenia posar llum sobre el tracte fiscal discriminatori que rep Catalunya per part de l'Estat i va rebre el suport de tot l'arc parlamentari, llevat del PPC i C's.

Per altra banda, la llei de modificació del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques, flexibilitza alguns dels requisits per a la creació i el funcionament de les fundacions. Aquests requisits s'havien endurit durant el mandat del Govern anterior arran de l'esclat del cas Palau i ara se suavitzen a fi d'impulsar-ne la creació de noves. Concretament, es redueix la dotació inicial necessària per constituir una fundació, s'elimina la incompatibilitat entre el càrrec de patró de la fundació i l'opció de desenvolupar activitat laboral retribuïda dins l'entitat, i es flexibilitza el règim d'autoritzacions per segons quines operacions. També s'amplien els casos en què és necessària una auditoria externa, en funció de la quantitat de finançament públic que hagi rebut.

En un altre ordre de coses, la llei del recurs de cassació en matèria de dret civil a Catalunya dota de competències al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per resoldre en última instància els recursos de cassació contra les audiències provincials en matèria de dret civil. Fins ara aquests recursos només es podien presentar al Tribunal Suprem.

Per últim, la llei 8/2012 impulsada pel Consell General d'Aran segrega el municipi de Naut Aran de la Reserva Nacional de Caça de l'Alt Pallars-Aran, i en modifica també la seva denominació per Reserva Nacional de Caça de l'Alt Pallars. Així, doncs, la caça controlada passa a ser permesa dins dels límits municipals de Naut Aran, en no formar part d'una reserva protegida.

Taula 3. Àmbit d'actuació de les lleis aprovades

Àmbit	Nombre de lleis
Àmbit social	-
Infraestructures i territori	1
Treball i seguretat social	-
Cultura i mitjans de comunicació	1
Educació i recerca	-
Justícia i seguretat pública	2
Economia i sectors econòmics	1
Institucions, administració pública i pressupost	4
Medi ambient	1
Total	10

L'àmbit social: salut, acció social, ciutadania i cooperació internacional.

Les infraestructures i el territori: infraestructures, energia, habitatge, urbanisme, carreteres i obres públiques.

El treball i la seguretat social: àmbit laboral i seguretat social.

La cultura i els mitjans de comunicació: societat de la informació, cultura, esport, lleure i cultes religiosos.

L'educació i la recerca: ensenyament i investigació.

La justícia i la seguretat pública: emergències, cossos de policia, presons, seguretat pública, dret privat i dret civil de Catalunya.

L'economia i els sectors econòmics: comerç, consum i defensa del consumidor, competència, turisme, joc, regulació dels mercats i dels sectors econòmics i regulació d'entitats privades.

Les institucions, l'Administració pública i el pressupost: organització administrativa de la Generalitat, corporacions de dret públic, funció pública, règim local, institucions bàsiques de la Generalitat, acció exterior, pressupost, finances i patrimoni.

El medi ambient: regulació mediambiental, protecció de la natura, sostenibilitat, gestió de residus, sanejament, depuradores i sequera.

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

En definitiva la majoria de les lleis aprovades pertanyen a l'àmbit pressupostari i de gestió de la pròpia administració pública, i són pensades des d'una política de contenció de la despesa i de simplificació de les estructures

administratives. En aquest sentit, el conjunt de lleis aprovades són coherents amb les prioritats polítiques del govern de CiU. No obstant, cal tenir en compte que la federació nacionalista liderava el Parlament amb una majoria còmoda però no suficient per tirar endavant els seus projectes, i per tant va haver de comptar amb altres suports, que principalment van provenir del Partit Popular i del diputat no adscrit Joan Laporta.

Una eclosió de decrets llei

L'Estatut estableix que el Govern pot dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de decret llei en casos d'una necessitat extraordinària i urgent, 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. Dins d'aquest termini el Parlament els pot validar, amb la qual cosa mantenen la vigència, o els pot derogar.

Taula 4. Decrets llei

Decret llei 1/2012, de 26 de juny, de mesures per complir el Pla econòmic financer de reequilibri de la Generalitat de Catalunya i altres necessitats derivades de la conjuntura econòmicofinancera

Decret llei 2/2012, de 25 de setembre, sobre millores de la prestació econòmica d'incapacitat temporal del personal al servei de l'Administració de la Generalitat, del seu sector públic i de les universitats públiques catalanes

Decret llei 3/2012, de 16 d'octubre, de reordenació urgent de determinades garanties financeres del sector públic de la Generalitat de Catalunya i de modificacions tributàries

Decret llei 4/2012, de 30 d'octubre, de mesures en matèria d'horaris comercials i determinades activitats de promoció

Decret llei 5/2012, del 18 de desembre, de l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit

Decret llei 6/2012, de 27 de desembre, modificació de la disposició addicional tercera de la Llei 10/2011, del 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa

Decret llei 7/2012, de 27 de desembre, de mesures urgents en matèria fiscal que afecten l'impost sobre el patrimoni

Decret llei 8/2012, de 27 de desembre, de modificació de la Llei 10/2008, de 10 de juliol, del llibre quart del Codi civil de Catalunya, relatiu a les successions

Font: Parlament de Catalunya

L'ús d'aquesta figura ha anat en augment des del començament de la crisi, ja que permet als governs legislar de forma ràpida i unilateral. L'any 2012 presentava una eclosió sense precedents de la promulgació de decrets llei per part

del Govern de la Generalitat, que en dicta vuit. Val a dir que aquesta figura legislativa ha tendit a ser molt criticada per l'abús que en solen fer els executius, en acollir-se a una interpretació laxa del principi de necessitat extraordinària i urgent.

Precisament, d'aquests vuit decrets llei que s'aproven, la meitat responen a la preocupació de legislar aspectes estretament lligats a la conjuntura econòmicofinancera.

Així, el decret llei 1/2012 permet augmentar el límit d'endeutament de la Generalitat per facilitar la privatització de la gestió d'algunes empreses públiques d'infraestructures, tot assumint els seus passius. Concretament es tracta de les empreses Aigües del Ter-Llobregat, TABASA Infraestructures i Serveis de Mobilitat (que gestiona els túnels de Vallvidrera) i Túnel del Cadí.

En segon lloc, el decret llei 3/2012 rebaixa la quota del tribut per als establiments turístics a fi d'incloure-hi el 10 per cent de l'IVA al preu final que pagarà el turista, ja que en el moment de l'aprovació d'aquesta taxa es desconeixia la pujada de l'IVA que aprovaria el Govern espanyol.

Per altra banda, el decret llei 5/2012 crea un impost sobre els dipòsits bancaris de les entitats que operen a Catalunya amb l'objectiu de disposar d'un nou recurs per garantir la liquiditat a les arques de la Generalitat. És un impost que grava bancs i caixes, no els dipositaris, i amb la creació del tribut es pretén el blindatge d'un espai fiscal davant el Govern central, tot aprofitant la sentència del Tribunal Constitucional que permet a les autonomies establir el seus propis tributs sobre aquesta matèria.

Per últim, el decret llei 7/2012 estableix dues modificacions que afecten l'impost sobre el patrimoni amb l'objectiu d'incrementar els ingressos i complir així amb els objectius d'estabilitat pressupostària. Aquest decret llei, fruit de l'acord d'estabilitat entre CiU i ERC per a la nova legislatura, redueix de 700.000€ a 500.000€ el patrimoni mínim exempt, i modifica els tipus impositius, que augmenten en un 10 per cent en el cas del gravamen per als patrimonis de més de 10 milions d'euros i en un 5 per cent per a la resta.

En un altre ordre de coses, dos dels decrets llei aprovats regulen l'àmbit laboral i de la seguretat social.

El decret llei 2/2012 modifica la prestació d'incapacitat temporal dels treballadors de la Generalitat, que passaran a cobrar el sou íntegre a partir de

la tercera setmana de baixa laboral. Aquesta qüestió ja fou regulada a la Llei 5/2012, de mesures fiscals, financeres i administratives, que establia que durant els tres primers mesos de baixa laboral es percebria el 100 per cent de la retribució, i el 75 per cent a partir del dia 91. Aquesta norma significà una pèrdua pel que fa a la cobertura salarial dels períodes d'inhabilitació dels treballadors, que fins aquest moment havia estat del cent per cent del seu salari. Tanmateix, amb el Reial decret aprovat pel Govern central, la cobertura es va reduir més encara, en fixar-se una retribució del zero per cent del primer al tercer dia, del 60 per cent del quart al vintè, i del 75 per cent a partir del dia 21. Amb el decret Llei 2/2012, la Generalitat jugà amb els marges que li permetia la normativa estatal i en millora la cobertura, establint una retribució del 50 per cent del primer al tercer dia, del 75 per cent del quart al vintè, i a partir del dia 21 i durant tot el període d'incapacitat temporal, del 100 per cent.

Per la seva banda, el decret Llei 4/2012 de mesures en matèria d'horaris comercials busca preservar el model comercial català davant el Reial decret Llei espanyol d'ordenació dels equipaments comercials, a l'espera de resoldre els conflictes competencials amb l'Estat. El decret Llei manté un màxim de 72 hores setmanals d'obertura de dilluns a dissabte, vuit dies festius anuals d'obertura autoritzada i determina que els establiments no podran realitzar cap activitat entre les 22 i les 7 hores. Continuen exclosos d'aquest horari general els establiments d'alimentació amb una superfície de fins a 150m² i els establiments comercials de les mateixes dimensions a poblacions de menys de 5.000 habitants.

Finalment, i regulant aspectes de naturalesa molt concreta, el decret Llei 6/2012 prorroga fins el 2015 que no sigui motiu de sanció l'exercici de professions dins l'àmbit esportiu sense la titulació exigida, mentre que el decret Llei 8/2012 amplia en dos anys el termini per protocol·litzar davant de notari els testaments davant dels rectors de parròquia a fi de garantir-ne la seva validesa.

La legislació que no va reeixir

Més enllà dels projectes de Llei del Govern i de les tres proposicions de Llei que van prosperar, durant el 2012 el Parlament va desestimar vint-i-una proposicions de Llei presentades pels grups parlamentaris, i quatre iniciatives legislatives populars promogudes per la ciutadania.

Taula 5. Proposicions de llei i ILPS desestimades durant l'any 2012

Proposicions de llei i ILPS	Àmbit	Impulsor	Tipus	Resultat
Renda garantida de ciutadania	Àmbit social	ICV-EUiA	Proposició de nova llei	Rebutjada
Renda mínima d'inserció	Àmbit social	PSC	Proposició de nova llei	Rebutjada
Modificació de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya	Economia i sectors econòmics	PPC	Modificació de llei	Rebutjada
Regulació de les àrees de promoció de l'economia urbana	Economia i sectors econòmics	PSC	Proposició de nova llei	Rebutjada
Modificació de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació	Educació i recerca	ICV-EUiA, PSC, ERC, SI, C's	Modificació de llei	Rebutjada
"Salvem l'escola en català"	Educació i recerca	ILP	Modificació de llei	Rebutjada
Modificació de la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació	Educació i recerca	PPC	Modificació de llei	Rebutjada
Modificació de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació	Educació i recerca	SI	Modificació de llei	Rebutjada
Modificació de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació	Educació i recerca	ICV-EUiA	Modificació de llei	Rebutjada
Aplicació de l'impost de béns immobles a les autopistes	Infraestructures i territori	ERC	Modificació de llei	Retirada
Supressió dels peatges a les autopistes amortitzades	Infraestructures i territori	SI	Proposició de nova llei	No admesa a tràmit
Supressió dels peatges a les autopistes amortitzades	Infraestructures i territori	SI	Proposició de nova llei	Rebutjada
Creació d'un gravamen propi sobre l'impost de patrimoni	Institucions, Adm. Pública i Pressupost	ICV-EUiA	Modificació de llei	Rebutjada
Eliminació de la taxa sobre l'emissió de receptes mèdiques i ordres de dispensació	Institucions, Adm. Pública i Pressupost	ICV-EUiA	Proposició de nova llei	No admesa a tràmit
Mesures tributàries equitatives per la sostenibilitat dels serveis públics fonamentals	Institucions, Adm. Pública i Pressupost	ERC	Proposició de nova llei	Rebutjada
Modificació de la Llei 5/2012, del 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics	Institucions, Adm. Pública i Pressupost	ICV-EUiA	Modificació de llei	Retirada
Reforma de l'impost de successions i donacions	Institucions, Adm. Pública i Pressupost	ICV-EUiA	Modificació de llei	Rebutjada
Supressió de la taxa sobre l'emissió de receptes mèdiques i ordres de dispensació	Institucions, Adm. Pública i Pressupost	ICV-EUiA	Modificació de llei	Rebutjada
Règim de transparència i publicitat de les retribucions dels titulars de les institucions de la Generalitat i de les condicions de llur nomenament o contractació	Institucions, Adm. Pública i Pressupost	PPC	Proposició de nova llei	Rebutjada
Dotació als cossos de policia d'equipament (armilles, guants)	Justícia i seguretat pública	ILP	Proposició de nova llei	No admesa a tràmit
Exempció del pagament de taxes pels serveis prestats pel Cos de Mossos d'Esquadra a les proves esportives	Justícia i seguretat pública	ICV-EUiA	Proposició de nova llei	Rebutjada
Creació d'impostos ambientals	Medi ambient	ICV-EUiA	Proposició de nova llei	Rebutjada
Pla integral de foment de l'ocupació i de lluita contra l'atur	Treball i seguretat social	ILP	Proposició de nova llei	Rebutjada
Simplificació burocràtica en la tramitació d'autoritzacions de treball dels estrangers	Treball i seguretat social	ILP	Proposició de nova llei	Rebutjada
Suport a l'emprenedoria, al treball autònom, al treball autònom dependent i a la petita i microempresa de Catalunya	Treball i seguretat social	ERC	Proposició de nova llei	Rebutjada

Proposicions de llei i ILPS ordenades en funció del seu àmbit temàtic d'actuació

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

Institucions, Administració Pública i Pressupost fou l'àmbit més controvertit i ric en presentació de proposicions de llei. En primer lloc, ERC va entrar una nova llei de mesures tributàries equitatives per a la sostenibilitat dels serveis públics, que contenia entre d'altres accions la creació d'un impost sobre els dipòsits bancaris i d'una taxa per caixer automàtic situat a la via pública; la reducció de les deduccions de l'IRPF per l'habitatge habitual; la reintroducció de l'impost de successions; l'augment dels impostos als grans establiments comercials i per les activitats d'emmagatzematge o producció de matèries perilloses; la supressió de l'impost sobre les estades en establiments turístics, i la regulació del joc *on line*.

Per la seva banda, el grup del PP presentà una proposició sobre el règim de transparència i publicitat de les retribucions dels titulars de les institucions de la Generalitat i de les condicions de llur nomenament i contractació. En aquesta proposta es regulen els termes de la publicació i l'accés a la informació de les retribucions dels principals càrrecs del Govern i d'alts càrrecs d'òrgans que en depenen directa o indirectament.

Per últim, el grup d'ICV-EUiA va iniciar la tramitació d'una proposició per a la creació d'una escala de gravamen pròpia aplicable a Catalunya per a l'impost sobre el patrimoni, tot buscant l'augment dels ingressos públics de la Generalitat a partir d'una figura impositiva de caràcter redistributiu. Amb la mateixa finalitat, va plantejar la recuperació de l'impost de successions, que segons les seves previsions permetria recaptar entre 400 i 500 milions d'euros afectant només el 10 per cent dels i les contribuents. I per últim, presentà una proposta per a l'eliminació de la taxa que gravava les receptes mèdiques i les ordres de dispensació (l'anomenat copagament o repagament farmacèutic). Els ecosocialistes provaren d'introduir aquest canvi via proposició de nova llei, que no va ser admesa a tràmit, i via modificació de la llei vigent³.

L'educació i la recerca va ser un altre dels àmbits que va acaparar més proposicions de llei, juntament amb una iniciativa legislativa popular (ILP). La primera d'elles fou una proposició conjunta dels grups parlamentaris PSC,

³ Concretament el grup d'ICV-EUiA va presentar i després retirar la proposició de llei de modificació de la Llei 5/2012 de mesures fiscals, financeres i administratives, en la que es demanava la supressió del copagament farmacèutic, i més tard va presentar una proposició de llei en la mateixa línia que finalment va ser rebutjada per la Cambra.

ICV-EUiA, ERC, C's i SI que pretenia modificar la Llei 12/2009 d'educació. Aquesta proposta coordinada, que data del juny, perseguia principalment la restitució de l'anomenada "sisena hora" a l'escola pública, equiparant-la així amb l'escola concertada.

Després, a l'agost, el grup de SI lliurà una proposició per modificar la Llei d'educació amb la intenció de fer incompatibles la segregació per sexe amb la possibilitat de rebre un concert de la Generalitat. Aquest també va ser l'objectiu de la proposició d'ICV-EUiA del mes de setembre i a on, a més, s'inclouïa una defensa de la gratuïtat de l'ensenyament públic i de la seva adequació a l'alumnat amb necessitats educatives específiques. Per últim, el PPC va presentar una proposició de modificació de la Llei d'educació, en aquest cas per reclamar la utilització tant del català com del castellà com a llengües docents i vehiculars, i l'opció que els pares poguessin escollir l'idioma d'escolarització.

Per la seva part, la Federació d'Associacions de Pares i Mares d'Alumnes de Catalunya va presentar una ILP per a la igualtat d'oportunitats en el sistema educatiu català, a fi d'igualar les condicions d'escolarització (amb la restitució de la sisena hora) de totes les escoles amb fons públics.

Un tercer tema que va motivar la presentació de diverses proposicions de llei fou Infraestructures i Territori. ERC va registrar al Parlament una proposta, que després va retirar, per aplicar l'impost de béns immobles a les autopistes; en concret, per a que els ajuntaments catalans poguessin cobrar l'IBI de les empreses concessionàries, cobrament que actualment no es pot realitzar a causa de la legislació estatal.

En la mateixa línia, el grup polític de Solidaritat va entrar una proposició de llei exigint la supressió dels peatges a les autopistes amortitzades⁴. Així, SI denunciava el dèficit d'infraestructures de Catalunya i proposava extingir les concessions a les autopistes on s'hagués compensat i amortitzat la inversió total realitzada per tal de passar-les a un règim de gestió pública.

Pel que fa a l'esfera del Treball i la Seguretat Social, el grup d'ERC va plantejar una proposició de suport a l'emprenedoria i el treball autònom, que buscava

⁴ Aquesta proposició va ser presentada dues vegades: una no admesa a tràmit i l'altra rebutjada.

promocionar aquestes activitats i fomentar-ne el prestigi, tot facilitant l'accés al crèdit i simplificant els tràmits administratius.

Per la seva part, el col·lectiu Democràcia Social va presentar una ILP que, sota el títol "Pla integral de foment de l'ocupació i de lluita contra l'atur", demanava l'establiment de mesures d'atenció prioritària a diversos col·lectius afectats per l'atur, a fi precisament de pal·liar la seva situació (joves, aturats i aturades de llarga durada, llars amb tots els seus membres sense feina, les famílies amb persones a càrrec, entre d'altres). Per últim, una altra ILP proposava la simplificació burocràtica en la tramitació de permisos de treball de les persones estrangeres.

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

Àmbit	Impulsor							Total
	PSC	PPC	ERC	ICV-EUiA	C's	SI	ILPs	
Àmbit social	1			1				2
Infraestructures i territori			1			2		3
Treball i seguretat social			1				2	3
Cultura i mitjans de comunicació								-
Educació i recerca	1	1	1	2	1	2	1	5*
Justícia i seguretat pública				1			1	2
Economia i sectors econòmics	1	1						2
Institucions, adm. pública i pressupost		1	1	5				7
Medi ambient				1				1
Total	3	3	4	10	1	4	4	25

*El total es veu alterat perquè la proposició de llei referent a la Modificació de la Llei 12/2009 d'educació va ser presentada per més d'un grup parlamentari

Quant a les qüestions socials, el Partit dels Socialistes va presentar una proposició de llei sobre la renda mínima d'inserció (RMI), que pretenia el seu redisseny integral i lligava la seva concessió a la participació en itineraris per a la inserció social i/o laboral. Per la seva banda, el grup d'ICV-EUiA, davant la consideració que la regulació actual de la RMI suposava un retrocés en l'assoliment del dret a una renda garantida de ciutadania consignat a l'Estatut, també presentà una proposició de llei sobre aquesta matèria, assenyalant el seu caràcter de prestació econòmica a la qual tindrien accés totes aquelles persones

que acreditessin uns ingressos econòmics inferiors a l'Indicador de Renda de Sufficiència (IRSC).

Economia i sectors econòmics fou subjecte de dues proposicions de llei. Una d'elles, presentada pel PPC, feia referència al codi de consum de Catalunya i establia la derogació dels articles que equiparen el català al castellà en àmbits com l'etiquetatge o la disponibilitat lingüística.

L'altra, presentada pel PSC, perseguia la regulació de la creació i el funcionament de les anomenades "àrees de promoció de l'economia urbana" (APEU). Aquestes àrees, concebudes com a organitzacions formals constituïdes per propietaris i llogaters amb una activitat econòmica i comercial, s'haurien de dedicar a la promoció del desenvolupament empresarial i a la millora d'una determinada àrea diferenciada, compartint els seus membres els costos per gaudir dels resultats, mitjançant el pagament d'un tribut. Les APEU prestarien serveis suplementaris a les entitats municipals, com poden ser, entre d'altres, el sanejament i neteja, el manteniment de la seguretat pública, la comercialització i programes de promoció de l'àrea i millores d'aquesta.

En el sector de la Justícia i la Seguretat, el grup d'ICV-EUiA va entrar la proposició de llei d'exempció del pagament de taxes pel serveis prestats pel cos de Mossos d'Esquadra a les proves esportives, amb l'objectiu que les organitzacions esportives sense ànim de lucre tornessin a disposar de forma gratuïta dels serveis de regulació del transit ofert pels Mossos. Per la seva banda, el Sindicat de Polícies de Catalunya lliurà una ILP per a la dotació dels Mossos d'Esquadra i Policia Local d'armilles i guants específics per a la seva seguretat.

Ja per finalitzar, en matèria ambiental, ICV-EUiA proposà la creació d'un conjunt d'impostos ambientals que gravessin activitats que perjudiquin el medi, com per exemple impostos a l'energia nuclear (tant en la producció com a l'emmagatzematge de residus), i a les emissions de diòxid de carboni, sofre i nitrogen.

Els debats parlamentaris

D'entre els diversos debats parlamentaris duts a terme durant el 2012, destaquen per la seva rellevància el debat general sobre l'impuls de la reactivació econòmica i sobre la incidència de l'actuació del Govern en la qualitat dels serveis públics; el debat sobre el tercer ajust per a la sostenibilitat i solvència de

les finances de la Generalitat de Catalunya, i el debat sobre l'orientació política general del Govern.

Les “retallades” al centre del debat

El debat general sobre l'impuls de la reactivació econòmica i sobre la incidència de l'actuació del Govern en la qualitat dels serveis públics s'inicià el dia 11 d'abril a petició del PSC, ICV-EUiA i el Grup Mixt. Aquest debat es coneixeria com el ple de les “retallades”, ja que permetria als grups parlamentaris debatre sobre els ajustos pressupostaris de la Generalitat, i sobre el model d'austeritat.

Obrí el debat el Grup parlamentari socialista que assenyalà que tan sols amb “retallades” i sense contemplar altres opcions econòmiques no es podia produir una sortida de la crisi, alhora que demanà un gran pacte social que presentés una sortida alternativa. També subratllà que el manteniment d'aquesta política de contenció i austeritat estava generant patiment a les classes mitjanes i treballadores, a la vegada que s'afavorien els privilegis d'aquells qui més tenen en suprimir els impostos sobre les grans fortunes i successions. Finalment, el grup denuncià que les “retallades” suposaven reculades en drets fonamentals, fet representat principalment per la reforma laboral aprovada al Congrés dels Diputats amb el suport del partit del Govern.

En una línia similar, el Grup parlamentari d'ICV-EUiA criticà l'excés de “retallades” i la falta d'alternatives de reactivació econòmica, i assegurà que aquesta política restrictiva estava afectant l'Estat del benestar i la cohesió social. Els ecosocialistes acusaren el Govern de fracturar el sistema de protecció pública mitjançant polítiques com el copagament sanitari, mesures que trenquen amb el principi d'universalitat, provocant una dualitat social i desigualtat en l'accés als serveis públics, i molt especialment a la sanitat i l'educació. D'altra banda, ICV-EUiA instà el Govern a abandonar la submissió a la política d'estabilitat europea, i a buscar alternatives en la línia d'un pacte social i fiscal que penalitzés l'economia especulativa i apostés per sectors punters com la recerca i les energies renovables.

Pel que fa al Grup Mixt, un dels seus partits, Ciutadans, exposà la necessitat d'un nou pacte econòmic a Catalunya, i de la unitat d'acció, en comptes de la confrontació, per sortir de la crisi. C's advocà perquè les solucions a la situació

econòmica no passessin únicament per les “retallades”, al mateix temps que defensà una revisió profunda de l'estructura administrativa de Catalunya. També dins del Grup Mixt, Solidaritat Catalana per la Independència reiterà, com altres grups parlamentaris, que només retallant no se solucionarien els problemes, alhora que assenyalà que la “retallada” més important que pateix Catalunya és la de l'espoli fiscal a què el sotmet Espanya.

Un cop els grups impulsors del debat hagueren exposat els seus motius, intervingué el president Artur Mas en nom del Govern, i encetà la intervenció dubtant de la necessitat del debat, que li semblà reiteratiu respecte del celebrat abans de l'aprovació dels pressupostos. En segon lloc, el president apuntà que els ajustos pressupostaris formaven part de la política d'austeritat de la Unió Europea, havent d'efectuar més esforç aquells països que no ho varen fer al seu temps. En tercer lloc, afirmà que les alternatives que proclamaren alguns grups parlamentaris significaven saltar-se les normes de dèficit europees. A continuació, instà els partits a actuar amb sentit de país en detriment del sentit partidista, ja que transmetre que hi ha alternatives a les polítiques d'austeritat era un error en no existir els recursos necessaris per dur-les a terme. Finalment, emplaçà els partits a treballar perquè aquestes polítiques d'austeritat tinguessin els menys costos possibles per a la ciutadania, al mateix temps que assegurà que l'única manera d'augmentar els recursos per poder fer polítiques d'estímul passava pel pacte fiscal, que depenia de l'Estat espanyol, però sobretot de les forces polítiques catalanes.

Per la seva banda, el Grup parlamentari popular intervingué assenyalant la delicada situació econòmica de les arques de la Generalitat, segons ells, fruit de la gestió del Govern tripartit anterior. D'altra banda, emplaçaren el Govern a no culpar de tot el Govern espanyol, i recordaren que el Govern de CiU no va complir amb l'objectiu de dèficit de 2011. Les solucions s'encaraven, doncs, a la millora de l'eficiència, amb propostes com ara una central de compres de fàrmacs en l'àmbit sanitari, mesures per a la limitació del turisme sanitari, i les deduccions fiscals a qui tingués una mútua privada.

Pel que fa a Esquerra Republicana, el seu portaveu mostrà el seu escepticisme sobre la utilitat d'aquest debat. Acusà el Govern de pressuposar que a la Unió Europea tan sols és possible una política d'ortodòxia neoliberal, polítiques que, segons ERC, es porten aplicant fa temps a l'Estat espanyol sense aconseguir restaurar el consum, aturar la destrucció d'ocupació, ni recuperar la

confiança dels mercats, i que en canvi perjudiquen Catalunya pel seu tarannà recentralitzador. ERC culpà el Govern de la Generalitat d'haver renunciat voluntàriament a la recaptació de l'impost de successions per a grans fortunes, i finalment l'emplaçà a buscar un nou model de concert econòmic per a Catalunya, i en el cas que fos rebutjat a Madrid, a celebrar consultes populars per determinar quina relació s'ha de mantenir amb l'Estat espanyol.

Per últim, la intervenció del Grup parlamentari de CiU reforçà les idees ja exposades pel president, reiterant la inoportunitat de la celebració d'aquest debat, i acusant les diferents forces parlamentàries de no presentar alternatives concretes a l'austeritat que permetessin aconseguir els objectius de dèficit i el manteniment de Catalunya dins la Unió Europea.

El debat es clouria amb l'aprovació de la Resolució 523/IX del Parlament de Catalunya, que instava el Govern a prendre mesures en la reactivació econòmica i la garantia de qualitat dels serveis públics, i que contenia les directrius per a l'acció de govern en una dotzena de camps diferents, acompanyades de les previsions de despesa corresponents. El Govern va revisar la Resolució el 17 d'abril i va indicar que compliria aquells punts que no impliquessin un augment de la despesa.

L'equilibri de les finances o el tercer pla d'ajust

Un segon debat clau s'esdevingué el 4 de juliol quan el president de la Generalitat, Artur Mas, va comparèixer davant el Parlament per informar sobre el pla d'ajust que pretenia estalviar 1.500 milions d'euros alhora que presentava el Pla econòmic i financer de reequilibri de la Generalitat 2012-2014.

En la seva intervenció el president anuncià que els ajustos per complir amb l'objectiu de dèficit no estaven inclosos en els pressupostos de l'any 2012, perquè les xifres presentades pel Govern espanyol s'havien fet sota previsions errònies, i és per aquest motiu que calia aplicar-hi les modificacions corresponents. Artur Mas insistí que aquestes mesures eren necessàries, i que davant de la situació creada no ajudava que l'Estat centrifugués el dèficit cap a les autonomies, ni que degués a Catalunya el pagament del deute en infraestructures dels últims dos anys. A mode de conclusió, el president assenyalà que el pla d'ajustos hagués estat diferent si Catalunya hagués gaudit d'un pacte fiscal en la línia del concert econòmic, per la qual cosa emplaçà les diferents forces polítiques a arribar a un acord.

Tot seguit, i en la mateixa línia argumental, va prendre la paraula el Conseller d'Economia i Coneixement, Andreu Mas-Colell, qui va assenyalar que l'incompliment dels compromisos per part del Govern espanyol feia necessari revisar el pressupost. A continuació el Conseller detallà quines serien aquestes mesures, algunes d'elles condicionades per la recent aprovació de dos reials decrets en matèria d'educació i de salut, i d'altres per decisió pròpia de l'Executiu català, que afectarien la resta de departaments amb un valor aproximat de 300 milions d'euros. Com a conclusió, Mas-Colell va expressar que aquestes mesures haurien de garantir el compliment dels objectius de dèficit.

El Grup parlamentari socialista obrí la seva intervenció acusant el Govern de fer recaure aquestes mesures únicament en els serveis socials essencials, sense buscar nous ingressos per a fer-los-hi front, com seria un impost sobre les grans fortunes. Per als socialistes, el pla que presentava el Govern significava una asfíxia nacional i social, mancada de rigor i credibilitat, sent especialment greu el trencament de la sanitat universal, conseqüència del pacte amb el Partit Popular tant a Madrid com a Catalunya. El PSC mostrà la seva disconformitat amb la política de "retallades" que caricaturitzava la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI), que convertia l'accés al coneixement en un luxe i que deixava en una situació límit el sistema sanitari. Per acabar, mostraren la seva predisposició a abordar el pacte fiscal, sempre que comportés un pacte social i un pacte sobre reformes estructurals.

El PPC, per la seva banda, assenyala que les mesures plantejades pel Govern eren necessàries, igual que les efectuades pel Govern de Rajoy, per la qual cosa emplaçà el president que també donés suport a les mesures preses des de Madrid. Alhora, el Grup parlamentari popular manifestà la seva indignació perquè el Govern justificava el pla d'ajustos com una obligació provinent del Govern d'Espanya, quan en realitat el Govern català estava portant a terme les seves pròpies propostes i els acords del debat d'investidura. I d'altra banda, li retré que la sostenibilitat financera de Catalunya era possible gràcies al Govern central, i que la centrifugació del dèficit era la mateixa que Catalunya realitzava cap als ajuntaments, estrictament per motius de falta de liquiditat. El PPC també recordà al Govern el seu compromís de racionalitzar l'administració, un compromís que segons els populars no s'estava complint ja que sols s'havien suprimit 23 empreses públiques. Finalment, pel que fa al pacte fiscal, el PPC s'oferí com a intermediari per establir un diàleg amb el govern de Rajoy.

ICV-EUiA apuntà que les mesures d'austeritat constituïen un fracàs ja que havien empitjorat les finances de la Generalitat, no havien donat estabilitat als mercats i havien agreujat la recessió. El portaveu ecosocialista va recriminar el suport del partit del Govern a Madrid a la Llei d'Estabilitat Financera, que permetia la intervenció a Catalunya, i a l'anomenada "amnistia fiscal", que deixava impunes especuladors i estafadors. D'altra banda, va afirmar que els ajustos eren, no només injustos sinó també inútils, ja que no estabilitzaven les finances de la Generalitat alhora que privatitzaven patrimoni de tothom. Finalment, va emplaçar el Govern a plantejar una política redistributiva a Madrid, amb un pacte fiscal, un pacte social i un pacte ètic.

ERC assenyalà que el principal problema de Catalunya era el dèficit fiscal, del que consideraren que se'n feia un càlcul insostenible, pretenent que la Generalitat acomplís amb les mateixes necessitats i resultats de les que s'imputa al Govern de l'Estat però sense rebre cap recaptació. D'altra banda, expressà ser conscient de la gravetat de la situació actual i la necessitat de buscar solucions però culpà al Govern de fer-ho hipotecant els sectors productius del país, i retallant en educació, universitat i recerca. Els republicans instaren la recerca de noves fonts d'ingressos redistribuint la càrrega fiscal amb mesures com la recuperació dels trams més alts de l'impost de successions. Finalment, ERC mostrà la seva disposició a col·laborar amb el Govern per presentar a Madrid un concert econòmic pensat per recaptar 16 mil milions d'euros.

Dins del Grup Mixt, Ciutadans va fer notar que era la tercera vegada durant aquest any que es parlava de "retallades" al Parlament, i de pèrdua de drets i d'increments de taxes. Criticà el Govern per culpar Madrid de la necessitat d'aquest pla d'ajustos i va recordar que Catalunya era la Comunitat Autònoma més endeutada. Sobre el pacte fiscal, C's afirmà que formar part d'Europa suposava la unió fiscal i no la divisió fiscal, que comporta el model d'hisendes pròpies. Per altra banda, i també des del Grup Mixt, Solidaritat Catalana per la Independència assenyalà que aquell debat era el ple de la dependència cap a Espanya, que obligava a retallar 1.500 milions d'euros fruit de l'espoli fiscal, i assegurà que una Catalunya-Estat seria dels països més solvents d'Europa.

Finalment, el Grup parlamentari de Convergència i Unió comentà, en relació al conjunt de les intervencions, que el compliment del dèficit era inexcusable, per la qual cosa el pla d'ajust era necessari, a més de coincidir amb les

mesures iniciades pel Govern espanyol que afectaven el pressupost. Seguidament criticà el grup socialista al qual acusà de demanar reformes però a la vegada no oferir propostes, a més de culpar el Govern de no ser capaç de aconseguir l'objectiu del dèficit. A continuació, es dirigí al grup popular demanant que valoressin l'esforç fet pel Govern a l'hora de complir les obligacions tenint en compte el tracte que rebien des del Govern central.

El portaveu de CiU també es dirigí al Grup parlamentari d'ICV-EUiA retraient-los-hi que acusessin les mesures d'ajust del Govern d'inefícaces i advoquessin, igual que ERC, per una pujada d'impostos. Per últim, es referí al Grup parlamentari d'ERC acceptant el seu oferiment al diàleg, però recordant-li que havia de tenir en compte la necessitat del conjunt de mesures que s'havien de dur a terme en funció dels ingressos recaptats i estalviats durant el 2012.

El debat es va cloure amb l'aprovació de la Resolució 661/IX que instava el Govern a emprendre les mesures polítiques i jurídiques necessàries per tal que l'Estat pagués els seus incompliments i deutes amb Catalunya en matèria d'inversions i transferències de recursos econòmics. D'altra banda, a la resolució el Parlament instava el Govern a impulsar estratègies en favor de l'economia productiva, la indústria i el coneixement, la creació d'ocupació, l'economia *verda* i les polítiques socials i un treball digne, per tal d'aconseguir un model productiu, turístic i agroalimentari ecològicament sostenible i socialment just.

El debat de política general que donà pas a la convocatòria d'unes noves eleccions

Després de la multitudinària manifestació independentista de l'11 de setembre i de la negativa del Govern espanyol per acordar el pacte fiscal consensuat pel Parlament, el 25 de setembre va començar el debat sobre l'orientació política general del Govern.

El debat va estar marcat per l'anunci de la dissolució de la legislatura i de la convocatòria d'eleccions anticipades per part del president Mas. Donat el context de tensió en les relacions entre els governs català i espanyol, Artur Mas va argumentar que era el moment de traslladar el clam de la manifestació de la Diada a les urnes, tot manifestant la seva voluntat de no tornar a presentar-se

a les eleccions un cop Catalunya assolís els objectius nacionals que la ciutadania catalana decidís.

Durant la seva intervenció, Mas repassà l'actuació del Govern durant els darrers dos anys, i va assenyalar l'atur i la dificultat per crear llocs de treball com els grans problemes a què va haver de fer front l'Executiu. En aquest sentit, va defensar les polítiques d'austeritat i va advertir que la contenció de la despesa pública hauria de continuar després de les eleccions.

El PSC va acusar CiU de convocar eleccions seguint interessos partidistes i buscant tapar la gestió del Govern. A més, va lamentar la decisió d'apostar pel dret a decidir sense arribar a un acord previ amb el Govern de Madrid. En aquest sentit, va deixar clar que la voluntat dels socialistes era construir una Espanya federal, amb la reforma de la Constitució com a mitjà principal per assolir un nou model d'Estat.

Per la seva banda, el grup del PPC va advertir de la il·legalitat d'una hipotètica consulta sobiranista no autoritzada pel Govern espanyol i de les magnituds de la crisi econòmica i social que es derivarien del referèndum. Els populars esgrimiren haver estat al costat del Govern per reduir el dèficit i generar confiança, i la seva condició de partit responsable. D'altra banda, i de cara a les eleccions, avançaren algunes propostes com ara la reducció del nombre de parlamentaris, l'aprimament de les empreses públiques i la eliminació de subvencions als mitjans de comunicació.

ICV-EUiA va criticar el personalisme de Mas i va demanar que s'obris un procés de diàleg al Parlament per arribar a un acord nacional sobre el dret a decidir. El grup va posar èmfasi en el discurs social, i va criticar el president de la Generalitat de voler tapar les polítiques d'austeritat i les "retallades" amb el fet nacional. En aquest sentit, va defensar el model d'Estat del benestar, tot oferint alternatives a les polítiques de Govern i acusant CiU d'haver pactat mesures amb el PP que posaven en perill la cohesió social.

Joan Puigcercós va parlar en nom d'Esquerra Republicana en la que va ser la seva última intervenció al Parlament com a diputat i va aplaudir el gir sobiranista de CiU, malgrat va advertir que s'hauria de tractar d'un projecte de país, no només d'un partit. Va defensar la independència de Catalunya no només des d'un punt de vista econòmic, sinó també per garantir la cultura i la cohesió social, al mateix temps que va reclamar al Parlament la immediatesa del procés.

Ciutadans, per la seva banda, va ser molt dur amb el Govern i va acusar Artur Mas de colpista i d'haver fracassat com a president de la Generalitat en tots els aspectes. Va oposar-se frontalment a l'opció sobiranista i a la possible celebració d'una consulta, afegint que suposaria una divisió social totalment innecessària donat el context de crisi econòmica.

En canvi, Solidaritat Catalana va felicitar Artur Mas per encetar el procés cap al dret a decidir, per al qual li va oferir tot el seu suport. Així, va aprofitar l'ocasió per fer una crida a la unitat i per avançar de manera conjunta cap a la independència de Catalunya.

En la mateixa línia va comparèixer el diputat no adscrit Joan Laporta, que va voler manifestar el seu suport total al president Mas i va convidar ERC i CiU a presentar-se plegats a les eleccions del 25 de novembre.

Un cop acabat el debat, es van aprovar un seguit de propostes de resolució que es van recollir en la Resolució 742/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern. D'entre els punts de la resolució aprovada en destaquen el que reconeix i celebra la manifestació de l'11 de setembre i manifesta la voluntat de recollir el clam dels ciutadans; el que lamenta la manca de voluntat per encaixar Catalunya dins l'Estat espanyol malgrat els esforços dels sectors catalanistes, i el que expressa la necessitat que Catalunya exerceixi el dret a decidir durant la legislatura següent.

Els suports per aprovar aquests punts de la Resolució 742/IX van ser majoritaris: 84 diputats hi van votar a favor (CiU, ERC, ICV-EUiA, SI i Laporta), 21 en contra (PPC i C's) i 25 es van abstenir (PSC). ■



El final precipitat d'un Govern marcat per l'austeritat

■ **Helena Ricomà i Jordi Muñoz¹**

El primer govern Mas, investit després de les eleccions de 2010, va tenir una durada més curta del que s'esperava. Després de la manifestació independentista de l'11 de setembre de 2012, i de la negativa del Govern espanyol a negociar la proposta de pacte fiscal aprovada pel Parlament català, el president va decidir dissoldre el Parlament i convocar noves eleccions.

Es tracta d'una ruptura a mitja legislatura, que condiciona l'acció de govern durant el darrer trimestre de 2012. Amb la dissolució del Parlament el 2 d'octubre, el Govern va entrar en funcions fins que el 21 de desembre es va investir novament Artur Mas com a president de la Generalitat, i el 29 de desembre el nou Govern va prendre possessió. Ateses les circumstàncies especials, aquesta anàlisi de l'acció de govern se centra en els tres primers trimestres de l'any i, en menor mesura, al període d'interinitat, alhora que es dedica un apartat específic a la conformació del nou Executiu sorgit després de les eleccions de novembre.

Com l'any anterior, l'acció de govern al llarg de 2012 va estar marcada fonamentalment per l'aplicació de mesures d'austeritat i els esforços per contenir el dèficit públic, així com per la gestió dels problemes de liquiditat. La conjuntura econòmica, doncs, condicionà bona part de les decisions preses, i de les que no es van prendre.

A més de la conjuntura econòmica, l'altre gran condicionant del govern Mas és, però, de naturalesa política: es tracta d'un govern que no disposa de majoria absoluta al Parlament i, per tant, necessita arribar a acords parlamentaris amb altres formacions. Durant els primers mesos de 2012 el Partit

¹ La informació utilitzada per a l'elaboració d'aquest relat ha estat recopilada i tractada per Anna Caballero, Óscar Justicia, Edmon Piqué i Carles Morata.

Popular va continuar essent el soci preferent de govern, per bé que la relació entre Convergència i Unió i el PP es va anar deteriorant a mesura que la qüestió sobiranista va guanyar centralitat en l'agenda política. Passades les eleccions aquest distanciament culminà en un acord d'estabilitat parlamentària entre la federació nacionalista i Esquerra Republicana.

Una aposta per l'estabilitat i la continuïtat: l'estructura del Govern

En la mateixa línia que el 2011, el president Artur Mas no va fer cap canvi al seu Govern durant l'any 2012, fins a les eleccions de 25 de novembre. Els titulars de les conselleries van seguir sent els mateixos, i només es van produir algunes substitucions puntuals en el nivell de les secretaries generals: al Departament de Governació i Relacions institucionals, amb el nomenament de Lluís Bertran i Saura, i al Departament d'Agricultura, Pesca, Alimentació i Medi Natural amb el de Bibiana Domingo, en substitució de Maria Teresa Martí.

Tanmateix, sí que es van produir algunes modificacions en l'estructura del Govern, especialment en el Departament d'Economia i Coneixement, a fi de respondre a canvis vinculats sobretot amb la situació econòmica i financera. D'una banda, la reestructuració del mapa de caixes d'estalvi va comportar la reorganització de les subdireccions generals encarregades d'exercir-ne tasques de tutela financera. D'una altra, el departament reforçà la Subdirecció de Tresoreria per garantir el màxim control de la tresoreria de tot el sector públic de la Generalitat, en un moment en què el Govern havia de parlar una atenció especial a la xifra del dèficit públic.

Després de les eleccions de 2012, Artur Mas nomenà un nou Govern en el qual aprofità per introduir alguns canvis. Algunes figures destacades del Govern anterior canviaren de responsabilitats, com Felip Puig, que abandonà el Departament d'Interior, en plena polèmica per l'ús de bales de goma per part dels Mossos d'Esquadra, per fer-se càrrec del Departament d'Empresa i Ocupació, tot substituint l'independent Josep Maria Mena. La vacant deixada per Puig a Interior va ser ocupada per Ramon Espadaler, d'Unió Democràtica. D'aquesta manera, la formació democratacristiana augmentà la seva presència a l'Executiu i passà a controlar tres departaments: Governació, Interior i Agricultura.

Taula 7. La composició del Govern de la Generalitat

Departament	IX Legislatura		X Legislatura	
	Conseller	Secretari General	Conseller	Secretari General
Presidència	..*	Francesc Homs i Molist	Francesc Homs i Molist (T)	Jordi Vilajoana i Rovira (N)
Governació i Relacions Institucionals	Joana Ortega i Alemany	Maria Àngels Barbarà i Fondevila	Joana Ortega i Alemany (C)	Lluís Bertran i Saura (N)
Economia i Coneixement	Andreu Mas-Colell	Georgina Arderiu i Munill	Andreu Mas-Colell (C)	Albert Carreras de Odriozola (N)
Ensenyament	Irene Rigau i Oliver	Maria Jesus Mier i Albert	Irene Rigau i Oliver (C)	Maria Jesus Mier i Albert (C)
Salut	Boi Ruiz i Garcia	Roser Fernández i Alegre	Boi Ruiz i Garcia (C)	Roser Fernández i Alegre (C)
Interior	Felip Puig i Godes	Xavier Gibert i Espier	Ramon Espadaler i Parcerisas (N)	Josep Martínez Melgares (N)
Territori i Sostenibilitat	Lluís Recoder i Miralles	Pau Villòria i Sistach	Santiago Vila i Vicente (N)	Pau Villòria i Sistach (C)
Cultura	Ferran Mascarell i Canalda	Francesc Xavier Solà i Cabanes	Ferran Mascarell i Canalda (C)	Francesc Xavier Solà i Cabanes (C)
Agricultura i Medi Natural**	Josep Maria Pelegrí i Aixut	Maria Teresa Martí i Castro	Josep Maria Pelegrí i Aixut (C)	Bibiana Domingo Barbena (N)
Benestar Social i Família	Josep Lluís Cleries i Gonzàlez	Maria Dolors Rusinés Bonet	Neus Munté i Fernández (N)	Maria Dolors Rusinés Bonet (C)
Empresa i Ocupació	Francesc Xavier Mena i López	Enric Colet i Petit	Felip Puig i Godes (T)	Xavier Gibert i Espier (T)
Justícia	Pilar Fernández i Bozal	Jaume Erruz i Seall	Germà Gordó i Aubarell (N)	Enric Colet i Petit (T)

(N) Nou nomenament (T) Trasllet de Departament (C) Continuitat en el càrrec

* Durant la IX legislatura no existia la figura de Conseller de la Presidència.

** El nom complet del departament és Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural.

Francesc Homs passà a ocupar la titularitat de la nova Conselleria de Presidència, que no existia en l'anterior legislatura, donant-se així reconeixement institucional al rang que, *de facto*, tenia en el Govern anterior. Germà Gordó, abans secretari del Govern, va ser nomenat conseller de Justícia en substitució de Pilar Fernández Bozal. Un altre conseller que abandonà el Govern és Lluís Recoder (Territori i Sostenibilitat), en aquest cas a petició pròpia, essent substituït per l'alcalde de Figueres, Santi Vila. Finalment, Josep Lluís Cleries (Benestar i Família) va ser substituït per la diputada de CDC (i membre d'UGT) Neus Munté.

Tots aquests canvis afectaren, en un sentit o un altre, la meitat de conselleries. Per contra, Mas va ratificar en el seu càrrec l'altra meitat del seu Executiu: la vicepresidenta Joana Ortega a Governació i Relacions Institucionals, Andreu Mas-Colell a Economia i Coneixement, Irene Rigau a Ensenyament, Boi Ruiz a Salut, Ferran Mascarell a Cultura, i Josep Maria Pelegrí a Agricultura.

Una agenda condicionada pels problemes financers: l'acció de govern

A continuació es detallen algunes de les principals actuacions del Govern a partir dels eixos temàtics que estructuraren el seu Pla de Govern 2011-2014, que ha guiat la seva activitat des que fou aprovat l'octubre de 2011 i que conté una selecció de propostes provinents del programa electoral amb què CiU va córrer a les eleccions de 2010.

Economia i sectors productius

La profunda crisi econòmica afectà l'actuació del Govern en tots els àmbits. Les pressions pressupostàries, derivades de la pèrdua d'ingressos i de la voluntat d'arribar als objectius de dèficit fixats, condicionaren el marge de maniobra de l'Executiu i limitaren la possibilitat de desplegar polítiques de reactivació econòmica.

Tot i així, durant el 2012 s'engegaren una sèrie de plans i estratègies a fi d'estimular l'economia: el Pla d'actuacions industrials i empresarials, per impulsar la competitivitat del teixit empresarial; el Programa "Catalunya Emprèn", amb l'objectiu ambiciós, i possiblement poc realista atès el context, de crear 60.000 empreses i 100.000 llocs de treball; i el document de bases "L'estratègia Catalunya 2020, full de ruta per a la reactivació econòmica".

A més, el Departament d'Empresa i Ocupació va posar en marxa el Pla iDi-gital, amb la intenció de dinamitzar el sector TIC català i portar les tecnologies de la informació a les petites i mitjanes empreses. Finalment, el Govern va mantenir la seva voluntat d'avançar en la simplificació administrativa, tot impulsant la Finestreta Única Empresarial.

En l'àmbit universitari destaca l'augment important de taxes que s'emmarca en el redisseny de tot el sistema de preus públics que paguen els estudiants, que a partir del curs 2012-13 es comencen a vincular a la renda familiar i, de manera més clara que anteriorment, al rendiment acadèmic, amb un fort increment de preus en les segones i terceres matrícules de la mateixa assignatura, per desincentivar el suspens.

Les "retallades" pressupostàries patides per les universitats han implicat en molts casos reduccions de personal i una aturada de bona part dels projectes inversors, tot i la posada en marxa de la primera fase del Pla Serra Húnter. Aquest pla es proposa promoure la contractació d'uns 500 professors i professores universitaris entre 2012 i 2020, amb un sistema de reclutament i contractació més flexible que els ordinaris de la universitat, buscant incorporar al sistema català de recerca investigadors internacionalment reconeguts.

Ensenyament

Algunes de les decisions preses des del Departament d'Ensenyament han generat una polèmica important i el rebuig de part de la comunitat educativa. Si el 2011 la consellera Irene Rigau va prendre una sèrie de mesures controvertides com l'eliminació de la "sisena hora"², l'aturada del programa Educat 1x1 d'introducció dels ordinadors a les aules o la supressió de la "setmana blanca", l'any 2012 les crítiques van girar entorn de l'aplicació de les 'retallades' pressupostàries. S'esgrimí que aquests ajustos havien comportat un augment de la ràtio d'alumnes per classe, el tancament de grups o l'empitjorament de les condicions de treball dels mestres, a més de la paralització de les inversions.

² La sisena hora fa referència a una de les mesures acordades al Pacte Nacional per l'Educació, signat el 2006 per 21 entitats de la comunitat educativa de Catalunya amb el Govern de la Generalitat, i que comportava estendre l'horari escolar dels centres de primària públics en una hora addicional. Aquesta hora addicional tenia un caràcter complementari al treball lectiu o curricular, i es deixava en mans de l'autonomia dels centres el tipus d'activitat a organitzar per als alumnes de primer a sisè curs, amb el criteri de no utilitzar aquesta hora addicional per estendre els continguts de cada assignatura.

Per altra banda, el departament ha impulsat mesures per desenvolupar el seu model programàtic per al sistema educatiu català. Així, va presentar diferents iniciatives per implantar un sistema dual de la formació professional, inspirat en el model alemany, en què els alumnes reparteixen el seu temps de formació entre els centres educatius i les empreses. Tanmateix, la situació de crisi i la manca d'incentius suficients van dificultar la incorporació dels estudiants a les empreses, frenant l'aplicació del model dual.

D'altra banda, es varen adoptar mesures per incrementar l'autoritat del professorat, a través del seu reconeixement com a autoritat pública, tot i que aquesta iniciativa es va introduir en un context de certa conflictivitat amb el col·lectiu per les reduccions salarials i la forta limitació de contractacions de personal temporal.

Amb l'objectiu declarat de millorar la qualitat del sistema i reduir el fracàs escolar, el departament també va establir un nou procés de selecció de la direcció dels centres, per incrementar-ne les competències i la seva professionalització. Aquesta mesura busca dotar d'una major autonomia escoles i instituts, alhora que fomentar la competència entre els centres per la captació dels millors alumnes.

Finalment, entre les accions del Govern en l'àmbit educatiu hi destacà la simplificació dels tràmits per obrir centres educatius privats i la introducció d'un nou criteri de desempat en el procés de la preinscripció escolar, que dona prioritat als fills d'exalumnes. Aquests canvis varen respondre a la voluntat d'atendre les demandes de l'escola concertada, malgrat que l'aplicació dels ajustos pressupostaris i els retards en els pagaments dels concerts acabaren enrarint la relació entre el sector i la conselleria.

Salut

Igual que l'educació, l'àmbit de la salut també ha patit reduccions importants en la seva assignació pressupostària. Les "retallades" s'han concentrat en les retribucions del personal i en la contractació de personal interí, alhora que han implicat el tancament de llits i quiròfans en centres hospitalaris, i el tancament total o parcial d'alguns serveis d'urgències en atenció primària o en hospitals petits.

D'altra banda, amb l'objectiu de recaptar més ingressos s'han impulsat mesures controvertides com ara el copagament farmacèutic en forma de

l'anomenat "euro per recepta", una taxa que va entrar en vigor el juny de 2012 però que fou recorreguda pel Govern espanyol al Tribunal Constitucional i, de moment, resta suspesa cautelarment a l'espera que dictamini si vulnera o no el principi d'igualtat entre la ciutadania.

Paral·lelament, el departament va presentar el Pla de Salut 2011-2015, que recull les prioritats i les accions que es duran a terme en l'àmbit sanitari i assistencial de titularitat pública, a través de tres eixos d'acció: 1) l'abordatge de malalties més comunes, 2) l'atenció integral als pacients crònics, i 3) la modernització organitzativa. També va presentar el Pla estratègic de recerca i innovació en salut 2012-2015 per facilitar la transició entre els resultats d'una recerca i la seva aplicació clínica.

Polítiques socials i Família

L'àmbit de les polítiques socials s'enfronta, en el context de la crisi, a una pressió doble: per una banda, als ajustos pressupostaris, i per l'altra, a un increment de la pressió assistencial a causa de l'augment de l'exclusió social i la pobresa. Les principals restriccions en aquest àmbit ja es van produir el 2011 i van afectar sobretot les polítiques de suport a les famílies i la Renda Mínima d'Inserció. Amb tot, el Govern ha dedicat esforços a pal·liar els efectes de la crisi i de l'austeritat a través de l'impuls de programes com ara els plans d'entorn, els ajuts al pagament del lloguer d'habitatges, les ajudes a les entitats del tercer sector i l'assistència jurídica gratuïta, entre d'altres mesures.

Pel que fa a les polítiques d'igualtat, el departament comandat per Josep Maria Mena va obrir un procés de participació per actualitzar el Pla interdepartamental per a la no discriminació de les persones homosexuals i transsexuals, i va aprovar el Pla estratègic de dones 2012-2015 per orientar l'activitat dels poders públics en la consecució de la igualtat efectiva entre dones i homes.

Seguretat

Durant el 2012 el Departament d'Interior va haver de fer front a dues polèmiques importants. La primera, en relació amb les condicions laborals de la policia que, com la resta de treballadors del sector públic, ha patit la reducció de les seves retribucions salarials. La segona font de polèmica estigué

vinculada a les actuacions d'ordre públic, i en particular a l'ús de projectils de goma en el control de manifestacions.

Més enllà d'aquestes qüestions, el Govern va aprovar el Pla general de seguretat a Catalunya 2012-2013, que recull les actuacions que es duran a terme en matèria de seguretat. El Pla integra les previsions generals de riscos, actuacions i mitjans en matèria de seguretat ciutadana, emergències i seguretat viària.

Política territorial i sostenibilitat ambiental

Després d'una complexa negociació, el Govern va aconseguir consensuar un posicionament amb el sector agrari en relació a la reforma de la Política Agrària Comuna, amb l'objectiu de fer front a la crisi de preus amb dotacions suficients i evitar la competència deslleial que suposava la inclusió d'obligacions als productes europeus que no havien de complir tercers països. Tot i l'acord, el conflicte es va reobrir posteriorment quan el conseller Pelegrí va optar per donar suport a la proposta dels representants espanyols, que no era vista amb bons ulls pels agricultors catalans.

Per altra banda, i en l'esfera agroalimentària, se simplificaven els tràmits administratius per a la inscripció en el registre d'Entitats de Control i Qualificació, l'atorgament del carnet d'artesà alimentari, la designació d'empresa artesana i la creació de la Marca Q de qualitat alimentària.

Finalment, s'aprovà el Pla de l'energia i el canvi climàtic 2012-2020, amb els objectius '20-20-2020', de reduir el consum d'energia un 20%, augmentar fins al 20% l'ús d'energies renovables i reduir un 25% les emissions de CO₂. També s'aprovà l'Estratègia catalana per a l'adaptació al canvi climàtic, amb 182 mesures encaminades a disminuir els efectes de l'escalfament global a Catalunya.

Administració pública

En matèria d'Administració pública, el Govern va adoptar una sèrie de mesures orientades al control i la reducció de la despesa en personal. A banda de limitar la contractació, al febrer es va prendre una de les primeres mesures en aquesta direcció, la qual preveia una reducció del 3% de les retribucions anuals del personal funcionari, eventual i laboral. Tanmateix, el mes de juliol el Govern de l'Estat també hi va aplicar una "retallada" del 5%, centrada en la

paga extraordinària de desembre. És precisament per evitar que els treballadors públics patissin una reducció doble de sou, que el Govern va fer marxa enrere en la reducció salarial i va adoptar un acord per aturar i compensar la reducció pròpia.

Més enllà de la qüestió salarial, el Govern va aprovar el Pla d'ocupació pública que preveia un seguit de mesures orientades a estalviar 625 milions d'euros en el capítol de personal. Entre aquestes mesures destacà especialment la reducció d'un 15% de la jornada i el sou del personal interí de la Generalitat. Aquesta reducció de la dedicació i del salari hauria de durar fins el 2014. D'altra banda, el Pla preveia reorganitzar i redistribuir els efectius dins de cada departament per fer més eficients les plantilles i estalviar en personal.

Tot seguint amb la seva aposta d'afavorir l'activitat econòmica a través de la simplificació dels tràmits administratius, el Govern també va emprendre una sèrie de mesures encaminades a facilitar les relacions entre l'administració i empreses i autònoms, així com a promoure l'administració electrònica.

Nació, llengua i cultura

La política d'austeritat implicà també una davallada dels recursos disponibles per a les subvencions a la creació i difusió cultural. Per mirar de compensar, si més no parcialment, aquestes "retallades", el Govern va prendre tres mesures: en primer lloc, la creació de l'Oficina de Suport a la iniciativa cultural (finestreta única de subvencions a la cultura); en segon lloc, la posada en marxa de l'Agència Catalana del Patrimoni cultural (amb l'objectiu d'obtenir recursos a través del mecenatge privat) i, finalment, l'establiment d'una línia de crèdit específic per a les empreses culturals amb condicions de reintegrament en funció de l'èxit econòmic de la iniciativa.

En definitiva, l'acció de tot el Govern de la Generalitat durant l'any 2012 s'ha trobat fortament marcada per les "retallades" pressupostàries. Les dificultats per complir amb els objectius de dèficit van impedir que l'Executiu pogués desplegar una part important del seu pla de govern. El nou Govern sorgit de les eleccions de 2012 es trobà amb una situació semblant, per bé que a diferència de l'anterior, juntament amb la gestió de la crisi, l'Executiu sorgit de l'acord parlamentari CiU-ERC va centrar la seva actuació en l'impuls del dret de decidir. ■

Els pressupostos de 2012: molta incertesa i més austeritat

■ **Maite Vilalta**

La llei de pressupostos va ser presentada al Parlament el mes de gener de 2012, més enllà, per tant, del termini previst per fer-ho. El motiu que va ser esgrimit pel Govern de la Generalitat per justificar aquest retard va ser, precisament, la incertesa provocada per dos fets. En primer lloc, la pròrroga dels pressupostos de l'administració general de l'Estat, degut a la convocatòria de les eleccions generals el mes de novembre del 2011, la qual cosa dificultava disposar d'informació sobre el comportament d'algunes partides que podien afectar el pressupost d'ingressos de la Generalitat. I en segon lloc, la situació d'inestabilitat econòmica, tant en l'àmbit nacional com internacional, que feia particularment difícil fer previsions ajustades a la realitat d'aquelles variables macroeconòmiques que són la base per fer prediccions sobre el comportament de les diferents partides del pressupost. En aquest sentit es podria afirmar que el retard en la presentació dels comptes no va servir massa de res, atès que poques hores després de ser aprovats es va anunciar la necessitat d'haver de fer ajustaments, degut a que les previsions sobre les quals es sustentaven havien estat massa optimistes.

El pressupost del 2012 reflecteix clarament la voluntat de seguir aplicant polítiques d'austeritat. De fet, es va presentar com un pressupost que complementava el de l'exercici anterior. L'objectiu principal és seguir reduint el dèficit de la Generalitat. Amb les mesures aplicades l'any 2011, aquest es va situar al 2,7% del PIB, i amb les mesures que es preveïen aplicar l'any 2012, s'estimava que el dèficit es reduiria fins l'1,3% del PIB.

Amb aquest pressupost la Generalitat de Catalunya preveia gastar menys que en l'exercici anterior (un 5,9% menys). La disminució afectà sobretot les operacions financeres (s'amortitza menys deute), i les operacions de capital (s'inverteix menys). Però, en canvi, es preveia gastar més en el pagament dels interessos del deute, i en la concessió i reintegraments de préstecs (variació d'actius financers).

Aquests canvis pressupostaris implicaren una disminució de la despesa per habitant que passà de 5.219,6 euros l'any 2011 a 4.890,4 euros l'any 2012. És a dir, la reducció va ser de 329,2 euros per habitant.

En termes de la seva classificació funcional, la reducció de la despesa es concentrà sobretot en el deute públic (307,2 euros per habitant menys dels que hi va destinar l'any anterior), i en els àmbits de la salut (96,2 euros), l'educació (51,6 euros), l'habitatge (20,8 euros) i la cultura (18,3 euros).

D'altra banda, els ingressos del conjunt del sector públic de la Generalitat de Catalunya pressupostats per l'any 2012 van ser de 37.024,6 milions d'euros. Fonamentalment es preveia que s'obtinguessin a través d'impostos (directes i indirectes) i taxes. S'estimava ingressar 20.479,5 milions d'euros a través d'aquestes fonts tributàries, la qual cosa suposava més de la meitat del total d'ingressos (el 55,3%). Això vol dir que cada ciutadà aportaria a la Generalitat una mitjana de 2.705,0 euros en forma de tributs.

Concretament es va fixar un augment de tipus en l'impost sobre actes jurídics documentats i en el tram autonòmic de l'impost sobre vendes minoristes d'hidrocarburs; el manteniment de l'increment dels tipus impositius de l'IRPF en els trams superiors de renda, que havia implementat el Govern tripartit; i la reinstauració de l'impost de patrimoni aprovada pel Govern central.

Pel que fa a les taxes, se'n va preveure un augment per sobre de l'increment general; la creació d'una taxa sobre les estades en allotjaments turístics i d'una taxa per l'expedició de recepta farmacèutica o producte sanitari. Totes aquestes mesures, juntament amb la previsió d'un augment dels recursos procedents de l'IVA³, degut a l'increment dels tipus anunciat pel Govern central, van fer preveure un increment del conjunt dels recursos tributaris, respecte l'any anterior, d'un 2,3%.

³ Val a dir que aquesta previsió es va fer, sorprenentment, desconeixent o ignorant la llei de finançament de les Comunitats Autònomes (Llei 22/2009 de 18 de desembre), que estableix que les variacions que pugui fer el Govern central en els tipus de l'IVA i en els impostos especials no afectaran els ingressos de les Comunitats Autònomes.

Taula 8. Classificació econòmica de les despeses
Subsector Generalitat i total consolidat

	Generalitat			Total consolidat				
	Millons € 2012	Millons € 2011	% variac. 12/11	Millons € 2012	Millons € 2011	% variac. 12/11	% 2012	% 2011
1. Remuneracions del personal	5.160,5	5.159,2	0,0	9.548,7	9.649,7	-1,0	25,8	24,5
2. Despeses corrents de béns i serveis	1.218,8	1.330,0	-8,4	7.936,1	8.316,4	-4,6	21,4	21,1
3. Despeses financeres	1.994,3	1.478,0	34,9	2.443,6	1.869,6	30,7	6,6	4,8
4. Transferències corrents	16.993,2	17.651,1	-3,7	8.612,9	9.221,6	-6,6	23,3	23,4
5. Fons de contingència	250,0	39,0	541,0	250,0	39,0	541,0	0,7	0,1
Total despeses corrents	25.616,8	25.657,3	-0,2	28.791,3	29.096,3	-1,0	77,8	73,9
6. Inversions reals	791,5	650,0	21,8	1.900,8	2.231,0	-14,8	5,1	5,7
7. Transferències de capital	810,7	914,6	-11,4	581,5	740,6	-21,5	1,6	1,9
Total despeses de capital	1.602,2	1.564,7	2,4	2.482,3	2.971,6	-16,5	6,7	7,6
Total despeses no financeres	27.219,0	27.222,0	0,0	31.273,6	32.067,9	-2,5	84,5	81,5
8. Variació d'actius financers	833,8	915,2	-8,9	2.256,9	1.861,6	21,2	6,1	4,7
9. Variació de passius financers	1.674,6	4.492,9	-62,7	3.493,9	5.424,6	-35,6	9,4	13,8
Total despeses financeres	2.508,3	5.408,0	-53,6	5.750,8	7.286,2	-21,1	15,5	18,5
Total despeses	29.727,3	32.630,0	-8,9	37.024,5	39.354,0	-5,9	100,0	100,0

El total consolidat inclou, a més del subsector Generalitat, tots els ens que configuren el sector públic de la Generalitat (el servei català de la salut, fundacions, consorcis, entitats autònomes administratives, entitats autònomes comercials i financeres, entitats de dret públic, societats mercantils).

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

A més dels tributs, la Generalitat obté els seus ingressos a través de transferències corrents que rep d'altres administracions, en particular del Govern central, dins les quals hi ha el fons de suficiència i el fons de competitivitat, fruit de l'acord de finançament autonòmic de l'any 2009. El pressupost del 2012 va preveure un augment important (del 29,0%) dels recursos procedents d'aquestes fonts. Concretament, es preveia obtenir un volum de transferències corrents per valor de 5.717,0 milions d'euros.

Tanmateix, tot i haver pressupostat un augment de determinats impostos i de la creació de noves taxes, així com de l'aplicació de l'acord de finançament autonòmic⁴, el saldo final no suposà un augment dels ingressos de la Generalitat sinó més aviat el contrari, donat que altres partides es van veure disminuïdes. Fonamentalment, els ingressos que més van disminuir van ser els que procedien de les transferències de capital (s'obtenen menys recursos de l'administració central per destinar a la inversió, un 65,4% menys que el pressupostat l'any anterior), i els procedents de la variació de passius financers (no es recorre tant a l'endeutament).

Aquesta reducció d'ingressos no es va veure compensada per l'augment de recursos que es preveia obtenir a través, sobretot, de la venda d'actius reals i de la implementació d'algunes mesures tributàries, com per exemple la creació de la taxa turística i la de l'euro per recepta, o l'augment del tipus d'alguns impostos.

Així doncs, malgrat els ajustos que incloïa la pròpia llei de pressupostos, i els posteriors fruit de l'aplicació del Pla economicofinancer de reequilibri 2012-2014⁵, on es detallaven les mesures a prendre per reduir el dèficit públic fins als límits fixats per l'Estat, finalment, la Generalitat va tancar l'exercici de 2012 amb un dèficit del 2,3% del PIB català, front l'1,5% exigint pel Govern central a totes les Comunitats Autònomes.

⁴Els recursos procedents del model de finançament autonòmic (impostos directes i indirectes, fons de suficiència global i fons de competitivitat) aporten el 65,0% del total d'ingressos de la Generalitat (un 89,2% dels ingressos no financers) i augmenten un 9,6% respecte del pressupost de l'any anterior.

⁵El Pla de reequilibri 2012-2014 fou presentat el mes de febrer de 2012 pel Govern de la Generalitat, però posteriorment es va modificar el mes de maig atenent a la revisió dels objectius de dèficit, als criteris del Ministeri i a les dades definitives d'anys anteriors.

Taula 9. Classificació de les despeses totals dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per àrees i polítiques (classificació funcional)

Codi Àrees i polítiques de despesa		Millions € 2012	Millions € 2011	% variac. 2012/2011	% 2012	% 2011	€ hab. 2012	€ hab. 2011
1	Funcionament de les institucions i administració general	2.219,4	1.792,4	23,8	5,99	51,20	293,15	237,73
11	Alta direcció de la Generalitat i el seu govern	117,4	105,0	11,9	0,32	0,27	15,51	13,92
12	Administració i serveis generals	2.089,9	1.663,6	25,6	5,64	4,23	276,04	220,65
13	Relacions institucionals i processos electorals ¹	12,1	23,8	-49,3	0,03	0,06	1,59	3,16
2	Serveis públics generals	2.002,0	2.080,6	-3,8	5,41	5,29	264,44	275,95
21	Justícia	845,4	866,0	-2,4	2,28	2,20	111,66	114,86
22	Seguretat i protecció civil	1.129,7	1.179,5	-4,2	3,05	3,00	149,22	156,44
23	Relacions exteriors i cooperació al desenvolupament	26,9	35,0	-23,2	0,07	0,09	3,55	4,65
3	Protecció i promoció social	2.719,0	2.681,0	1,4	7,34	6,81	359,14	355,59
31	Protecció social	1.995,9	1.988,5	0,4	5,39	5,05	263,63	263,74
32	Promoció social	78,7	78,5	0,3	0,21	0,20	10,39	10,41
33	Foment de l'ocupació	644,4	614,0	4,9	1,74	1,56	85,12	81,44
4	Producció de béns públics de caràcter social	15.098,6	16.319,2	-7,5	40,78	41,47	1.994,29	2.164,46
41	Salut	8.861,9	9.550,7	-7,2	23,94	24,27	1.170,52	1.266,73
42	Educació	5.471,6	5.837,8	-6,3	14,78	14,83	722,72	774,28
43	Habitatge i altres actuacions urbanes	350,7	506,2	-30,7	0,95	1,29	46,32	67,14
44	Cultura ²	236,9	373,9	-36,6	0,64	0,95	31,29	49,59
45	Llengua catalana	40,5	40,7	-0,7	0,11	0,10	5,35	5,40
46	Consum	9,8	9,9	-1,6	0,03	0,03	1,29	1,32
47	Esport ²	127,2	-					.../...

Codi Àrees i polítiques de despesa		Millons € 2012	Millons € 2011	% variac. 2012/2011	% 2012	% 2011	€ hab. 2012	€ hab. 2011
5	Producció de béns públics de caràcter econòmic	5.035,7	4.846,1	3,9	13,60	12,31	665,14	642,75
51	Cicle de l'aigua	732,1	703,1	4,1	1,98	1,79	96,70	93,25
52	Transport	2.468,5	2.335,3	5,7	6,67	5,93	326,05	309,74
53	Societat de la informació i el coneixement i telecomunicacions	702,3	700,7	0,2	1,90	1,78	92,77	92,93
54	Urbanisme i ordenació del territori	114,3	114,7	-0,3	0,31	0,29	15,10	15,21
55	Actuacions ambientals	187,7	247,5	-24,2	0,51	0,63	24,79	32,83
56	Infraestructures agràries i rurals	263,3	220,0	19,7	0,71	0,56	34,78	29,18
57	Recerca, desenvolupament i innovació	521,5	448,0	16,4	1,41	1,14	68,88	59,41
58	Altres actuacions de caràcter econòmic	46,0	46,9	-2,0	0,12	0,12	6,07	6,22
6	Foment i regulació de sectors productius	3.127,6	2.708,4	15,5	8,45	6,88	413,10	359,22
61	Agricultura, ramaderia i pesca	155,9	153,4	1,7	0,42	0,39	20,59	20,34
62	Indústria	113,4	152,7	-25,7	0,31	0,39	14,98	20,25
63	Energia i mines	21,9	60,0	-63,6	0,06	0,15	2,89	7,96
64	Comerç	69,8	121,4	-42,5	0,19	0,31	9,22	16,10
65	Turisme i oci	56,5	66,9	-15,5	0,15	0,17	7,46	8,87
66	Desenvolupament empresarial	80,6	33,0	144,3	0,22	0,08	10,64	4,38
67	Crèdit oficial i sector financer	2.627,8	2.119,3	24,0	7,10	5,39	347,10	281,08
68	Promoció i defensa de la competència	1,6	1,8	-10,0	0,00	0,00	0,21	0,23
7	Suport financer als ens locals	2.897,7	2.911,9	-0,5	7,83	7,40	382,74	386,21
8	Fons de contingència	250,0	39,0	541,0	0,68	0,10	33,02	5,17
9	Deute públic	3.674,4	5.975,5	-38,5	9,92	15,18	485,34	792,55
Total despeses		37.024,5	39.354,0	-5,9	100,0	100,0	4.890,36	5.219,63

¹ En el pressupost de 2011 aquesta àrea rebia el nom de participació ciutadana i processos electorals.

² En el pressupost de 2011 les àrees de cultura i esport són considerades conjuntament, mentre que en el de 2012 apareixen desglossades. Les quantitats estan expressades en milions d'euros.

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

Taula 10. Classificació econòmica dels ingressos
Subsector Generalitat i total consolidat

	Generalitat			Total consolidat				
	Millons € 2012	Millons € 2011	% variac. 12/11	Millons € 2012	Millons € 2011	% variac. 12/11	% 2012	% 2011
1. Impostos directes	8.116,3	8.358,5	-2,9	8.116,3	8.358,5	-2,9	21,9	21,2
2. Impostos indirectes	9.307,1	8.567,4	8,6	9.307,1	8.567,4	8,6	25,1	21,8
3. Taxes, venda de béns i serveis i altres ingressos	518,9	465,4	11,5	3.056,0	3.099,0	-1,4	8,3	7,9
4. Transferències corrents	5.203,6	3.890,0	33,8	5.717,0	4.431,6	29,0	15,4	11,3
5. Ingressos patrimonials	9,2	9,9	-7,1	357,6	301,6	18,6	1,0	0,8
Total ingressos corrents	23.155,2	21.291,2	8,8	26.554,1	24.758,1	7,3	71,7	62,9
6. Alineació d'inversions reals	888,2	200,0	-	1.040,9	436,5	138,5	2,8	1,1
7. Transferències de capital	289,5	813,5	-64,4	341,7	988,5	-65,4	0,9	2,5
Total ingressos de capital	1.177,7	1.013,5	16,2	1.382,6	1.425,0	-3,0	3,7	3,6
Total ingressos no financers	24.332,9	22.304,7	9,1	27.936,6	26.183,1	6,7	75,5	66,5
8. Variació d'actius financers	421,1	210,1	100,4	1.331,7	1.019,3	30,7	3,6	2,6
9. Variació de passius financers	4.973,4	10.115,3	-50,8	7.756,1	12.151,6	-36,2	20,9	30,9
Total ingressos financers	5.394,4	10.325,3	-47,8	9.087,8	13.170,9	-31,0	24,5	33,5
Total ingressos	29.727,3	32.630,0	-8,9	37.024,6	39.354,0	-5,9	100,0	100,0

El total consolidat inclou, a més del subsector Generalitat, tots els ens que configuren el sector públic de la Generalitat (el servei català de la salut, fundacions, consorcis, entitats autònomes administratives, entitats autònomes comercials i financeres, entitats de dret públic, societats mercantils).

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

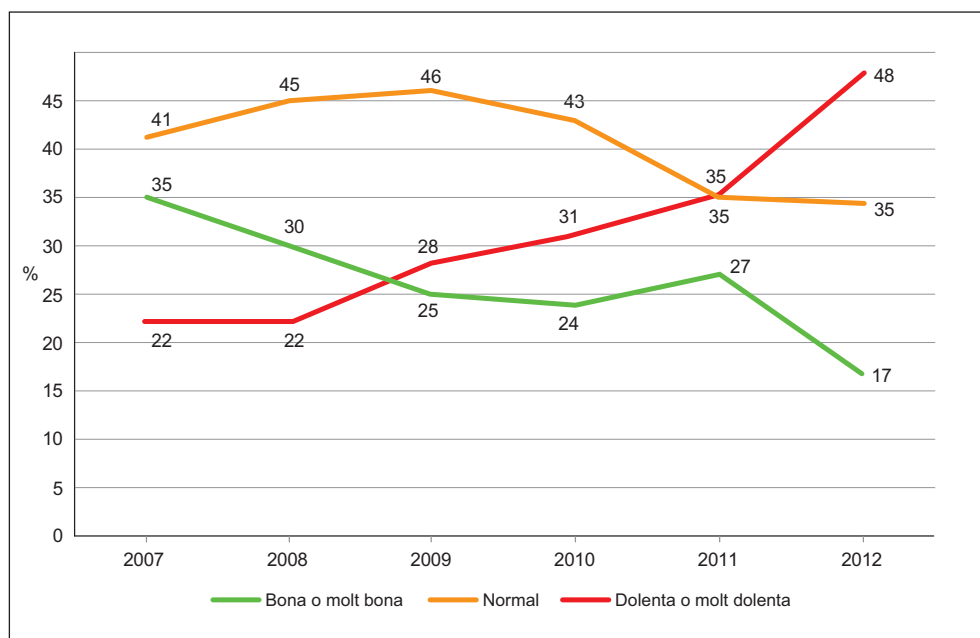
Un Govern en dificultats: l'opinió pública i la valoració de la gestió del Govern

■ **Jordi Muñoz**

Tal com el context de crisi econòmica i les polítiques d'austeritat han condicionat profundament la tasca del Govern de la Generalitat, el mateix sembla ser cert pel que fa a la valoració que l'opinió pública realitza de la gestió de l'Executiu català. És ben sabut que els contextos econòmics adversos, i especialment el creixement de l'atur, afecten negativament la popularitat dels governs. En el cas del govern Mas, el 2011 les dades de l'opinió pública (veure *Anuari Polític de Catalunya 2011*, ICPS) apuntaven a una certa continuïtat respecte de la valoració obtinguda pel darrer govern Montilla. Es tractava d'una continuïtat sorprenent, ates el fort desgast d'imatge del darrer Govern tripartit i l'efecte, força conegut, de la "lluna de mel": els governs acabats d'investir habitualment gaudeixen d'un període de gràcia amb l'opinió pública durant els primers mesos del seu mandat, en què compten amb els nivells de popularitat més alts de la legislatura. Passats aquests mesos, normalment la imatge dels governs tendeix a desgastar-se, especialment en contextos econòmics adversos.

Sembla, doncs, que la "lluna de mel" de què va gaudir el govern de CiU després de les eleccions de 2010 va durar pocs mesos, i en tot cas li va servir per assolir uns nivells de valoració semblants als del final del segon govern tripartit (2006-2010). En canvi, el 2012 s'observa un fort deteriorament de la imatge pública del Govern. Els resultats del Sondeig d'Opinió 2012 de l'ICPS, realitzat entre el 27 de novembre i el 20 de desembre de 2012, indiquen que els que valoraven la gestió del Govern català com a dolenta o molt dolenta representaven el 48% dels enquestats, 13 punts més que el 2011. Per contra, els que la valoraven positivament van passar del 27% de l'any anterior, a només el 17% de 2012.

Gràfic 7. Valoració de la gestió del Govern de la Generalitat, 2007-11



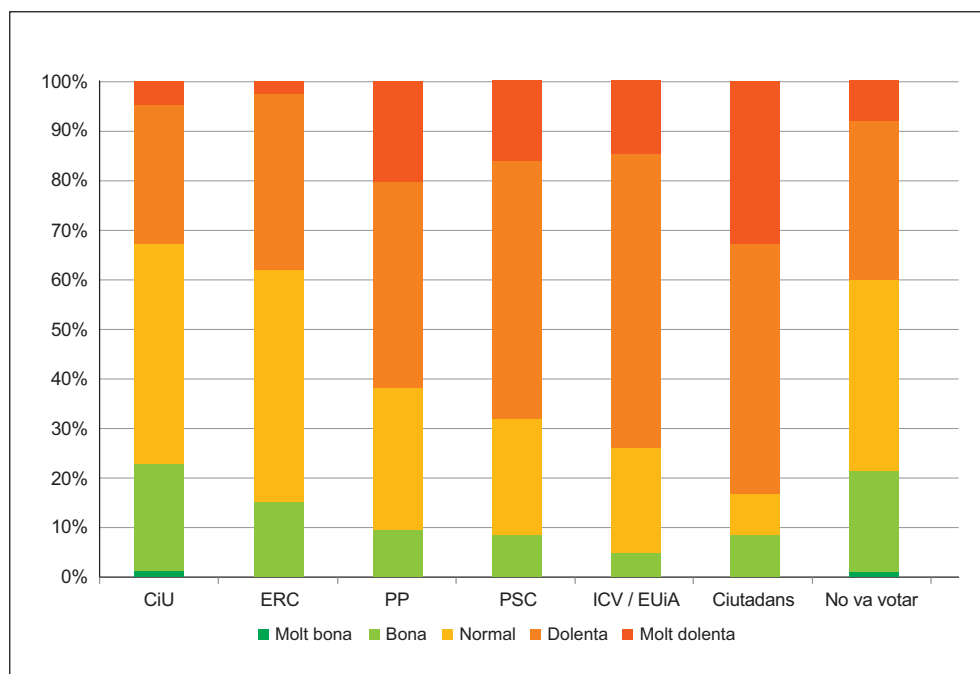
Font: Sondeig d'Opinió ICPS

Lògicament, les preferències partidistes són molt importants per explicar les diferències entre els ciutadans a l'hora d'avaluar la tasca del Govern. Així, i tal i com cabria esperar, són els que van votar CiU el 2010 els que menys negativament avaluen la tasca del Govern el 2012. D'altra banda, crida l'atenció que, tot i que durant el 2012 el Govern es va recolzar parlamentàriament en el PP, són els votants d'ERC de 2010 els que, després dels convergents, menys severament valoren la tasca de l'Executiu. Aquest resultat és semblant al de 2011, cosa que fa pensar que no està vinculat a les negociacions CiU-ERC per assolir un pacte d'estabilitat parlamentària, i que estaven en marxa quan es va realitzar el sondeig. Els votants de PSC, PP, Ciutadans i ICV valoren més negativament l'acció del Govern, com es podia preveure.

Tot i que els votants de CiU són els que expressen una valoració més positiva de la tasca del Govern, la pèrdua de popularitat de l'Executiu entre 2011 i 2012 també ha afectat aquests votants. Així, mentre que el 2011 només un 23% de votants convergents valoraven com a dolenta o molt dolenta la gestió del Govern, el 2012 aquesta xifra arribà fins al 33%. L'erosió, doncs, s'ha produït de manera transversal. La profunditat de la crisi econòmica i de l'ajust

pressupostari, centrat bàsicament en la reducció de la despesa pública, sembla haver afectat molt negativament la imatge del Govern.

Gràfic 8. Valoració del Govern, per record de vot a les eleccions al Parlament de 2010

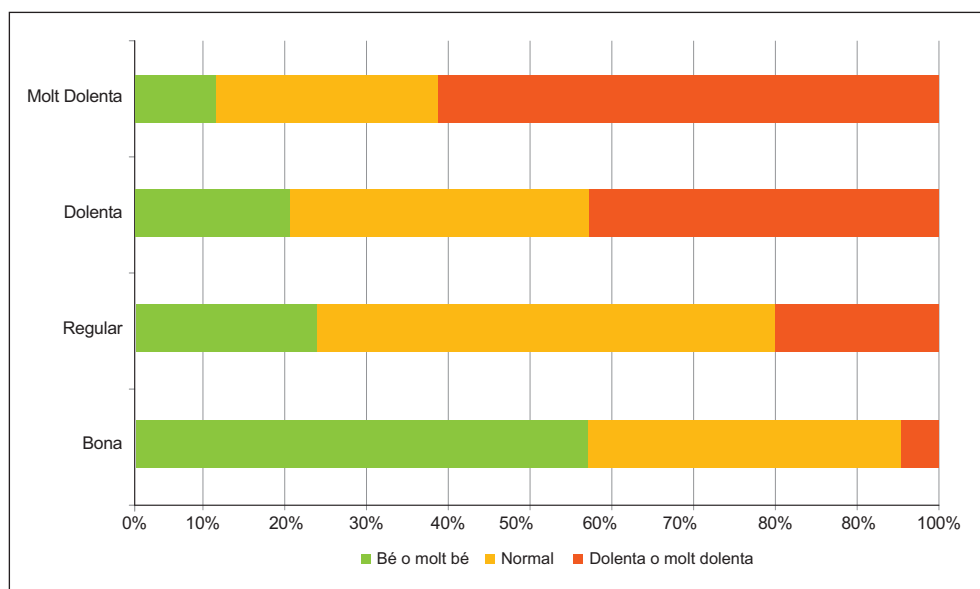


Font: Sondeig d'Opinió ICPS

De fet, hi ha una clara relació entre la valoració de la situació econòmica i la valoració del Govern català. Així, entre els que consideren que la situació econòmica de Catalunya és regular, només un 34% valora com a dolenta o molt dolenta la gestió del Govern. En canvi, entre els més pessimistes, la valoració del Govern empitjora clarament: un 62% dels que veuen la situació econòmica molt dolenta, valoren negativament la gestió de l'Executiu.

Aquesta pauta es repeteix fins i tot entre els votants de CiU, per bé que afeblida: entre els que el 2010 van votar Artur Mas, els que avui valoren pitjor la situació econòmica també tendeixen a valorar més negativament la gestió de l'Executiu: només un 16% dels que veuen la situació econòmica com a molt dolenta valoren bé o molt bé la gestió del Govern, enfront d'un 27% entre els que consideren 'regular' la situació econòmica.

Gràfic 9. Valoració del Govern, en funció de la percepció de la situació econòmica de Catalunya



Font: Sondeig d'Opinió ICPS

Aquesta relació entre percepció de la situació econòmica i valoració del Govern, tanmateix, no sembla haver tingut una traducció tant evident en el vot. Ans al contrari, tal i com mostra l'estudi de Lluís Orriols i Agustí Bosch (*Eleccions en temps de crisi. El vot econòmic a les eleccions catalanes de 2012*, ICPS, 2013), entre els votants catalans es va produir un efecte d'exoneració del Govern de la Generalitat de la seva responsabilitat per la situació econòmica. Entre la majoria dels electors, que no creien que el Govern català fos el principal responsable de la crisi, es va produir fins i tot un efecte invers: les pautes de vot a CiU eren més pròpies dels partits d'oposició, en què una pitjor valoració de la situació comporta una major propensió a votar-los. Només entre el 26% dels enquestats que responsabilitzen prioritàriament al Govern català de la situació hi troben, els autors, evidència clara de càstig electoral de base econòmica.

En definitiva, durant l'any 2012 la popularitat del Govern de la Generalitat va patir un deteriorament notable. Possiblement la imatge relativament bona d'Artur Mas, que s'ha desgastat menys que la del seu Govern (passà d'una valoració de 4,84 el 2011 a un 4,24 el 2012) és un dels puntals sobre els que se sustenta el suport ciutadà a l'Executiu. En tot cas, la profunda crisi econòmica sembla que passa factura al Govern en termes d'opinió pública. ■



Partits polítics

Els partits a l'opinió pública: la crisi ataca de nou?

■ Robert Liñeira

Els partits polítics són creixentment impopulars producte de la incapacitat dels governs per a fer front a la crisi econòmica. Però el descrèdit dels partits no és un fenomen nou. Els analistes porten dècades discutint sobre la creixent separació entre partits i ciutadans, el que evidenciarien tant la falta de militants com l'afebliment dels lligams emocionals amb els votants.

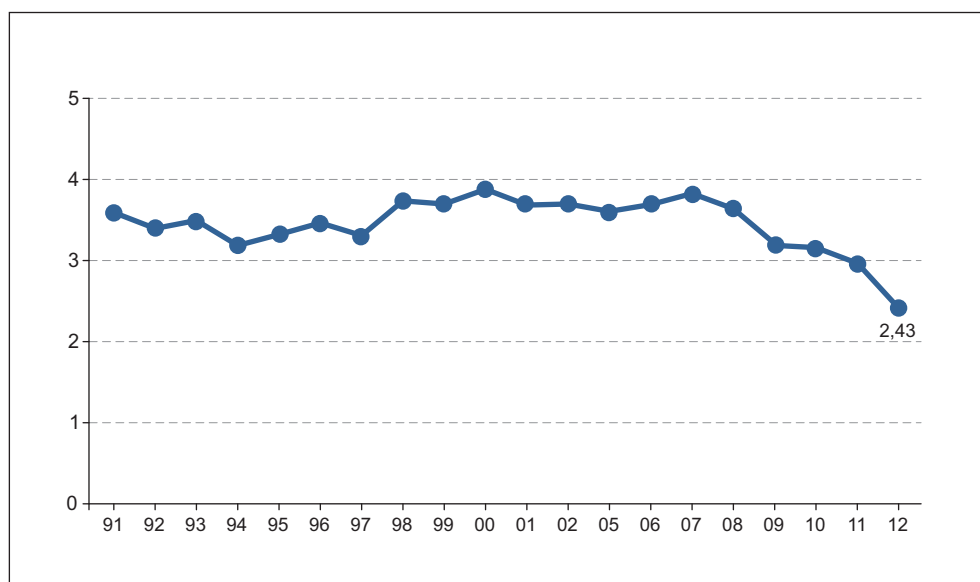
Les conseqüències d'això no poden ser menystingudes perquè, en bona mesura, la política passa pels partits. A la fi de la segona Guerra Mundial, els partits van ser concebuts com l'instrument fonamental per lligar les demandes socials amb les institucions públiques, funció en la que havien de gaudir d'una posició social, política i constitucional preeminent. A canvi d'agregar les preferències electorals dels ciutadans en propostes programàtiques, els partits detindrien el monopoli en el reclutament i formació del personal polític.

Però un corrent d'opinió denuncia que fa temps que els partits van deixar de complir aquesta funció. En l'actualitat, quan la democràcia de masses i de representació de grups socials ha basculat cap una democràcia d'opinió en la que els llaços entre ciutadans, grups i partits s'han desdibuixat, els partits haurien deixat l'esfera social per entrar en un procés de simbiosi amb l'Estat. Des de la seva nova posició, els partits serien agents inservibles com a vehicles de comunicació i de transmissió de demandes socials.

Tanmateix, encara no hi ha institucions alternatives que facin les funcions que tenen encomanades els partits en els nostres sistemes polítics. Els partits continuen sent l'única institució que pot vertebrar i donar sentit a les eleccions: són el principal instrument a través del qual el gruix dels ciutadans pot fer arribar les seves demandes al procés democràtic, els que promouen llistes de candidats i els que donen continguts substantius a les diferents opcions amb les seves propostes. Per tot això, continua sent clau per mesurar la salut del sistema saber com perceben i quins lligams té la ciutadania amb els seus partits polítics.

Una primera aproximació la podem obtenir observant com avaluen els ciutadans la figura dels partits, el que ens permet mesurar l'estat dels afectes entre ciutadans i partits amb un indicador que recull el conjunt de la ciutadania i que no està contaminat per etiquetes partidistes. La gràfica 10 mostra l'evolució de la valoració que fan els catalans en una escala de 0 a 10 de les tasques desenvolupades pels partits. Els partits, com els polítics, acostumen a ser les institucions pitjor valorades pels catalans. L'any 2012 no és una excepció. També és una institució amb una valoració fluctuant, evidenciant l'exposició dels partits a l'opinió pública i a la conjuntura. Així, tot i l'estabilitat general en la mala valoració, aquesta fou una mica pitjor a principis de la dècada dels noranta, i una mica millor en la primera meitat de la passada dècada. Des de llavors, i especialment des de l'arribada de la crisi, la valoració dels partits ha anat caient fins arribar al mínim històric de la sèrie, el 2,4. Tanmateix, cal destacar que en situacions de crisi econòmica la ciutadania tendeix a ser negativa, i les males valoracions solen ser la tònica. Així, els partits no són l'única institució que arriba a la valoració mínima de la sèrie, tot i que cap institució rep una valoració tant dolenta com la dels partits.

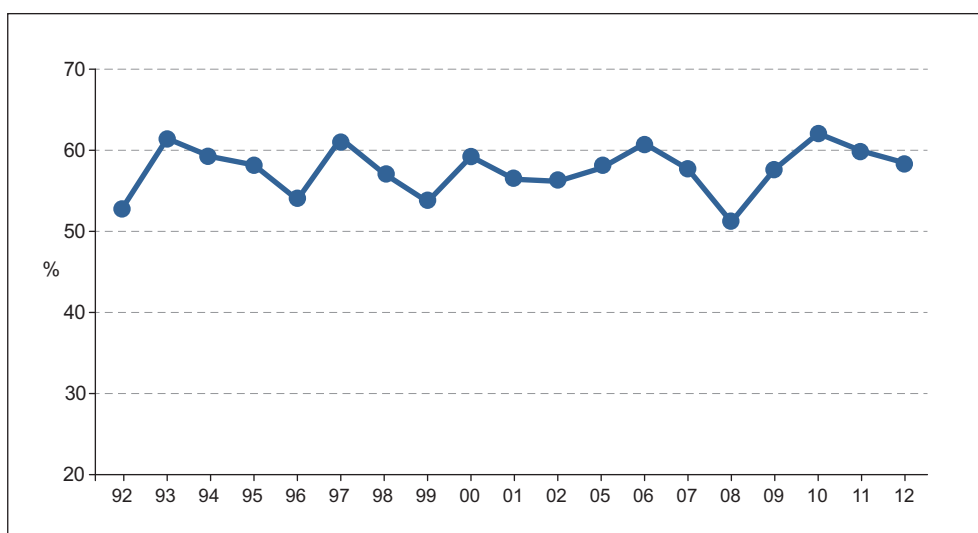
Gràfic 10. Valoració dels partits, de 0 a 10



Font: Sondeig d'Opinió ICPS

Aquesta mala valoració dels partits és congruent amb el grau d'acord que des-
 pertenen les afirmacions que relacionen els partits amb sentiments negatius. De fet,
 en el gràfic 11 es poden veure les evolucions del grau d'acord dels ciutadans amb
 l'afirmació "els partits polítics només serveixen per a dividir a la gent". Per una
 banda, destaca el grau de suport a l'afirmació, que generalment s'ha situat en pro-
 porcions superiors al 50 per cent, posant de manifest l'estabilitat en el suport a la
 idea que els partits són institucions que enfronten la societat, característica pròpia
 dels sentiments antipartidistes més o menys estesos al sud d'Europa. Per altra
 banda, la relació inversa que mostra aquest gràfic amb l'anterior —els anys que
 augmenta la valoració dels partits disminueix el grau d'acord amb la idea que els
 partits només serveixen per a dividir la gent— evidencia una certa relació entre els
 dos indicadors que dóna consistència a la idea que, malgrat l'estabilitat, les con-
 junctures polítiques fan variar les percepcions i valoracions dels partits en un marc
 de forts sentiments contraris als partits.

Gràfic 11. 'Els partits polítics només serveixen per a dividir a la gent' (% d'acord)

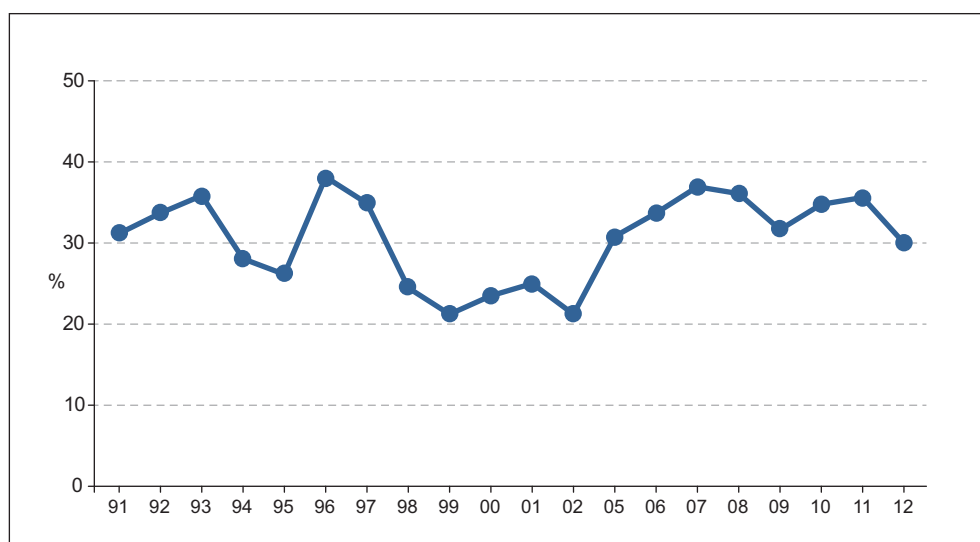


Font: Sondeig d'Opinió ICPS

Finalment, un altre element rellevant rau en veure quants ciutadans troben
 un partit que pugui servir de vehicle dels seus interessos i les seves idees. A dife-
 rència dels anteriors, aquest ja no és un indicador difús que tracta els partits com
 un element abstracte, sinó que apel·la en aquell partit concret que els entrevis-
 tats poden veure com més proper que els altres. Això fa que l'indicador sigui molt

susceptible a la conjuntura i al moment electoral. De fet, les oscil·lacions de la gràfica 12 són una mostra de com la conjuntura afecta la quantitat de gent que no troba cap partit amb el que identificar-se. Per aquesta raó, el fet que el nostre sondeig fos elaborat el mes següent de les eleccions al Parlament pot fer que hi hagi més gent que trobi un partit amb el que identificar-se per davant d'altres (al cap i a la fi, un mes abans gairebé un 70 per cent dels catalans majors d'edat havien triat una llista partidista). Tot i aquestes consideracions, fins a un 30 per cent dels ciutadans diu que cap partit defensa els seus interessos, el que no és una xifra gens menyspreable si ens atenim al moment electoral en què han estat recollides les dades.

Gràfic 12. Proporció de ciutadans que no escull cap partit com a defensor dels seus interessos



Font: Sondeig d'Opinió ICPS

En definitiva, els indicadors del sondeig de l'ICPS posen de manifest la mala salut dels partits al si de l'opinió pública, i encara que no són els únics que perden popularitat en temps de mudança, ja que aquesta pèrdua també afecta la resta d'institucions del sistema polític, sí que és cert que són els que parteixen d'una situació d'impopularitat més important. Si a aquesta impopularitat li sumen el fet que els partits són els principals proveïdors de governants, podem entendre la raó que fa que els partits esdevinguin especialment impopulars quan l'atur i la manca de creixement econòmic estenen entre la ciutadania la idea que el sistema polític no dona resposta a les seves demandes. ■

Girs programàtics i altres peripècies dels partits catalans

■ **Lucía Medina i Maria Freixanet**

El 2012 ha estat un any estable pel que fa a la vida interna dels partits, a les estructures i persones que els lideren, però ha portat canvis programàtics importants en l'oferta política, enmig del sotrac de la crisi econòmica, la irrupció de l'independentisme i la convocatòria anticipada d'eleccions al Parlament.

L'agreujament de la situació econòmica i les polítiques d'austeritat dutes a terme pel Govern dugueren a un augment del malestar i a una caiguda important de la valoració ciutadana del partit governant. L'eix social, però, no seria la clivella que articularia la vida interna ni l'acció política de la gran majoria dels partits, sinó que es veuria clarament superat per les tensions en l'eix nacional.

Les desavinences entre els governs català i central, en un context d'escassetat econòmica, dugueren a la generalització de la percepció de maltractament cap a la societat catalana, i a la conseqüent ampliació i popularització del sentiment independentista. En aquest context, Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) inicià un camí cap al sobiranisme que s'escapava de les seves posicions tradicionalment més moderades, entrant en ocasions en conflicte amb el seu soci en el si de la federació nacionalista, Unió Democràtica de Catalunya (UDC).

Amb la convocatòria anticipada d'eleccions al Parlament, el partit en el govern va fer una crida a la ciutadania de Catalunya perquè li renovés el seu suport a fi d'iniciar el procés sobiranista. Però qui, finalment, sortí reforçat d'aquesta tensió nacional foren les posicions extremes, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) i la Candidatura d'Unitat Popular (CUP) per una banda, i Ciutadans i el Partit Popular per l'altra, mentre que ICV-EUiA es feu forta en la seva oposició a l'austeritat.

CDC, en canvi, sortí debilitada d'aquesta contesa electoral, tot i que –donada la davallada socialista– emergí com el principal partit del país, a molta distància de la resta de forces polítiques.

Per últim, val a dir que el llast de la corrupció va marcar de prop els partits grans i amb més poder polític, i va ampliar la fractura ja existent entre la ciutadania i les organitzacions polítiques. Aquest fet podria ajudar a explicar la davallada de la valoració ciutadana dels partits fins a xifres negatives sense precedents històrics.

A continuació es detallen alguns dels principals esdeveniments polítics que han tingut lloc en el si dels partits polítics amb representació al Parlament de Catalunya¹.

Convergència i Unió

Vida interna

Convergència Democràtica de Catalunya va celebrar el març el seu 16è congrés, que va servir per a fer balanç del període 2008-2012 i confirmar un relleu generacional a la direcció del partit. La ponència d'organització avalà amb el 100 per cent dels vots dels delegats que Artur Mas assumís la presidència del partit, que Jordi Pujol rebés el càrrec de President Honorífic, i que Oriol Pujol fos nomenat secretari general. El congrés també aprovà, amb el 99,9 per cent dels vots, una ponència que, sota el títol de "La transició nacional", advocava per treballar per a la construcció d'un Estat propi.

Per la seva banda, Unió Democràtica de Catalunya va celebrar el seu 25è congrés ordinari el mes de maig, on es va revalidar el lideratge de Josep Antoni Duran i Lleida amb el 80 per cent dels vots. La candidatura alternativa, encapçalada per l'alcalde de Vic Josep Maria Vila d'Abadal, amb un caràcter obertament independentista, va rebre un 19,5 per cent dels vots. Vila d'Abadal, acompanyat d'altres militants, abandonà la formació democristiana a principis de desembre per desavinences amb la direcció. Declarà que no militaria en cap altre partit i que continuaria essent el president de l'Associació de Municipis per la Independència, i demanà als 13 diputats d'Unió que donessin suport a Artur Mas per a poder avançar cap a l'Estat propi.

Durant el 2012, l'ombra de la corrupció va planar sobre alguns càrrecs de Convergència Democràtica de Catalunya. A finals de juliol, el jutge Pijoan,

¹La informació utilitzada per a la redacció d'aquest relat ha estat recopilada i elaborada per Óscar Justicia, Edmon Piqué i Carles Morata.

instructor del “cas Palau”, va sol·licitar una fiança de responsabilitat civil a CDC per valor de 3,3 milions d’euros. Convergència va presentar un aval sobre la seva seu al carrer Còrsega per a fer front a les possibles responsabilitats derivades del cas. D’altra banda, Oriol Pujol Ferrusola va veure com el seu nom es relacionava amb la coneguda com a “trama de les ITV” on podrien haver existit tractes de favor a determinades empreses per a assignar les concessions d’inspeccions automobilístiques.

El gir independentista i les eleccions anticipades

Artur Mas va convocar eleccions anticipades al Parlament de Catalunya després del fracàs en la negociació del pacte fiscal amb el Govern central i la manifestació de l’onze de setembre. Dins d’aquest context, CDC va modificar la seva posició inicial en relació a la independència, convertint-se la secessió, per primera vegada, en una opció política a considerar.

Així, amb l’impuls de CDC, la federació nacionalista es presentà a les eleccions amb un programa concentrat en la creació d’estructures d’Estat i amb l’horitzó de fer una consulta popular per a preguntar a la ciutadania sobre aquesta qüestió. El seu objectiu de cara a les eleccions consistia a aconseguir el suport necessari que proporcionés al Govern una situació còmoda a fi d’iniciar el procés sobiranista.

La nova línia d’actuació de CDC no només els va allunyar dels seus socis principals durant la IX legislatura, el Partit Popular Català, sinó que creà tensions en el si de la federació degut a la voluntat d’Unió de cercar altres vies d’entesa amb Espanya.

La campanya de CiU, amb el lema “La voluntat d’un poble”, fou fortament personalista, basada en la figura del president Artur Mas. La manifestació de l’onze de setembre havia creat un clima d’orgull nacional que CiU va voler capitalitzar, presentant el seu candidat com la figura abanderada d’aquesta onada independentista.

Aquest reforçament del lideratge es va veure entelat, però, quan, dies abans de les eleccions, el diari *El Mundo* publicà una notícia basada en un suposat esborrany de la UDEF (Unitat Central de Delinqüència Econòmica y Fiscal) que atribuïa a les famílies Mas i Pujol-Ferrusola comptes a Suïssa i Liechtenstein, amb diners provinents del cobrament de comissions il·legals.

Immediatament després de la publicació, Artur Mas anuncià que emprendria accions legals contra el diari acusant-los d'injúries i calumnies. Si bé és cert que no es va poder concloure l'autoria i la veracitat d'aquest esborrany, la seva publicació va tenir una forta repercussió mediàtica i una notable incidència durant la campanya electoral.

Tot i la intenció d'ampliar la seva majoria, CiU no va obtenir uns bons resultats en aquestes eleccions. Així, obtingué 90.489 vots menys que al 2010, que es traduïren en una pèrdua de 12 escons respecte la XI legislatura. Amb 50 diputats CiU seguia sent la força política amb major representació a la cambra i assumia la responsabilitat de formar govern amb la complicada aritmètica parlamentaria sorgida de les eleccions. Malgrat aquesta dificultat, el gir sobiranista de CiU els va acostar a Esquerra Republicana, que va facilitar la investidura d'Artur Mas com a president de la Generalitat.

Partit dels Socialistes de Catalunya

Tot preparant-se per a les eleccions

El Partit dels Socialistes de Catalunya va arribar a les eleccions després d'unes setmanes complicades, ja que tots els sondejos coincidien a preveure que patiria un notable retrocés electoral. Malgrat que el debat independentista entorn al qual va girar la campanya va crear moltes tensions entre les files socialistes, finalment es va imposar l'opció federalista liderada per Pere Navarro, primer secretari del partit des de finals del 2011. D'aquesta manera, el PSC apostava per convertir-se en l'*alternativa sensata*, expressió que va ser finalment l'escollida com a eslògan de campanya, i amb la qual es pretenia presentar els socialistes com la tercera via enfront el separatisme de CiU i el centralisme del PPC.

Pere Navarro va acusar Artur Mas de convocar eleccions de manera precipitada, i de desviar el debat cap al sobiranisme, i així tancar el seu fracàs en la gestió al capdavant de la Generalitat. Navarro es va declarar contrari a la independència i a la celebració de qualsevol consulta que fos il·legal. No obstant, els socialistes es van presentar a les eleccions defensant la reforma federal de la Constitució Espanyola, així com la seva aposta pel dret a decidir, aspecte que va provocar friccions amb el PSOE.

D'altra banda, donada la immediatesa dels comicis, el PSC no va poder

celebrar eleccions primàries per escollir el seu candidat a presidir el Govern. Així, doncs, va ser el Consell Nacional qui va avalar a finals de setembre la llista liderada per Pere Navarro, enfront del sector més catalanista del partit encapçalat per Montserrat Tura i que defensava més obertament el dret a decidir. Navarro va ser escollit candidat amb més d'un 70 per cent dels vots i Tura, després de la derrota, va renunciar a anar a les llistes electorals.

Diferències internes que vénen de lluny

Ja a inicis d'any, el debat entorn el pacte fiscal al Parlament català va evidenciar les diferències existents dins les files del partit socialista. El sector liderat per Pere Navarro va optar per defensar un model econòmic en el qual la capacitat tributària fos compartida entre l'Estat i la Generalitat, tot distanciant-se de CiU, ERC i ICV-EUiA, i d'una part del mateix PSC, que defensaven la creació d'una agència tributària catalana amb competències exclusives a Catalunya.

Aquestes diferències dintre del PSC entorn el pacte fiscal es van reflectir en el Parlament al mes de juliol, quan Ernest Maragall va trencar la disciplina de vot i va votar a favor d'una agència tributària pròpia en comptes d'abstenir-se com havien fet els altres diputats socialistes. La direcció del PSC no va sancionar Maragall, però va convidar-lo a reflexionar i a deixar el seu càrrec si ho creia convenient. Davant d'aquesta situació, el diputat socialista va mantenir-se ferm i va defensar que molta gent dins del partit compartia la seva opinió.

La divisió es va repetir el mes d'octubre, quan es va fer públic un manifest impulsat per Ernest Maragall, entre d'altres, i signat per 145 militants i ex-militants socialistes que demanaven un gir fortament catalanista a la cúpula del PSC. Aquest seguit de desavinences acabarien desembocant en la creació d'un nou partit polític per part de Maragall, Nova Esquerra Catalana, que pretenia recuperar l'espai polític que considerava que havia perdut el PSC.

Les relacions entre el PSC i el PSOE

El PSC es va desmarcar dels posicionaments extrems entorn el debat independentista i va optar per un "federalisme diferencial", proposant així una alternativa que no suposava la secessió de l'Estat espanyol però que dotava a Catalunya d'una major autonomia. Així, el PSC reconeixia el dret a decidir sempre i quan la consulta es celebrés dins la legalitat i de previ acord amb

l'Estat. En aquest sentit, l'aposta del PSC va ser posicionar-se a favor d'un nou model relacional amb l'Estat espanyol, fins al punt que Pere Navarro va arribar a proposar que Barcelona fos co-capital d'una Espanya federal.

Aquesta reforma constitucional proposada pels socialistes catalans per convertir Espanya en una federació d'estats va ser motiu de conflicte amb el PSOE. En un principi, els socialistes espanyols no van veure amb bons ulls la possibilitat de reformar la Constitució, tot i que posteriorment van suavitzar el seu discurs i van ser més tolerants amb les propostes del PSC. Tanmateix no transigiren amb el "dret a decidir", restant aquesta oposició com a un motiu de fricció important fins i tot després de la celebració de les eleccions de novembre.

Resultats electorals a la baixa

D'aquesta manera, el Partit dels Socialistes va arribar a les eleccions del 25 de novembre amb un discurs que pretenia ser equidistant entre les pretensions independentistes i l'immobilisme centralista, però que alhora resultava excessivament neutre i desubicat. D'altra banda, als problemes de discurs s'hi sumava el lideratge poc conegut de Pere Navarro, així com l'evidència d'una manca de cohesió interna, que s'estenia a les relacions amb els seus socis espanyols. Aquesta situació va contribuir a aprofundir la tendència electoral negativa dels socialistes en aquests últims anys: en aquests comicis el PSC tan sols va obtenir 20 diputats (8 menys que el 2010), perdent 51.900 vots.

D'altra banda, pocs dies després de les eleccions esclatà el "cas Mercuri" de presumpta corrupció urbanística a Sabadell, que afectava l'alcalde socialista Manuel Bustos i, de forma col·lateral, el secretari d'organització del PSC, Daniel Fernández. Tots dos varen ser apartats provisionalment de la direcció del partit.

Esquerra Republicana de Catalunya

La irrupció de l'independentisme beneficia ERC

El posicionament actual d'Esquerra sobre la independència s'inicia durant el lideratge d'Àngel Colom i es referma durant les etapes de Carod-Rovira i Puigcercós al front de la formació. En aquest sentit, les eleccions anticipades, marcades pel dret a decidir i les reivindicacions sobiranistes, van beneficiar els

interessos electorals d'Esquerra, ja que es va trobar enmig d'un debat amb el que s'hi sentia còmoda i del que ja tenia el discurs après. Aquesta avantatge davant d'altres partits va permetre a ERC identificar-se com la "marca original" de l'independentisme.

Així doncs, la manifestació multitudinària de l'onze de setembre i la convocatòria d'eleccions anticipades per part d'Artur Mas constituïren un clima polític favorable per a Esquerra. Els republicans es trobaren preparats per a afrontar el repte electoral, i es presentaren als comicis amb el compromís de garantir la celebració d'una consulta independentista el més aviat possible, conscients que la conjuntura política, econòmica i social difícilment tornaria a ser tan positiva per a un resultat favorable a la independència com en aquell moment.

Guanyant centralitat

El 13 d'octubre, pocs dies després de la convocatòria de les eleccions, el Consell Nacional d'ERC va avalar Oriol Junqueras com a candidat a la presidència de la Generalitat, amb Marta Rovira de número dos i encapçalant unes llistes caracteritzades per la presència de personalitats independents. El propi Junqueras ja havia manifestat el mes d'agost la seva voluntat de ser el candidat d'Esquerra a les eleccions al Parlament.

Així doncs, donant per tancada l'etapa passada de divisions internes del partit i sota el lideratge conciliador d'Oriol Junqueras, ERC va marcar-se des d'un primer moment l'objectiu de convertir-se en la segona força al Parlament i consolidar-se com a alternativa de govern, situació que els permetria ser determinants a l'hora d'avançar cap a l'Estat propi.

La campanya electoral d'ERC va estar marcada per un to molt positiu, insistint en el moment històric en el que es trobava el país i definint-se com la garantia per a la independència. Sense oblidar el seu compromís social, Esquerra es presentà constantment com el millor aliat possible per portar a Catalunya cap a un Estat propi, i oberta a arribar a acords amb qualsevol formació que compartís el procés sobiranista.

Els resultats electorals d'ERC van ser molt positius. Va obtenir 21 escons (11 més que el 2010) i 277.000 vots més que en els comicis anteriors. ERC es va situar, així, davant del PSC, erigint-se com a segona força al Parlament per primer cop a la història.

Des d'aquesta nova posició de força, ERC s'implicà a garantir l'estabilitat del nou govern de CiU, tot comproment-se a recolzar la investidura d'Artur Mas i aprovar els pressupostos, i exigint a canvi que des de l'executiu es realitzessin passos fermes cap a la construcció de l'estat propi.

Partit Popular Català

PPC com a soci recurrent de govern

Durant el 2012 i fins les eleccions al Parlament de novembre, el PPC va esdevenir el soci habitual per al govern de Convergència i Unió. Va facilitar la governança recolzant des de fora la majoria simple de CiU, permetent l'aprovació dels pressupostos anuals, i d'altres propostes legislatives.

Tanmateix, la relació entre ambdues forces polítiques no va restar exempta de diferències. Per exemple, durant els debats sobre el pacte fiscal els populars es van mostrar contraris a la creació d'un sistema tributari propi, defensant una modalitat de finançament singular per a Catalunya basat en els principis d'ordinalitat, solidaritat, equilibri i sostenibilitat.

El PPC va celebrar el seu XIII Congrés el mes d'abril. En aquest congrés, qualificat com a refundacional, es va canviar el nom oficial de Partit Popular de Catalunya pel de Partit Popular Català, alhora que es mantenia el lideratge d'Alicia Sánchez-Camacho com a presidenta. També es va tornar a introduir la senyera en el logotip oficial de la formació, que havia estat retirada en la renovació de la imatge corporativa de 2008. La ponència d'estratègia política celebrada al congrés va marcar les directrius per als propers anys, buscant reforçar la compatibilitat dels sentiments català i espanyol, i consolidar el partit com una alternativa al nacionalisme i al socialisme.

La resposta del PPC a l'eclosió independentista

L'eclosió independentista arran de la manifestació de l'onze de setembre va aguditzar les diferències entre el PPC i la resta de l'arc parlamentari, ja que la majoria de les formacions polítiques representades es mostraren favorables al sobiranisme, o com a mínim al dret a decidir.

El PPC ha estat, juntament amb Ciutadans, un dels partits abanderats de la unitat d'Espanya. El 12 d'octubre, dia de la festa nacional espanyola, es va celebrar una manifestació de caràcter antiindependentista, amb la presència

de diversos líders polítics del PPC i C's. La manifestació evidenciava el descontent d'una part de la població amb l'independentisme i un possible projecte que anés en aquesta direcció.

Entre els arguments més emprats per a mostrar-se contraris a la independència s'esgrimí la possibilitat que Catalunya quedés fora de la Unió Europea, el risc que un Estat català no pogués assumir el pagament de les pensions, la prioritat de sortir de la crisi davant d'aventures independentistes, així com la inviabilitat de la secessió dintre del marc constitucional vigent.

Un partit a l'alça

Amb l'objectiu de repetir i millorar els resultats obtinguts el 2010, el PPC va apostar per una llista encapçalada per Alicia Sánchez-Camacho, que combinava persones amb una llarga trajectòria política dintre del partit amb cares noves.

La campanya electoral del Partit Popular va girar entorn el debat independentista, mostrant-se contraris a l'opció de la secessió i advocant per un "autonomisme diferencial" en les relacions entre Catalunya i Espanya. Amb el lema "Catalunya sí, Espanya també" el PPC defensava alhora la unitat de l'Estat i la singularitat de Catalunya.

Els resultats de les eleccions van ser favorables per al PPC, que va veure com augmentava la seva representació al Parlament de Catalunya. Va obtenir 19 escons i 471.197 vots, un resultat lleugerament superior al de les eleccions de 2010. Així, es confirmava la tendència alcista del PPC, que ha augmentat en representació des que el lidera Sánchez-Camacho. Malgrat tot, el partit va passar de ser la tercera força política al Parlament a ser-ne la quarta, allunyant-se del seu objectiu de convertir-se en el principal partit de l'oposició al procés sobiranista.

Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa

L'oposició a l'austeritat

La tasca d'oposició d'ICV-EUiA al Parlament de Catalunya es va centrar en la crítica a les polítiques d'austeritat aplicades pel Govern de la Generalitat. La coalició ecosocialista proposava una sortida de la crisi econòmica a partir de la inversió pública i l'adopció de mesures de redistribució de la riquesa. A més, es va erigir en una de les forces capdavanteres en la defensa del sector i dels

serveis públics, i en contra d'aquelles decisions polítiques que poguessin comportar el seu possible desmantellament.

D'acord amb aquesta línia, ICV-EUiA va donar un suport incondicional a les vagues generals del 29 de maig i del 14 de novembre, i a les diferents manifestacions per a protegir els drets socials i laborals. D'altra banda, ICV-EUiA també encapçalà l'oposició contra el possible establiment del macrocomplex d'oci Eurovegas al delta del Llobregat, macrocomplex que els seus promotors van decidir finalment radicar a la Comunitat de Madrid.

El debat sobre la independència

Quan, passat l'estiu, el debat sobre la independència acaparà tota la centralitat política, des d'un primer moment ICV-EUiA es va posicionar a favor del dret a decidir, concebant-lo com un dret democràtic inalienable de la ciutadania. Per als ecosocialistes, el dret a decidir s'hauria d'exigir, no només en el marc de les relacions entre Catalunya i Espanya, sinó en tots els altres temes que poguessin afectar el benestar dels ciutadans i les ciutadanes.

De tota manera, per a ICV-EUiA les prioritats polítiques se centraren a trobar sortides justes a la crisi econòmica, social i política, més que no pas en la qüestió independentista, que consideraven que sovint s'utilitzava com a una cortina de fum per a tapar les greus problemàtiques socials que afectaven el país.

ICV-EUiA a les eleccions

Després de l'anunci de la convocatòria d'eleccions al Parlament, ICV i EUiA van reeditar el pacte per a concórrer-hi amb un acord molt similar al de 2010.

A principis d'octubre es va obrir el procés de primàries que va concloure amb la reelecció de Joan Herrera com a candidat d'ICV. Pel que fa a EUiA, Joan Mena, regidor de Sabadell, va ser escollit per acompanyar Herrera en la llista electoral per Barcelona. D'altra banda, cal tenir present que la direcció d'EUiA ja va experimentar una renovació important el mes de juny, quan en la seva XI Assemblea Josep Nuet va ser proclamat nou coordinador general substituint Jordi Miralles, qui va quedar exclòs de les llistes electorals.

Durant la campanya, ICV-EUiA es va presentar com l'alternativa a les polítiques d'austeritat. Amb el lema "...i tant si podem" apel·lava la gent treballadora

a lluitar pels seus drets. La coalició va reduir les seves despeses electorals en un 60 per cent i va recórrer als bons de campanya i les petites donacions, amb el doble objectiu d'enfortir els vincles afectius entre militants i de recórrer a una font de finançament legal i transparent que evités l'endeutament amb la banca.

Els resultats d'aquests comicis van ser favorables a ICV-EUiA, que va augmentar tant en nombre de vots com d'escons. Amb gairebé 360.000 vots, els ecosocialistes van assolir 13 diputats al Parlament de Catalunya. Aquests bons resultats van encoratjar Herrera a demanar que se celebrés una cimera per a combatre les dificultats socials del país, i a fer una crida perquè els partits d'esquerres no investissin Artur Mas com a president.

Ciudadans - Partit de la Ciudadania

"Mejor unidos"

Sota el lideratge d'Albert Rivera, C's va emprendre actuacions per aconseguir situar-se en el centre de determinats debats polítics, especialment en relació amb l'encaix entre Catalunya i Espanya, i amb la necessitat de lluitar contra la corrupció política. A l'abric de la manifestació independentista de l'11 de setembre, C's es va definir com l'opció més fiable per garantir la unitat d'Espanya, fent una crida especial als ciutadans i les ciutadanes que no volien decidir entre sentir-se catalans o espanyols.

Des de Ciudadans sempre s'ha defensat la unitat d'Espanya dins de la Unió Europea ja que, segons el partit, els drets són de les persones, no dels territoris. Per aquest motiu, i tal com va passar amb formacions com ERC o el PPC, el debat independentista va anar bé als interessos electorals del partit, ja que es van trobar enmig d'una discussió en la qual tenien molt ben definida la seva postura. En aquest sentit, Ciudadans va alertar dels perills de la independència de Catalunya, amb un discurs pràcticament idèntic al del Partit Popular, afirmant que la secessió de l'Estat espanyol posava en perill la cohesió social i que suposaria quedar fora del marc comunitari europeu.

Cap a la consolidació d'un espai electoral propi

Albert Rivera va tornar a ser el candidat escollit per l'executiva del partit per presentar-se a les eleccions a la presidència de la Generalitat, uns comicis en

què Ciutadans pretenia consolidar-se com a força política dins del Parlament. Les llistes del partit van ser configurades per mitjà d'eleccions primàries entre els militants de la formació. En destaquen la presència de l'ex-diputada del PPC Carina Mejías, que es va presentar com a independent.

Així doncs, amb un contundent discurs contrari a la independència i apel·lant a la cohesió social per fer front a la crisi, C's va basar la seva campanya electoral en la unitat d'Espanya. La formació liderada per Albert Rivera va buscar el suport dels votants descontents del PPC i del PSC. D'altra banda, Ciutadans va atacar durament CiU, acusant-la d'haver convocat les eleccions per evitar rendir comptes de la seva gestió al Govern, i desviar l'atenció política cap al debat independentista.

Aquesta convocatòria electoral va afavorir C's, que explotant el seu discurs unionista i també el de regeneració democràtica va aconseguir triplicar la representació al Parlament, passant de tres a nou diputats i guanyant 169.000 vots.

Candidatura d'Unitat Popular

Estrenant-se en unes eleccions al Parlament de Catalunya

La Candidatura d'Unitat Popular es va presentar per primera vegada a les eleccions al Parlament de Catalunya. Després d'anys de treball als municipis i de debat a les diverses assemblees locals, el procés sobiranista i el context de crisi política, econòmica i social van afavorir que gairebé un 80 per cent dels militants presents a l'Assemblea Nacional Extraordinària celebrada a mitjans d'octubre consideressin que havia arribat el moment de fer el salt polític a l'àmbit nacional.

Donada la immediatesa dels comicis, les assemblees locals es van afanyar a recollir les 5.300 signatures necessàries per avalar la seva candidatura a les eleccions, entregant-ne, finalment, més de 27.000. Sota el lema "Ho volem tot" i amb un discurs independentista, la CUP va voler ser l'altaveu dels moviments socials durant la campanya, amb un to molt crític cap a les polítiques d'austeritat dels governs català, espanyol i europeu.

D'aquesta manera, la primera vegada que la CUP participava a les eleccions al Parlament de Catalunya, i sota el lideratge de David Fernández, va aconseguir 126.219 vots i va obtenir representació parlamentària, amb tres diputats.

Una formació diferent al Parlament

La CUP reconeix els Països Catalans com a una nació, que, com a tal, té el legítim dret a l'autodeterminació, ja sigui dins de la legalitat o mitjançant la desobediència civil. En aquest sentit, la Candidatura d'Unitat Popular considera que el Principat de Catalunya ha de liderar el procés d'independència dels Països Catalans, ja que l'encaix amb l'Estat espanyol i francès ha arribat a una via morta. La CUP va advertir durant la campanya que no es podien posar condicions al futur Estat ni tampoc a les relacions internacionals que aquest hauria de mantenir, incloent-hi la d'esdevenir o no membre de la Unió Europea.

Pel que respecta al seu model de funcionament, la Candidatura d'Unitat Popular es caracteritza per la seva organització interna de naturalesa assembleària, que busca afavorir-ne un funcionament participatiu i transparent, així com per una voluntat d'autofinçar la seva activitat política i evitar dependències econòmiques. D'altra banda, la CUP va anunciar durant la campanya electoral que els seus representants al Parlament actuarien en funció d'un seguit de bones pràctiques, com per exemple que cobrarien un màxim de 1.600 € i que no podrien exercir més d'una legislatura com a diputats.

Solidaritat Catalana per la Independència

L'objectiu principal de Solidaritat ha estat sempre assolir la independència de Catalunya. Durant la IX Legislatura, aquesta coalició va impulsar des de la cambra diverses iniciatives per tal d'avançar cap a la secessió, com la presentació dels pressupostos d'una hipotètica Catalunya independent o la moció sobre el dret a decidir del poble català.

Amb la convocatòria d'eleccions, Solidaritat va elaborar un programa electoral on es contemplava l'opció de declarar de forma unilateral la independència de Catalunya si hi hagués una majoria suficient al Parlament.

A començaments d'octubre, diverses formacions van emprendre negociacions per a presentar-se a les eleccions en una única llista. Aquesta gran coalició l'havien de formar Esquerra Republicana, Solidaritat, Reagrupament i Democràcia Catalana, el partit de Joan Laporta. Poc després, però, es van donar per tancades les negociacions sense haver arribat a cap acord. Arran d'aquest procés, i davant la impossibilitat de veure's inclosos en una llista

electoral unitària, Reagrupament i Democràcia Catalana van decidir no presentar-se a les eleccions, demanant el vot per a Convergència i Unió.

Els resultats de les eleccions no van ser bons per a la coalició independentista, que va veure com obtenien menys de la meitat de vots que a les passades eleccions, esvaint-se totes les possibilitats de mantenir la seva presència al Parlament. ■



Àmbit local

Els consells comarcals al centre del debat

Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals

Al llarg del 2012 hem tingut a sobre de la taula dues noves propostes de regulació en l'àmbit del govern local; d'una banda, un nou text d'avantprojecte de llei d'administració local de l'Estat i, d'altra, una proposta de modificació de la llei catalana. No és l'objecte d'aquestes pàgines analitzar ambdós textos, però és oportú posar de manifest que, tant l'un com l'altre, vertebraven una part important de la reforma al voltant del segon nivell de govern local; és a dir, de les diputacions i dels consells comarcals.

La línia d'argumentació de l'avantprojecte és ben coneguda: cal elevar el nivell de prestació per tal de millorar en termes d'eficiència en la gestió i en costos. No entrarem en la valoració d'aquesta premissa, tot i que en el capítol sobre govern local de l'Anuari Polític de Catalunya de 2011 podeu trobar elements per a la reflexió en aquesta línia. Així, tot i que els primers textos semblaven optar per l'amalgamació municipal, els més recents ja posen de manifest la voluntat de derivar cap a les diputacions un gruix important del pes prestacional dels municipis. Els textos no deixen massa clar quin podria ser el possible paper dels consells comarcals en aquest procés d'ascensió i la proposta de la llei catalana no sembla resoldre aquest problema.

De fet, en el procés de debat sobre la proposta de reforma de la llei catalana, els consells comarcals han estat també un element clau. Es reobren així alguns debats que, de fet, podríem considerar com a fundacionals en el procés de creació d'aquest ens territorial. Els grans eixos de reflexió giren al voltant de dues qüestions: d'una banda, l'estructura política i el funcionament dels ens i, d'altra, el gruix prestacional i funcional dels consells comarcals. En efecte, aquests elements no resulten nous, més aviat som davant d'aspectes no resolts en el procés de creació que no s'han definit amb claredat al llarg d'aquests anys de desenvolupament i que, per tant, arriben fins a avui probablement reformulats però que són, en essència, aquells que ja estaven presents en la discussió parlamentària originària.

Pel que fa al primer aspecte, podem dir que és on trobem un trànsit qualitatiu més important en la configuració dels termes del debat. Si la preocupació present en la discussió parlamentària inicial girava a l'entorn de l'elecció

indirecta i els possibles dèficits de representativitat associats al sistema electoral que combina el pes dels regidors i el pes del percentatge de vot de cada força política, l'articulació del debat actual se centra en el nombre de càrrecs i membres electes. De moment, la proposta que ha arribat fins a les nostres mans fa una opció radical en aquest àmbit i converteix el ple en un òrgan de representació dels alcaldes, on el pes del vot depèn d'una ponderació en funció de la població que segueix una lògica que pot resultar una mica arbitrària. No sembla que aquest gir copernicà en el fonament de la legitimitat de l'ens sigui un aspecte menor.

Pel contrari, no s'ha produït un gran salt en les consideracions sobre el contingut funcional i prestacional dels consells. El debat partia dels dubtes i de la manca de concreció i, a dia d'avui, aquesta és, en bona mesura, la clau de volta de la problemàtica en la definició del paper sistèmic dels consells comarcals: quines són les seves funcions i la seva activitat efectiva.

A continuació es reflexiona sobre aquest darrer element, l'activitat dels consells comarcals, que han protagonitzat el debat territorial durant aquest 2012. Partirem de l'anàlisi de la configuració jurídica però intentarem anar una mica més enllà cap al terreny d'allò que efectivament es desenvolupa en els consells comarcals i del seu impacte pressupostari. Dedicarem, doncs, una part d'aquest bloc a l'anàlisi de la normativa aplicable per tal d'oferir una primera aproximació a allò que es preveu que els consells puguin desenvolupar; una altra part es dedicarà a les activitats i serveis que estan portant a terme els consells i a la seva anàlisi funcional; i per acabar, ens centrarem en l'impacte i translació pressupostària que té aquest volum de gestió. Per fer-ho, partim de l'anàlisi dels resultats preliminars del projecte que s'ha desenvolupat a la Fundació Carles Pi i Sunyer sobre l'estructura i el funcionament dels consells comarcals.

Els consells comarcals com a eix del debat

El fet que els consells comarcals hagin centrat el debat territorial aquest passat 2012 planteja alguns elements distintius respecte d'altres àmbits. En primer lloc, es tracta d'un nivell de govern intermedi característicament català; es crea en l'espai de la capacitat d'actuació en matèria d'administració local i, tot i que existeixen altres Comunitats Autònomes amb estructures similars, no podem dir que siguin equiparables. D'altra banda, la forma en què es va

dur a terme el procés de desenvolupament comarcal ha obert grans qüestions sobre el funcionament i el nucli prestacional d'aquestes entitats que es materialitzen en una manca de coneixement sobre allò que a la pràctica han assumit els consells.

En aquest sentit, la major part dels estudis elaborats fins el moment tenen un caràcter principalment jurídic i descriptiu. Suposa una excepció en aquesta línia el treball del professor Josep Mir (1994)¹, on es realitza un treball de camp i es contacta directament amb els responsables d'una selecció o mostra de consells per tal de recollir informació sobre l'activitat desenvolupada. Aquest estudi va suposar un canvi qualitatiu important respecte a d'altres sobre la mateixa matèria, i va posar de manifest la gran potencialitat i necessitat d'estudis empírics. Ara bé, atesa la gran variabilitat en el comportament d'aquests ens que han establert el seu àmbit de gestió de forma gairebé casuística, el fet que sigui mostral, és a dir, basat en una selecció de consells, implica una limitació que pot generar biaixos.

El projecte de la Fundació Carles Pi i Sunyer parteix de la necessitat d'arribar a tots els consells comarcals atès que no es considera que hi hagi criteris de selecció vàlids que facin possible inferir resultats sobre la totalitat del mapa comarcal. Així, en la línia d'altres projectes de la Fundació com el Panel de Politiques Públiques (<http://www.pisunyer.org/panel/>) i l'Observatori de Govern Local (<http://www.observatorigovernlocal.org/>), la metodologia parteix de l'obtenció de dades directes dels consells comarcals a través d'un qüestionari.

En aquest cas, però, l'articulació metodològica incorpora especificitats vinculades a les característiques del treball de camp. L'univers d'estudi es compon dels 40 consells comarcals que estan sotmesos al mateix règim jurídic; queda exclòs el Conselh Generau d'Aran per les seves especificitats singulars. La informació es va recollir a través d'un qüestionari administrat personalment i dividit en blocs. El primer bloc, de tipus institucional, s'administrava al gerent. El segon bloc, que havia de recollir la informació referent a l'activitat desenvolupada per cada consell, estava dissenyat de forma més oberta i es dirigia als responsables de cada àmbit d'activitat. La intenció era permetre la millor adaptació possible a les característiques de cada ens i evitar que un

¹Mir, Josep. et al. 1994. *L'organització comarcal a Catalunya: anàlisi dels primers anys de funcionament dels consells comarcals*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.

qüestionari completament tancat obviés informació rellevant. Així doncs, com a resultat d'aquest treball de camp es disposa, per a cada consell comarcal, d'un bloc de preguntes de perfil institucional, respost pel gerent, i d'un bloc que recull totes les activitats que realitza el consell, d'acord amb el criteris dels tècnics responsables en cada àmbit. Per a cadascuna d'aquestes activitats, es disposa també de la informació que fa referència a la relació amb els municipis destinataris de l'activitat. Atès que els consells són una entitat supramunicipal amb importants funcions de suport atribuïdes, era important saber si l'activitat es dissenyava de forma homogènia per a tots els municipis o s'atenia a les especificitats, per exemple, amb motiu de la seva grandària poblacional.

Tot i que la recollida de dades es va dur a terme de la forma més exhaustiva possible, cal tenir present que el concepte d'activitat per a cada consell o cada àmbit no ha de ser necessàriament equivalent, ni en termes de rellevància ni de pes relatiu dins de la gestió de cada ens. Per tal de corregir aquest efecte, al llarg del procés es va treballar per tal d'aplicar criteris homogenis i d'estandarditzar les activitats en la mesura del que era possible. En qualsevol cas, poden existir diferències i desviacions en l'aplicació de criteris i, en conseqüència, s'ha de ser prudent a l'hora de fer servir les dades de forma molt segmentada i amb un nivell de detall molt baix.

Pel que fa a l'anàlisi pressupostària, s'ha utilitzat la liquidació del pressupost comarcal de despeses de l'any 2010 (dades de l'ens matriu sense consolidar). L'anàlisi es basa en la classificació econòmica i per programes definida a l'ordre *EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales*. Per definir el tipus de despesa destinada a cada activitat s'ha emprat la classificació econòmica i per programes de forma conjunta.

La liquidació dels pressupostos ha estat facilitada pels consells comarcals durant el procés de treball de camp. Quan no s'han pogut obtenir dades d'algun consell, la informació ha estat substituïda per les dades disponibles a la base de dades del lloc web del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*². Ara bé, atès el nivell de detall necessari per a les anàlisis, s'ha

² Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas <http://www.minhap.gob.es>

treballat només amb aquells consells que han facilitat tota la informació completa que correspon a 34 consells comarcals.

Aquesta informació ha de permetre analitzar el perfil prestacional efectiu dels consells comarcals i entendre millor quin és el seu posicionament en el sistema institucional català.

El perfil institucional i polític dels consells comarcals

El consell comarcal es configura jurídicament com un ens territorial supra-municipal de segon nivell i elecció indirecta, que incorpora un cert equilibri entre la representació dels plens i els resultats electorals en les eleccions municipals. Aquesta voluntat d'institució de govern local representativa és un dels elements que ja va ser discutit en el seu procés de creació. En efecte, la possibilitat que la comarca fos estrictament una divisió administrativa que constituís un element de desconcentració de la Generalitat de Catalunya podia haver estat una opció viable.

En qualsevol cas, però, l'opció amb què va treballar el legislador i per la que va optar finalment va ser la d'un ens de naturalesa política, amb òrgans de decisió i dotat de l'autonomia que caracteritza els ens locals. Així, l'estructura política dels consells es componia d'un òrgan plenari, triat mitjançant una fórmula electoral que combina en una proporció de dos terços i un terç percentatge de vots i percentatge de regidors, una Presidència, triada pels i entre els membres del Ple, una Vicepresidència, nomenada des de la Presidència, un Consell d'Alcaldes, compost pels alcaldes de la comarca, una Comissió Especial de Comptes, amb representació dels grups polítics presents al Ple, i una Comissió Permanent, de caràcter voluntari. Aquesta estructura es completa amb l'existència de la figura del gerent; una figura que quedaria en un espai intermedi entre l'estructura política i l'administrativa.

D'acord amb les dades obtingudes a través del projecte sobre l'estructura i funcionament dels consells comarcals, hem pogut observar que els dos òrgans que tenen certa naturalesa plenària, el Ple i el Consell d'Alcaldes, que actua com un òrgan territorial consultiu, es reuneixen de forma relativament poc habitual. A més, podem veure també que tot i que la major part de presidents tenen reconegut algun tipus de dedicació (el 75% del presidents), en un 45% dels casos és de tipus parcial, i encara resta un 25% de presidents que no en tenen assignada cap. Per la seva banda, més del 80% dels consellers que

formen part dels equips de govern tampoc no tenen assignada cap dedicació per l'exercici d'aquesta funció. Si interpretem aquestes dades com un indicador de la dedicació a la institució, la fotografia completa ens porta a pensar que bona part del pes de la gestió dels consells recau en la figura del gerent. El gerent, nomenat pel Ple, seria una figura que superaria el perfil d'un directiu públic en el sentit estricte del terme, ja que existeix una relació de confiança política amb el govern comarcal.

En definitiva, els consells comarcals són una institució particular, dotats d'una doble estructura de vinculació a la representació territorial, Ple i Consell d'Alcaldes, però que sembla concentrar la seva activitat en els instruments executius, la figura del president i la del gerent.

La previsió legal de les funcions dels consells comarcals

Des que l'any 1987 es creen els consells comarcals, diferents lleis han configurat les bases, el funcionament, les característiques i les funcions d'aquests ens locals. Aquest capítol se centra en les competències que les dues lleis d'organització comarcal van atorgar-los: la llei 6/1987, de 4 d'abril, d'organització comarcal de Catalunya (LOCC), i la seva posterior modificació recollida en la llei 8/2003, de 5 de maig, de l'organització comarcal de Catalunya. Aquest no és un aspecte menor, ja que les competències i funcions assignades legalment són una de les claus principals que explica el paper que desenvolupen els consells comarcals en l'organització territorial de Catalunya a l'actualitat.

La llei 6/1987, d'organització comarcal, va atorgar als consells comarcals funcions d'assistència i cooperació amb els municipis, aquelles responsabilitats que li delegués o assignés l'Administració de la Generalitat i les competències que li haurien d'atribuir les lleis del Parlament. També concretava que la comarca exerciria les seves funcions en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, sanitat, serveis socials, cultura, esport, ensenyament i salubritat pública i medi.

Com es pot observar, la LOCC realitza una definició molt genèrica de les matèries objecte d'aquests ens i transvasa la responsabilitat de concretar-les a les lleis sectorials. Aquesta previsió legal ja anticipava, en certa mesura, dos dels aspectes que caracteritzaran els consells comarcals fins al dia d'avui: en primer lloc, l'assumpció d'un ventall molt ampli d'atribucions en matèries diverses i heterogènies que requereixen, en molts casos, un grau elevat de

tecnificació, coneixements especialitzats, recursos humans i materials. En segon lloc, la manca de concreció en l'establiment de les competències comarcals suposa la creació d'uns ens territorials amb autonomia i personalitat jurídica pròpia però difusos quant als seus objectius: "La veritable vocació o funcionalitat de la comarca no va quedar prou definida de manera inequívoca en el moment que es va crear i en va resultar una institució híbrida entre el que fóra una institució territorial representativa d'una col·lectivitat social amb uns interessos propis i el que fóra una institució de base i projecció municipal i orientada a l'enfortiment i la superació de les insuficiències pròpies d'aquest àmbit" (Roca *et al.* 2000: 31)³.

Així, tot i que la LOCC tenia com a finalitat principal establir els mecanismes necessaris per tal que la comarca esdevingués una peça necessària en l'organització territorial de Catalunya, juntament amb els municipis, les competències que se'ls atribuïen no contribuïen a atènyer aquestes aspiracions.

Després de més de quinze anys de funcionament de la comarca com a ens local, l'any 2003 es va impulsar la reforma de l'organització comarcal que va quedar recollida en la Llei 8/2003, de 5 de maig, de tercera modificació de la Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'organització comarcal de Catalunya. En relació amb les competències comarcals, la nova previsió legal va eliminar la llista de matèries sobre les quals les lleis del Parlament havien d'atorgar competències i va seguir sense atribuir un conjunt de funcions concretes a les comarques. Així, malgrat que la nova Llei d'organització comarcal representava una bona oportunitat per acabar amb l'ambigüitat funcional que havia caracteritzat aquestes institucions i que representava un dels seus principals esculls, "la modificació de la LOC (...) no modifica substancialment el règim competencial, que es manté en la mateixa indefinició" (Casadevall 2003: 17)⁴.

Així, la LOCC preveu tres tipus de competències comarcals: les competències de cooperació, assessorament i coordinació dels ajuntaments, les competències que li atribueixin les lleis sectorials i aquelles que li delegui o encarregui l'Administració de la Generalitat.

³Roca, Miquel *et al.* 2000. *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Departament de Governació.

⁴Casadevall, Robert. 2003. *La reforma de l'organització comarcal de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Punt de vista 16.

Competències de cooperació, assessorament i coordinació dels municipis

La comarca neix estretament lligada a un dels debats més recurrents a Catalunya, que no és un altre que el de la seva divisió i organització territorial. Per aquest motiu, no es pot parlar de comarques sense parlar de municipis

Els consells comarcals es creen com a administració complementària al municipi i com un element indirecte de reforma de l'estructura municipal: "La institucionalització de la comarca a Catalunya se'ns presenta no solament com el compliment d'un imperatiu estatutari, sinó també com una via per intentar superar les limitacions de la capacitat de gestió d'uns municipis excessivament petits, sense necessitat de procedir a una dràstica reforma del mapa municipal" (Mir 1991: 123)⁵. Per tal de suplir les mancances que presentaven el que tradicionalment s'ha anomenat "els municipis petits", un dels objectius principals de la comarca és el de potenciar la capacitat de gestió dels ajuntaments, especialment, la d'aquelles localitats que per les seves dimensions reduïdes podien presentar més dificultats per prestar tots els serveis públics municipals previstos legalment.

Ara bé, aquest era un tema complex que requeria buscar l'equilibri entre ambdues administracions per tal que l'aparició de la comarca no actués en detriment de l'autonomia municipal. Finalment, el legislador va optar per les tècniques de delegació i conveni, de forma que la relació comarca-municipi va néixer sota els principis de col·laboració i voluntarietat. D'aquesta manera, els ajuntaments amb major capacitat de prestació de serveis, si ho consideraven oportú, podien seguir funcionant tal i com ho havien fet fins aleshores, de forma paral·lela, sense requerir la col·laboració del consell comarcal.

Els principis de voluntarietat i col·laboració suposaven que les funcions que exercirien els consells comarcals podien variar d'un territori a un altre, entre comarques, i fins i tot entre municipis dins la mateixa comarca. Aquesta heterogeneïtat funcional en el paper que havien de desenvolupar les comarques és el que havia de garantir, paradoxalment, certa uniformitat territorial en la recepció de serveis públics municipals i en els seus nivells de qualitat.

⁵ Mir, Josep. 1991. *La reforma del règim local a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Es distingeixen dos tipus de competències comarcals en matèria de cooperació, coordinació i assessorament als municipis: per una banda, aquelles que es vinculen amb la prestació dels serveis públics municipals i, per l'altra, aquelles que no estan vinculades amb la prestació d'un servei en concret però que contribueixen al funcionament del propi ens: són les competències d'assistència i assessorament als ajuntaments.

Pel que fa a les **competències vinculades amb la prestació de serveis públics municipals**, la comarca ha de garantir, subsidiàriament, la prestació de serveis municipals obligatoris en els municipis que per motius poblacionals no estan obligats a prestar-los. Aquest fet garanteix cert grau d'homogeneïtat en el territori quant a la recepció de serveis públics municipals obligatoris, la qual cosa suposa que tots els ciutadans, independentment de la seva localitat de residència, tindrien accés a un conjunt de serveis municipals bàsics. Així, l'única diferència seria l'administració emissora de la prestació que variaria en funció del nombre d'habitants de la localitat de residència. Més enllà dels serveis mínims obligatoris, les comarques també han de cooperar en l'establiment de nous serveis municipals necessaris per al desenvolupament del territori i, econòmicament, en la realització d'obres, serveis i activitats dels ajuntaments.

En l'àmbit competencial **d'assistència i assessorament als municipis**, els consells comarcals han de prestar suport tècnic juridicoadministratiu, econòmicofinancer i d'obres i serveis als ajuntaments. Alhora, la comarca també ha de prestar, subsidiàriament, les funcions públiques de secretaria, i de control i fiscalització reservades als funcionaris amb habilitació de caràcter estatal, exercir funcions d'estadística i establir una base de dades per integrar la informació d'abast municipal. Per tant, els consells comarcals també assumeixen funcions per tal que els ajuntaments disposin d'uns mitjans adequats que els permetin desenvolupar les seves competències. De fet, els serveis d'assistència als ajuntaments comprenen un ventall molt ampli d'activitats: en molts casos, el consell comarcal, a banda d'oferir serveis de caràcter general com el de secretaria o intervenció, també ofereix serveis tècnics especialitzats, la qual cosa permet als ajuntaments poder comptar amb el suport tècnic de professionals en matèries concretes que l'ajuntament pot necessitar de forma esporàdica.

No obstant la clara voluntat d'assistència i cooperació amb els municipis, especialment amb aquells que tenen dimensions reduïdes i, conseqüentment, menys capacitat de gestió, "els consells comarcals no han aconseguit, fins ara, de resoldre satisfactòriament els problemes ocasionats per l'extraordinària fragmentació del mapa municipal" (Casassas i Casassas 2009: 341)⁶.

Competències comarcals atribuïdes mitjançant lleis sectorials i competències delegades o assignades per la Generalitat

A banda de competències d'assistència i cooperació als municipis, la LOCC va preveure que els consells comarcals també assumissin les competències pròpies que els atribuïssin les lleis del Parlament. A més a més, la seva assignació es realitzaria tenint en compte la tipologia de cada comarca. Aquest fet ha prolongat un dels principals problemes que ja presentava la llei d'organització comarcal des dels seus inicis, l'ambigüitat funcional de les comarques.

Així, ja sigui a través de lleis sectorials o de la delegació de competències per part de la Generalitat, els consells comarcals poden exercir un ampli ventall de funcions, molt heterogènies entre si, en matèries dispars. A continuació es destaquen les funcions atribuïdes en els quatre àmbits en què la comarca ha adquirit major protagonisme.

Pel que fa als **serveis socials**, la llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, atribueix als consells comarcals les competències en la prestació dels serveis socials bàsics dels municipis inferiors a 20.000 habitants que no estiguin en condicions d'assumir-los de forma directa o mitjançant una mancomunitat. Les competències municipals que han de dur a terme aquests ens, de forma subsidiària, en aquelles localitats que no tinguin la capacitat per prestar-los són les següents: estudiar i detectar les necessitats socials en el territori; crear i gestionar els serveis socials, tant propis com delegats per d'altres administracions; elaborar plans d'actuació local; complir les funcions pròpies dels serveis socials bàsics, i establir els centres i serveis d'aquest àmbit; promoure la creació dels centres i serveis en l'àmbit de serveis especialitzats, i realitzar-ne la seva gestió; col·laborar amb l'administració de la

⁶ Casassas, Lluís i Joaquim Clusa. 1980. *L'organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Generalitat en les funcions d'inspecció i control de serveis socials; exercir les funcions que li delegui la Generalitat; participar en plans i programes de la Generalitat en aquesta matèria; coordinar els serveis socials locals, els equips professionals i les entitats associatives que actuen en l'àmbit.

A més a més, els ens supramunicipals també han de prestar aquests serveis: suport tècnic, econòmic i jurídic als ens gestors de les àrees bàsiques; serveis d'informació i documentació a les àrees bàsiques; programar serveis socials en el seu territori; promocionar, gestionar els serveis, les prestacions, els recursos de l'atenció social especialitzada; promoure l'associacionisme i projectes comunitaris. Aquest fet converteix els consells comarcals en un dels ens responsables principals de la planificació i la gestió dels serveis socials bàsics i d'atenció especialitzada juntament amb els municipis i la Generalitat.

Quant a **ensenyament**, la llei 12/2009, de 10 de juliol, preveu que els consells comarcals podran assumir la gestió dels serveis de transport, dels serveis de menjador escolar i d'altres serveis escolars, d'acord amb el que s'estableixi per reglament. De fet, la Generalitat ja havia delegat anteriorment aquestes competències en els consells comarcals mitjançant el decret 219/1989. Concretament, va delegar-los els serveis següents: el transport escolar col·lectiu; els ajuts individuals de desplaçament als alumnes; l'establiment i la gestió d'escoles llar; la programació i gestió de beques i ajuts de menjador, i la programació, establiment i gestió dels menjadors i les cantines escolars de centres públics que escolaritzin alumnes procedents de diversos municipis; la programació i gestió de colònies i convivències escolars, rutes culturals, intercanvis escolars i gestió de beques i ajuts per a aquestes activitats.

En relació amb les competències **mediambientals**, els consells comarcals tenen competències atribuïdes en matèria de protecció, conservació i millora del medi ambient, d'aigua, residus o contaminació.

Pel que fa a la protecció, conservació i millora del medi ambient, els consells comarcals tenen la competència d'emetre l'informe que atorga llicències ambientals per al conjunt d'activitats amb una incidència ambiental moderada en les localitats inferiors a 50.000 habitants. Aquesta competència és pròpia dels ajuntaments dels municipis que superen aquesta grandària poblacional. D'altra banda, els ajuntaments que hagin de realitzar la inspecció i el control de

les activitats amb incidència ambiental i que no tinguin la capacitat per fer-ho, poden encomanar als consells comarcals la seva realització.

En relació amb la contaminació acústica, la Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica, estableix que els consells comarcals seran òrgans competents en aquesta matèria pel que fa a tres matèries principals, sempre i quan els ajuntaments els deleguin aquestes competències. En primer lloc, se'ls assigna la responsabilitat d'elaborar els mapes de capacitat acústica en els municipis inferiors als 1.000 habitants. En segon lloc, qualsevol ajuntament, indistintament de la seva grandària poblacional, també pot delegar-los l'elaboració i aprovació de les ordenances reguladores de la contaminació per sorolls i vibracions. En darrer lloc, poden encarregar-se de la inspecció i el control de la contaminació acústica de les activitats, els comportaments ciutadans, la maquinària i els vehicles de motor.

En matèria d'aigües, els ens locals supramunicipals o una agrupació d'ens locals poden constituir una entitat local de l'aigua (ELA), un ens amb personalitat jurídica pròpia amb capacitat per a gestionar un o més sistemes públics de sanejament d'aigües residuals i el sistema o sistemes d'abastament i de subministrament d'aigua en els municipis que el componen. Els consells comarcals poden adoptar mesures de foment per a l'impuls i la promoció de les ELA, amb les quals estableixen les relacions de col·laboració necessàries per a l'exercici més eficaç de llurs funcions.

La gestió dels residus és una competència municipal que suposa la prestació de, com a mínim, el servei de recollida selectiva, de transport, de valorització i de disposició del rebuig dels residus municipals. Els consells comarcals poden assumir aquesta competència en els ajuntaments que no tinguin la capacitat suficient per prestar aquest servei i els hi hagin delegat o dispensat. Per fer-ho, el consell comarcal ha de definir els mecanismes que utilitzarà en el seu programa d'actuació. Alhora, la comarca també pot assumir el servei de recollida selectiva dels municipis de menys de 5.000 habitants que no puguin prestar-lo.

Quant a les funcions en **ordenació del territori**, és l'únic àmbit en què la LOCC, mitjançant l'article 33, atribueix competències directament a les comarques sense que derivin de lleis sectorials. Concretament, li atribueix competències relacionades amb els plans territorials parcials. Els consells comarcals

poden exercir el dret d'iniciativa per elaborar-los, recollir les propostes realitzades pels municipis i executar-ne les determinacions. A més a més, els consells comarcals també han de col·laborar amb la Generalitat per a la formulació d'altres plans territorials. D'altra banda, el decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, estableix que la comarca presti assistència tècnica i jurídica als municipis que, per dimensió o per manca de recursos, no puguin exercir plenament les competències urbanístiques que els corresponen.

Com es pot observar, les competències comarcals atribuïdes mitjançant lleis sectorials i les competències que la Generalitat ha delegat o assignat als consells comarcals suposen un conjunt molt ampli i heterogeni de matèries, molt diferents entre si. Alhora, sovint, la prestació d'aquests serveis és potestativa i, en alguns casos, concurrent amb les competències d'altres nivells d'administració, la qual cosa acaba contribuint a incrementar l'ambigüitat funcional que ja es feia evident en les funcions definides a la Llei d'organització comarcal.

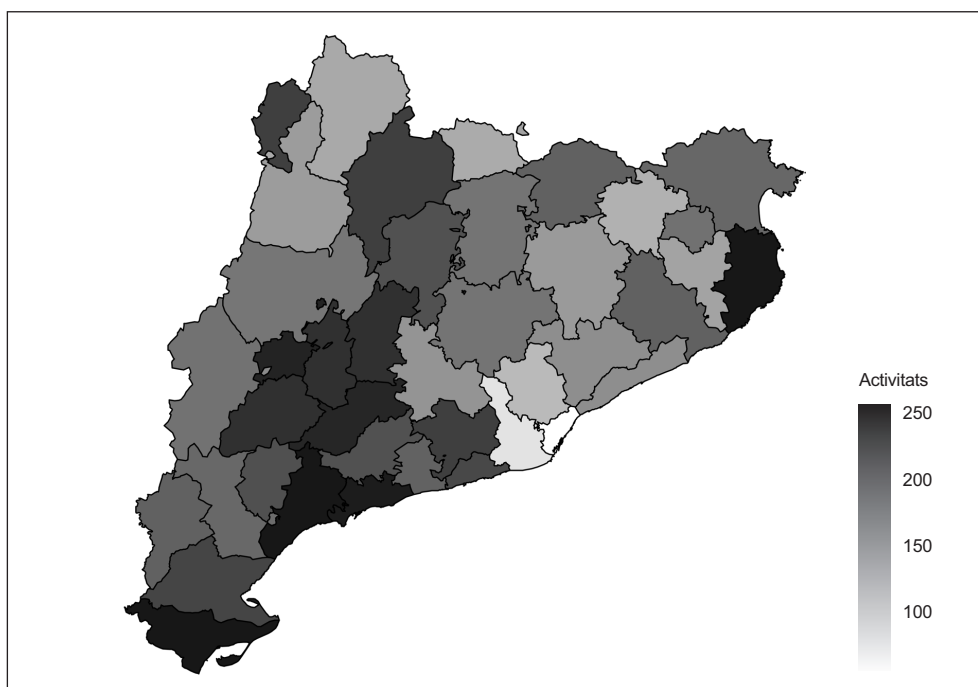
Desenvolupament efectiu dels consells comarcals: les activitats

Característiques de l'activitat comarcal

L'anàlisi de les activitats realitzades pels consells comarcals posa de manifest la multiplicitat i heterogeneïtat de funcions que els consells comarcals han assumit des de la seva creació, l'any 1987: entre els 40 consells comarcals presents a l'estudi, s'ha recollit informació d'un total de 6.115 activitats desenvolupades en tot el territori. Les diferències de volum entre consells són notables i, tot i que la mitjana d'activitats desenvolupades a cada comarca (excloent les activitats que deriven del funcionament del consell comarcal), és de 153, els mínims i màxims són molt distants entre si: 61 al Barcelonès i 264 al Montsià.

El mapa 9 diferencia els consells comarcals en funció del número d'activitats registrades en cada cas i mostra diferències importants en el volum total. No obstant això, no es detecten patrons explicatius que relacionin volum d'activitat i territori, ja que tot i que la província de Tarragona té moltes comarques amb un nombre elevat d'activitat, aquest fenomen també apareix en la resta de províncies. En l'altre extrem, la província de Barcelona és la que acumula més comarques amb nivells d'activitat molt baixos, tot i que aquests es poden trobar també a Girona i Lleida.

Mapa 9. Número d'activitats desenvolupades pels consells comarcals



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Pel que fa al contingut de les activitats, tot i que desenvolupen més de 20 àmbits temàtics diferents, alguns tenen molta més rellevància que altres. Tal com mostra la taula 11, els àmbits on s'acumulen més activitats són serveis socials, medi ambient i assistència als ajuntaments en serveis generals que representen el 24,3%, el 9,1% i el 8,2% del total d'activitats, respectivament. Els segueixen, amb un nombre inferior d'activitats, els àmbits de convivència i ciutadania, ordenació del territori i urbanisme, ensenyament, turisme, ocupació, habitatge i cultura.

Àmbits com el desenvolupament econòmic local, esports i lleure, comerç i consum, telecomunicacions i noves tecnologies, planificació estratègica i programació transversal, salut pública, energia, seguretat, transport i mobilitat, acció exterior, sanitat, agricultura i ramaderia tenen una incidència menor i representen entre el 3,9% i el 0,2% del total d'activitats desenvolupades.

Com es pot observar, serveis socials té una rellevància molt superior a la resta d'àmbits d'actuació i en gairebé tots els consells comarcals és la matèria que acumula un nombre més alt d'activitats. Així, malgrat la disparitat de volum

total d'activitats detectada entre comarques s'evidencia un comportament clarament homogeni pel que fa a l'àmbit d'actuació predominant: en 34 comarques, és a dir en el 85% d'ens analitzats, serveis socials és l'àmbit d'actuació principal, és a dir, el que conté un nombre més elevat d'activitats. Només es detecta un comportament diferenciat en sis consells: el Barcelonès, que té com a àmbit principal esports i lleure, on quasi no es desenvolupen activitats de serveis socials i que, com acabem de veure, també destaca pel seu volum mínim d'activitats respecte la resta de consells comarcals. També trobem tres comarques amb continuïtat territorial –Garrotxa, Osona i Pla de l'Estany– on l'àmbit en què es presten més activitats és medi ambient. Al Baix Penedès l'àmbit majoritari és habitatge i a la Selva és ocupació. No obstant això, en aquestes cinc comarques el segon àmbit amb més activitat és serveis socials.

Taula 11. Deu àmbits d'actuació amb major nombre d'activitats

Àmbit d'activitat	Percentatge
Serveis socials	24,3
Medi ambient	9,1
Assistència als ajuntaments en serveis generals	8,2
Convivència i ciutadania	6,3
Ordenació del territori i urbanisme	5,8
Ensenyament	5,5
Turisme	5,2
Ocupació	4,9
Habitatge	4,8
Cultura	4,7

Aquests percentatges estan calculats sobre un total de 6.115 activitats registrades.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

La taula 12 mostra les combinacions entre els dos àmbits d'actuació que registren un nombre més elevat d'activitats en els diferents consells comarcals. Com es pot observar, en un 35% de les comarques medi ambient apareix com el segon àmbit amb un nombre més elevat d'activitats. A més a més, en tres comarques més aquest àmbit d'actuació registrava el volum més elevat d'activitat. Per tant, en més de les dues cinques parts del total, serveis socials i medi ambient són dos dels eixos principals en què els consells comarcals han centrat la seva activitat. La predominança d'aquestes matèries també es corrobora amb la despesa que la comarca els destina tal i com es veurà més endavant.

Altres àmbits a destacar són l'assistència als ajuntaments, turisme, cultura i ensenyament. Les combinacions que queden dins de l'apartat "altres" només registraven un cas per a cada una d'elles.

Taula 12. Combinació del dos àmbits d'actuació amb un volum més elevat d'activitat

Primer àmbit més prestat	Segon àmbit més prestat	Número de comarques	Percentatge
Serveis socials	Medi ambient	14	35,0
Serveis socials	Assistència als ajuntaments	8	20,0
Serveis socials	Turisme	3	7,5
Medi ambient	Serveis socials	3	7,5
Serveis socials	Cultura	2	5,0
Serveis socials	Ensenyament	2	5,0
Altres		8	20,0
Total		40	100,0

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

En definitiva, tot i la heterogeneïtat de les comarques i dels volums de prestació d'activitats altament diferents, el comportament pel que fa a àrees de prestació principals resulta ser força homogeni.

Recepció de l'activitat comarcal des dels municipis

A banda de les activitats desenvolupades, l'enquesta adreçada als consells comarcals també preguntava a quins municipis es destinaven aquestes actuacions. Aquest fet permet mesurar si les activitats desenvolupades pels consells comarcals es dirigeixen a totes les localitats de la comarca en general, o bé estan pensades per cobrir necessitats específiques d'una part del territori en concret.

Per tant, la informació que es descriu a continuació fa referència a la intencionalitat que té el consell comarcal de prestar el servei de forma general per a tots els municipis de la comarca. Ara bé, cal tenir present que malgrat que la comarca posi a disposició de tots els municipis la prestació d'un conjunt de serveis públics, és possible que la recepció no es dugui a terme de manera homogènia en tot el territori ja que poden existir estructures municipals paral·leles que desenvolupin aquestes funcions. Aquest fet es fa especialment evident en les actuacions no tant d'assistència i cooperació amb els municipis, sinó en la prestació directa de serveis concrets dirigits a la ciutadania; en aquest cas, és

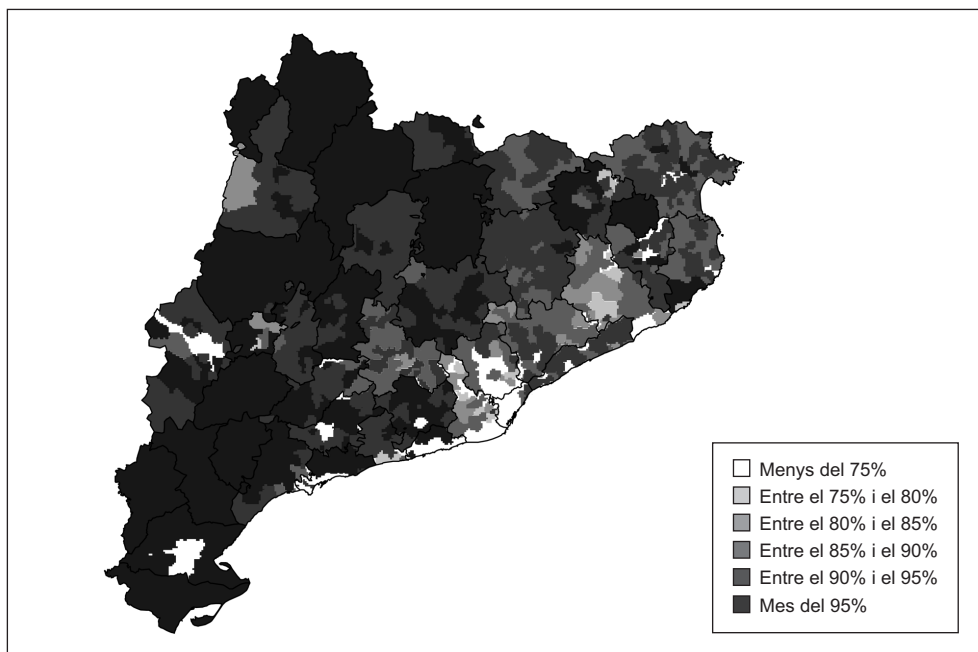
possible que els ciutadans facin ús del servei que desenvolupa el consell comarcal malgrat que el seu ajuntament, alhora, també el presti.

Els resultats de la enquesta indiquen que el percentatge d'activitats realitzades pels consells comarcals que es dirigeixen a tots els municipis adquireix un valor força elevat: la mitjana se situa en 92,3%, la qual cosa reflecteix que, de forma general, els consells comarcals adrecen la major part de les seves activitats a tots els municipis independentment de les seves característiques. No obstant això, existeixen alguns municipis on aquest percentatge se situa en nivells molt inferiors. Per exemple, existeix un municipi que només és el receptor del 39,6% de les activitats que realitza el consell comarcal al qual pertany. Tot i així, aquests percentatges tan reduïts són molt excepcionals.

El mapa 10 ens permet observar les diferències territorials existents en el percentatge d'activitats que els consells comarcals adrecen a cada municipi respecte el total d'activitats que realitzen. Per tal de poder apreciar amb detall aquestes diferències, s'han creat sis categories que classifiquen els municipis en funció del seu grau de recepció. Com es pot observar, un nombre molt elevat de municipis apareixen pintats en tonalitats fosques, en negre o gris molt fosc, fet que indica que un percentatge molt important de localitats, que representen prop del 70% del total, són receptores de més del 90% de les activitats desenvolupades pels consells comarcals. Alhora, cal destacar que, en alguns casos, aquests percentatges elevats de recepció es concentren en comarques concretes. Així, els consells comarcals de l'Alta Ribagorça, el Pallars Sobirà, l'Alt Urgell, la Noguera, el Berguedà, les Garrigues, el Montsià, la Ribera d'Ebre, el Priorat, la Terra Alta i el Pla de l'Estany adrecen a tots els municipis pràcticament les mateixes activitats.

En canvi, en d'altres comarques aquesta homogeneïtat no es fa tan evident i es detecten diferències més grans en els percentatges de recepció de les activitats desenvolupades pels consells comarcals. Les comarques més heterogènies internament són: el Garraf, el Barcelonès, el Tarragonès, l'Alt Camp, el Segrià, el Pla d'Urgell, el Vallès Occidental, el Baix Llobregat, el Maresme, el Baix Penedès i el Baix Ebre. Tal com es pot observar en el mapa, aquestes comarques, en molts casos, són les que apareixen pintades d'un ventall més ampli de tonalitats, la qual cosa indica que existeixen percentatges de prestació diferents dins la mateixa demarcació.

Mapa 10. Percentatge de recepció municipal de les activitats realitzades pels consells comarcals sobre el total d'activitats



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Ara bé, cal recordar que la comarca neix amb la voluntat de suplir les mancances, especialment, dels municipis de dimensions més reduïdes. De fet, malgrat les poques diferències entre municipis, s'observa que la mitjana del percentatge de prestació assoleix nivells inferiors, situats per sota del 80%, en els municipis amb una grandària major, especialment, en els més grans de 20.000 habitants. De la mateixa manera, els municipis amb un nombre inferior d'habitants (inferiors als 2.500 habitants) registren percentatges de prestació més elevats, situats al voltant del 94%

En resum, malgrat les diferències descrites en el mapa 10 i que els municipis d'una grandària superior acostumen a ser receptors d'un percentatge inferior de les activitats desenvolupades pels consells comarcals, les dades mostren un comportament força homogeni en tots els consells comarcals. En la major part dels casos, la major part d'activitats desenvolupades per aquests ens s'adrecen indistintament a tots els municipis que integren la comarca, la qual cosa defineix el consell comarcal com un ens supramunicipal que, amb un ventall molt ampli de funcions, assisteix i coopera de forma força generalitzada amb la major part dels municipis, independentment de les seves dimensions poblacionals.

La despesa dels consells comarcals segons àmbits d'actuació

Per tal de poder aprofundir en la despesa destinada a cada àmbit d'actuació, s'han vinculat les activitats dels consells amb una política o programa de despesa. Aquest sistema permet quantificar, de manera aproximada, la despesa destinada a cada activitat establerta. Alhora, també permet realitzar una anàlisi conjunta de la classificació econòmica i per programes, fet que ofereix una perspectiva diferent a la descrita fins al moment. Malauradament, aquesta anàlisi no es pot aplicar a la totalitat de consells comarcals ja que per fer-ho és necessari disposar de les dues classificacions de la despesa de forma conjunta i amb el màxim grau de desagregació possible per ambdós casos. Així, 34 consells comarcals han facilitat la informació seguint aquests criteris. Aquest fet permet treballar amb el 85% del total de consells comarcals. La informació descrita en aquest apartat s'ha tractat a partir de les obligacions reconegudes netes.

Abans d'entrar en la descripció d'aquesta anàlisi, cal recordar que tota la informació descrita en aquest apartat s'ha calculat a partir dels comptes generals de l'ens matriu (consell comarcal) per a l'any 2010. Per tant, totes aquelles activitats que es canalitzen a través d'organismes dependents del consell comarcal o a través d'altres ens com mancomunitats o consorcis no queden reflectides ni comptabilitzades en l'estudi.

El gràfic 13 indica la despesa total que els consells comarcals van efectuar l'any 2010 en obligacions reconegudes netes (en €) per les activitats que, en conjunt, van superar el milió d'euros. Com es pot observar, malgrat l'existència de més de vint àmbits d'actuació diferents, un percentatge molt elevat de la despesa d'aquests ens es concentra, principalment, en quatre àrees d'actuació: ensenyament, medi ambient, serveis socials i ordenació del territori i urbanisme. De fet, aproximadament, les tres cinquenes parts del total de la despesa emesa pels consells comarcals l'any 2010 es concentrava en aquestes àrees, la qual cosa mostra que, tot i la multiplicitat d'activitats desenvolupades, existeixen quatre àmbits prioritaris econòmicament.

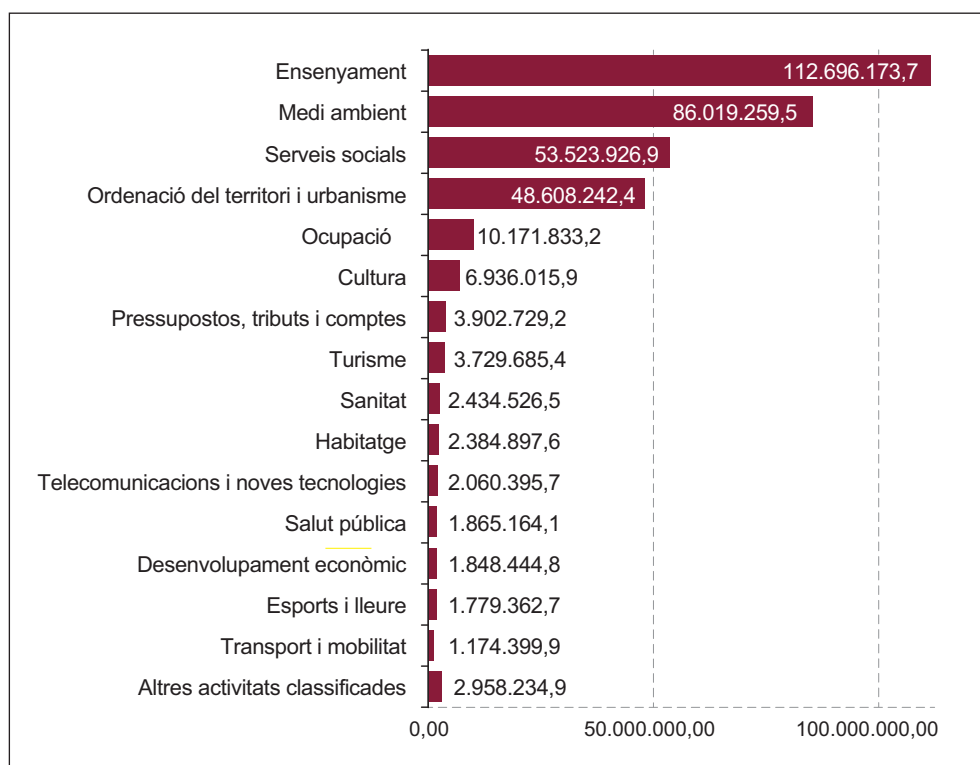
Com es pot observar, la despesa dedicada a ensenyament ascendeix a més de 100 milions d'euros, la de medi ambient a 86 milions, la de serveis socials a 53 i la d'ordenació del territori i urbanisme a 48. La despesa destinada a la resta d'activitats se situa en valors molt inferiors a la dels àmbits principals.

A banda dels quatre àmbits principals, ocupació, cultura, pressupostos, tributs i comptes, i turisme són activitats amb una certa rellevància des del punt

de vista econòmic; la seva despesa oscil·la entre 10 i 3,7 milions d'euros per al total de consells comarcals. Tanmateix, cal tenir present que l'activitat de pressupostos, tributs i comptes és possible que inclogui despesa derivada del desenvolupament d'activitats dedicades al funcionament econòmic del propi ens. La informació disponible impedeix discernir quin percentatge d'aquestes expenses es dedica a oferir suport a d'altres ajuntaments i quin percentatge es dedica al funcionament econòmic del consell comarcal.

Les activitats de sanitat, habitatge, telecomunicacions i noves tecnologies, salut pública, desenvolupament econòmic, esports, i transport i mobilitat tenen una despesa que no arriba en cap cas als tres milions d'euros per al total de consells comarcals. Les activitats que no van superar en el conjunt de consells comarcals el milió d'euros es presenten de forma agregada i s'han anomenat "altres activitats classificades". Formen part d'aquest grup les actuacions en matèria d'agricultura i ramaderia, energia, seguretat, comerç, consum, participació i indústria.

Gràfic 13. Despesa total emesa pels consells comarcals en obligacions reconegudes netes segons activitat



Aquestes quanties es refereixen als 34 consells que han ofert la informació d'acord amb els criteris necessaris.
Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

La importància de les àrees d'actuació principals s'explica fonamentalment per dos factors. En primer lloc, ensenyament i serveis socials són els únics àmbits en què tots els consells comarcals analitzats van emetre algun tipus de despesa. En segon lloc, l'esforç econòmic que implica la prestació de les activitats realitzades no és el mateix en tots els casos: així, no és sorprenent que dues de les activitats amb una despesa més elevada siguin ordenació del territori i medi ambient, dos àmbits d'activitat el desenvolupament dels quals és força costós en termes econòmics.

La taula 13 detalla la despesa mitjana per consell comarcal destinada a cada àmbit d'activitat. Com es pot comprovar, els quatre àmbits d'actuació principals es continuen mantenint en primera posició amb una mitjana comarcal situada entre els 3 i 1,5 milions d'euros aproximadament, i se situen per sota i a molta distància de la resta d'activitats. No obstant això, la dispersió de les dades obtingudes mostren diferències importants en el comportament de la despesa d'aquests ens. Ara bé, cal tenir en compte que part d'aquestes diferències s'expliquen pel volum pressupostari total dels consells comarcals que oscil·la entre els 4,5 i els 64 milions d'euros.

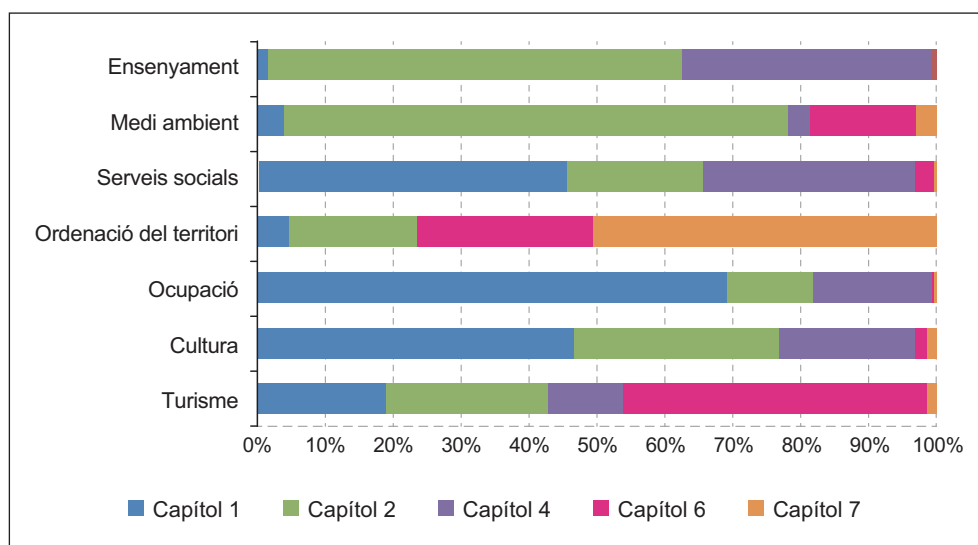
Taula 13. Mitjana de la despesa comarcal segons activitat (en € i obligacions reconegudes netes)

Activitats	Mitjana	Desviació típica	Mínim	Màxim
Ensenyament	3.314.593,30	2.914.379,60	511.556,80	12.278.777,40
Medi ambient	2.529.978,20	3.414.868,60	0	17.561.005,70
Serveis socials	1.574.233,10	1.454.961,30	22.833,30	6.009.581,30
Ordenació del territori i urbanisme	1.429.654,20	2.294.288,60	0	11.909.868,70
Ocupació	299.171,60	425.957,60	0	1.758.953,90
Cultura	204.000,50	147.332,60	0	621.288,00
Pressupostos i tributs	114.786,20	467.954,90	0	2.549.978,70
Turisme	109.696,60	162.480,30	0	876.880,20
Sanitat	71.603,70	415.499,90	0	2.423.093,50
Habitatge	70.144,00	230.878,80	0	1.293.012,80
Telecomunicacions i noves tecnologies	60.599,90	99.374,10	0	360.354,70
Salut pública	54.857,80	143.439,70	0	623.160,40
Desenvolupament econòmic, empresa, autònoms i fires	54.366,00	130.285,40	0	540.508,50
Esport	52.334,20	143.377,00	0	807.583,70
Transport i mobilitat	34.541,20	66.189,10	0	229.862,50
Altres activitats classificades	87.006,90	120.959,50	0	620.272,90

Aquestes quanties es refereixen als 34 consells que han ofert la informació d'acord amb els criteris necessaris.
Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

L'anàlisi conjunta de la classificació econòmica i per programes de la despesa ens ofereix informació addicional sobre els tipus i les característiques de les activitats implementades en cada àmbit d'actuació. El gràfic 14 mostra la distribució de la despesa per capítols de la classificació econòmica segons activitat i permet establir diferències importants entre àmbits d'actuació. En aquesta anàlisi també s'inclouen les àrees d'ocupació, cultura i turisme que són les que, a banda dels quatre àmbits d'actuació principals, tenen una despesa més elevada. S'exclou l'activitat de pressupostos, tributs i comptes ja que, com s'ha comentat anteriorment, és molt probable que part de les despeses incloses en l'article 943 de la classificació per programes vagin destinades a cobrir les despeses derivades dels propis consells comarcals.

Gràfic 14. Percentatge de la despesa per activitat segons capítols de la classificació econòmica



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

A l'hora d'analitzar el gràfic cal tenir present que les activitats d'ocupació, cultura i turisme tenen una despesa inferior a la de les quatre àrees principals, fet que, en algun cas, pot concentrar el total de la despesa en pocs consells comarcals. Tot i així, aquesta informació permet classificar les activitats en funció de la incidència que tenen els capítols de la classificació econòmica de despeses de personal (capítol 1), compra de béns corrents i serveis (capítol 2), transferències corrents (capítol 4) i despeses de capital (capítol 6 i 7).

En primer lloc, es distingeixen les activitats on un percentatge important de la despesa total es destina a capítol 1, és a dir, al personal que treballa al servei del consell comarcal en aquell àmbit d'actuació en concret, ja sigui personal funcionari o laboral. Aquelles activitats que tenen entre un 40 i un 50% de la despesa total destinada a personal, són activitats que en la seva major part es realitzen directament des dels consells comarcals, amb recursos propis, sense la necessitat de contractar el seu desenvolupament a tercers. Principalment, són serveis socials, ocupació i cultura. Malgrat que, en termes absoluts, les activitats d'ocupació i cultura tenen un pressupost situat molt per sota del d'ordenació del territori i urbanisme o medi ambient, cal destacar que les despeses del personal que treballa en l'activitat d'ocupació és superior que la que es dedica a medi ambient. De la mateixa manera, les expenses en capítol 1 de l'àmbit cultural són superiors que les dedicades a ordenació del territori i urbanisme. Per tant, aquestes xifres permeten detectar diferències en la utilització de recursos propis utilitzats en funció de l'àmbit d'activitat al qual ens referim.

En segon lloc, i en relació amb l'anterior, existeix un grup d'activitats que principalment es realitzen a través de tercers i on el capítol 2, dedicat a la compra de béns corrents i serveis, suposa més del 50% de la despesa total en aquella activitat. Formen part d'aquest bloc ensenyament i medi ambient, àmbits que inclouen activitats com la gestió, recollida i tractament de residus, el sanejament d'aigües, la gestió del transport escolar o la gestió del servei de menjadors escolars. La importància del capítol 2 en aquests àmbits, probablement, es pot explicar per la complexitat i el grau de tecnificació de les actuacions que inclouen i que impedeixen que els consells comarcals puguin assumir-les i gestionar-les de manera directa únicament amb els seus recursos. Alhora, cal recordar que l'extensió i la densitat de població de les comarques és un altre dels factors importants que pot influir en la necessitat de contractar la prestació de serveis mitjançant capítol 2.

En tercer lloc, els àmbits d'ensenyament i serveis socials són aquells on les transferències corrents tenen un pes més important respecte la despesa total. En el primer cas, aquest percentatge elevat s'explica per les transferències a famílies i institucions sense ànim de lucre, especialment per a la gestió de beques menjador i beques per a transport escolar, que suposen el 92,6% del total de la despesa en el capítol 4. En canvi, en l'àmbit de serveis socials les transferències corrents es dirigeixen a d'altres ens, com consorcis o mancomunitats, creats expressament per a la prestació dels serveis socials comarcals.

En darrer lloc, destaquen els àmbits d'activitat on predomina, bàsicament, la despesa de capital. En aquest bloc destaca, principalment, ordenació del territori i urbanisme on es fan evidents les transferències de capital dirigides als ajuntaments per a la implementació del PUOSC. Per aquest motiu, pràcticament el 50% del total d'aquest àmbit es materialitza en aquest capítol. Pel que fa a turisme, cal tenir present que el 75% de la despesa destinada a inversions (capítol 6) es concentra en un únic consell comarcal, fet que ens impedeix afirmar, de forma general, la importància de la realització d'inversions en l'àrea de turisme.

En definitiva, la classificació de la despesa segons activitat permet distingir quatre àmbits d'actuació principals, als quals els consells comarcals dediquen un volum més elevat de recursos econòmics, i que són ensenyament, medi ambient, serveis socials i ordenació del territori i urbanisme. En els àmbits d'ensenyament i medi ambient les expenses es concentren, principalment, en la compra de béns i serveis; en serveis socials en les despeses de personal; i la despesa d'ordenació del territori i urbanisme es dirigeix, bàsicament, a les transferències de capital als ajuntaments.

Algunes reflexions finals

Les propostes de reforma territorial de Catalunya situen els consells comarcals en el centre del debat. Es tracta d'una tipologia d'ens que ha generat discussió des del moment de la seva creació i, en alguns aspectes, els termes del debat s'han prolongat fins avui. El projecte de la Fundació Carles Pi i Sunyer sobre l'estructura i el funcionament dels consells comarcals posa de manifest la dificultat en la definició del perfil institucional i polític d'aquests ens i mostra com els anys de desenvolupament no han aclarit alguns dubtes que estaven presents ja en la seva creació.

Els consells comarcals s'han configurat com a ens de segon nivell que desenvolupen un ampli ventall d'actuacions que fan referència a matèries i àmbits molt heterogenis i que compleixen amb funcions de diferents tipus; l'estudi ha comptabilitzat més de 6.000 activitats per al conjunt de comarques. El gran volum d'activitats gestionades posa de manifest la voluntat d'aquestes institucions per assistir i cooperar amb d'altres nivells d'administració.

En aquest sentit, tot i que s'ha portat a terme un indiscutible esforç per tal d'omplir de contingut propi els consells a través de la legislació sectorial, el

cert és que, en el seu conjunt, la conclusió general és que es manté una certa indefinició funcional, que fa possible que siguin els propis consells qui acomodin la seva activitat a aquells sectors on han trobat l'espai per a fer-ho. Aquest fet ha generat una fragmentació interna en el conjunt de la gestió i un alt grau d'heterogeneïtat entre els consells que no sembla que estigui vinculat de forma directa ni a les diferents necessitats del territori ni al perfil dels municipis destinataris.

Un element que val la pena destacar és que els àmbits amb més volum d'activitat no coincideixen de forma perfecta amb els àmbits de més volum de despesa. Aquest fet no ha de sorprendre, si tenim present la forma en què s'estructura el pressupost per programes, que invisibilitza alguns espais de despesa, i el fet que algunes activitats poden resultar particularment intenses en despesa. Ara bé, cal tenir present que aquest fenomen caracteritza aquell àmbit i, per tant, ens ofereix informació rellevant sobre quin és el paper dels consells en aquell conjunt d'activitat.

Si ens detenim en l'anàlisi segons la tipologia d'activitat, podem observar que n'hi ha una que destaca de forma clara: serveis socials. Així, d'acord amb la informació facilitada pels tècnics responsables de la matèria, els serveis socials acumulen gairebé un 25% de l'activitat dels consells, seguit per medi ambient amb un distant 9% i l'assistència als ajuntaments en serveis generals amb poc més d'un 8%. Semblaria, doncs, que els consells comarcals s'han especialitzat de forma molt marcada en l'àmbit de serveis socials.

Ara bé, quan contrastem aquesta informació amb les dades d'origen pressupostari descobrim, en aquest cas sí amb certa sorpresa, que els serveis socials s'enfonsen fins al tercer lloc en volum de despesa. Destaquen, en canvi, ensenyament, que per volum d'activitat manifestava un discret 5% de les activitats registrades, i medi ambient, que ocupava el segon lloc per volum d'activitat. A certa distància –de fet, d'acord amb les dades recollides, amb un volum de despesa que no arriba ni a la meitat de la despesa en ensenyament– trobarem serveis socials i ordenació del territori que, essencialment, acumula les actuacions vinculades al PUOSC.

Val la pena destacar que, tot i no ser coincidents, aquestes dues estratègies d'anàlisi ens ofereixen dos àmbits d'activitats que resulten particularment destacables. D'una banda serveis socials, pel que fa al volum d'activitat, i d'altra ensenyament, en relació a la despesa. A aquests dos àmbits podem

afegir-ne dos més, el cas del medi ambient i de l'ordenació del territori, que tot i que de forma menys marcada estan presents en ambdues anàlisis.

Com es pot explicar aquesta aparent discordança? Una possibilitat és per la naturalesa de l'actuació comarcal. La lògica de l'actuació comarcal en l'àmbit de l'ensenyament se centra en la contractació de serveis que, a més, resulten força intensius en despesa (transport escolar, menjadors, etc.) En canvi, els serveis socials són serveis molt més intensius en personal que impliquen despesa, però no necessàriament la contractació d'altres serveis perifèrics. El fet que l'assistència als ajuntaments en serveis generals no aparegui en l'anàlisi de la despesa és degut al fet que no existeix la possibilitat de distingir aquest espai en la classificació per programes dels pressupostos comarcals.

Així doncs, podem dir que els àmbits que, de forma conjunta i tot i aquestes contradiccions, considerem oportú destacar són, sense establir una gradació: ensenyament, serveis socials, medi ambient, ordenació del territori i urbanisme, i assistència als ajuntaments en serveis generals. En primer lloc, val la pena posar de relleu que els primers són àmbits de desplegament relativament tardà, que han estat regulats de forma recent i tenen relació directa amb competències de responsabilitat autonòmica. Aquella acomodació a què fèiem referència es concreta en el fet que no van substituir altres administracions sinó que van ocupar-se de matèries de relativa nova creació. L'ordenació del territori i l'assistència als ajuntaments en serveis generals entrarien dins de les funcions que podríem anomenar de suport municipal, lògiques en el cas d'un ens supramunicipal.

Un altre element que pot ser rellevant és la diferent naturalesa en la prestació d'aquests àmbits. Així, les activitats classificades dins dels àmbits d'ensenyament i serveis socials són activitats dirigides essencialment a la ciutadania directament, mentre que l'ordenació del territori i l'assistència estan dirigides als ajuntaments. En aquest sentit, en les dues primeres podríem parlar d'una certa lògica d'activitats descentralitzades a nivell local però en un nivell superior al municipi. En definitiva, podríem dir que hi ha una naturalesa substitutòria del municipi. Aquest fet resulta coherent si ho analitzem en lògica comparada, ja que ensenyament i serveis socials són àmbits de responsabilitat local en estats amb governs locals amb un fort component prestacional, com podria ser el cas dels països nòrdics.

Així, ens trobem que els principals àmbits de gestió dels consells, bé sigui per volum d'activitat o per despesa, són àmbits on el desplegament es va realitzar de forma relativament recent i sota la responsabilitat de la Generalitat de Catalunya i on una part important del contingut se centra en la gestió de recursos econòmics que ha transferit la pròpia Generalitat. Aquests elements conviden a valorar fins a quin punt els consells comarcals no es comporten en alguns àmbits com a administració perifèrica de la Generalitat de Catalunya.

Per acabar, com ja hem dit, volem insistir en què els resultats del projecte posen de manifest que els consells comarcals desenvolupen un important volum de gestió. Es tracta doncs d'una institució que ha sabut aprofitar la indefinició funcional original per identificar espais d'activitat que en alguns casos són notables. És important tenir present aquest fet a l'hora de plantejar una possible reformulació territorial en profunditat atès que qualsevol modificació hauria de tenir impacte en la configuració de la resta del sistema institucional. ■

ANNEX

Sumari de gràfics, mapes, figures i taules

ELECCIONS I OPINIÓ PÚBLICA

Gràfic 1. Avaluació electoral de CiU durant la IX legislatura

Gràfic 2. Percentatge de vot vàlid a les eleccions al Parlament de Catalunya

Gràfic 3. Canvi electoral entre les eleccions de 2010 i 2012

Taula 1. Resultats electorals a les eleccions al Parlament de 2012 i 2010

Gràfic 4. Participació electoral a les eleccions generals i autonòmiques a Catalunya (%)

Mapa 1. Diferències en la participació

Mapa 2. Diferències vot CiU

Mapa 3. Diferències vot PSC

Mapa 4. Diferències vot ERC

Mapa 5. Diferències vot PP

Mapa 6. Diferències vot ICV-EUiA

Mapa 7. Diferències vot C's

Mapa 8. Suport CUP

Gràfic 5. Preferències sobre l'organització territorial de l'Estat

Gràfic 6. Intenció de vot en un referèndum sobre la independència de Catalunya

PARLAMENT

Figura 1. Distribució d'escons, IX i X legislatura

Taula 2. Lleis aprovades pel Parlament de Catalunya, 2012

Taula 3. Àmbit d'actuació de les lleis aprovades

Taula 4. Decrets llei

Taula 5. Proposicions de llei i ILPS desestimades durant l'any 2012

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

GOVERN

Taula 7. La composició del Govern de la Generalitat

Taula 8. Classificació econòmica de les despeses

Subsector Generalitat i total consolidat

Taula 9. Classificació de les despeses totals dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per àrees i polítiques (classificació funcional)

Taula 10. Classificació econòmica dels ingressos

Subsector Generalitat i total consolidat

Gràfic 7. Valoració de la gestió del govern de la Generalitat, 2007-11

Gràfic 8. Valoració del Govern, per record de vot a les eleccions al Parlament de 2010

Gràfic 9. Valoració del Govern, en funció de la percepció de la situació econòmica de Catalunya

PARTITS POLÍTICS

Gràfic 10. Valoració dels partits, de 0 a 10

Gràfic 11. “Els partits polítics només serveixen per a dividir a la gent” (% d’acord)

Gràfic 12. Proporció de ciutadans que no escull cap partit com a defensor dels seus interessos

ÀMBIT LOCAL

Mapa 9. Nombre d’activitats desenvolupades pels consells comarcals

Taula 11. Deu àmbits d’actuació amb major nombre d’activitats

Taula 12. Combinació dels dos àmbits d’actuació amb un volum més elevat d’activitat

Mapa 10. Percentatge de recepció municipal de les activitats realitzades pels consells comarcals sobre el total d’activitats

Gràfic 13. Despesa total emesa pels consells comarcals en obligacions reconegudes netes segons activitat

Taula 13. Mitjana de la despesa comarcal segons activitat (en € i obligacions reconegudes netes)

Gràfic 14. Percentatge de la despesa per activitat segons capítols de la classificació econòmica

