

anuari

polític de Catalunya

2016



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

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 2016**

Número 10 - 2017

ICPS

Mallorca, 244 pral.

08008 Barcelona

www.icps.cat

(0034) 93 487 10 76

Amb el suport de:



© ICPS i els diferents autors, 2017

COORDINACIÓ

Lucía Medina

REDACCIÓ

Maria Blanco

Sara García

Lucía Medina

Ricardo Serra

Alex Teruel

COL-LABORADORS D'AQUEST NÚMERO

Quim Brugué (Universitat de Girona)

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

EDICIÓ

àbac

ISSN: 2015-0129

DL: B 29765-2010

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



Anuari polític de Catalunya
2016

SUMARI

Presentació LUCIA MEDINA	8
------------------------------------	----------

11 ELECCIONS I OPINIÓ PÚBLICA

Les eleccions generals de 2016: les novetats i les continuïtats d'una repetició electoral MARIA BLANCO	13
El fracàs en les negociacions per investir president	13
Les eleccions del 26 de juny: pocs canvis i un reforçament del PP	14
Els resultats electorals a Catalunya: les particularitats del sistema de partits i la competència electoral	15
LES ELECCIONS AL CONGRÉS DELS DIPUTATS DEL 26 DE JUNY DE 2016	17

29 PARLAMENT

L'activitat parlamentària a l'espera del referèndum LUCÍA MEDINA, MARIA BLANCO, RICARDO SERRA, ALEX TERUEL	31
UN ANY POC PRODUCTIU EN LLEIS APROVADES	32
MOLTA LEGISLACIÓ EN TRÀMIT	35
Projectes de llei en tràmit	35
Proposicions de llei en tràmit	38
LA LEGISLACIÓ DESESTIMADA	42
ELS DEBATS PARLAMENTARIS	44
El tercer debat d'investidura: un acord <i>in extremis</i>	44
La qüestió de confiança: el Parlament aprova la tasca de Puigdemont	46
El debat de política general: acords a dues bandes per a un referèndum sobre la independència	46

49 GOVERN

2010-16: aproximant-nos a un final d'etapa?	
QUIM BRUGUÉ, MARIA BLANCO, RICARDO SERRA, ALEX TERUEL	51
CULMINANT LA MUNTANYA RUSSA?	51
2011-2012. Un nou escenari, un nou govern	51
2013. De la crisi a la transició nacional	53
2014-2015. Aparició de les polítiques públiques a l'agenda del govern	54
2016: CONTINUÏTAT I FINAL D'ETAPA	55
Polítiques de benestar social: un país més just	57
Polítiques de desenvolupament econòmic: un país amb més i millor feina	62
Polítiques de ciutadania i regeneració democràtica: un país amb bones pràctiques	64
Acords relacionats amb la conflictivitat amb l'estat	66
DE LA CONTINUÏTAT A LA RUPTURA	66

69 PARTITS POLÍTICS

Semblances electorals i incògnites de futur: de com els partits encaren les eleccions generals de 2016 i afronten els seus reptes organitzatius	
LUCÍA MEDINA, MARIA BLANCO, SARA GARCÍA, RICARDO SERRA, ALEX TERUEL	71
ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA DAVANT LA PERSPECTIVA DE L'HEGEMONIA DEL NACIONALISME CATALÀ	72
La confirmació de la puixança d'Esquerra Republicana de Catalunya	72
Les relacions d'ERC i CDC dins de Junts pel Sí: una coalició difícil	73
Perspectives de futur	74

DE CONVERGÈNCIA DEMOCRÀTICA DE CATALUNYA AL PARTIT DEMÒCRATA EUROPEU CATALÀ: OMBRES I LLUMS D'UNA TRANSFORMACIÓ	74
CIUTADANS: ENTRE LA BEL·LIGERÀNCIA DE CATALUNYA I LA GARANTIA DE LA GOVERNABILITAT A L'ESTAT	77
PARTIT DELS SOCIALISTES DE CATALUNYA, L'APOSTA PEL PERFIL FEDERALISTA EN UN CONTEXT DE CRISI PARTIDISTA	78
La clarificació de la posició del PSC respecte del procés sobiranista	78
De com les eleccions generals del 26 de juny obren una crisi en les relacions entre el PSC i el PSOE	79
Primàries, XIII Congrés i perspectives de futur	81
DE CATALUNYA SÍ QUE ES POT A LA GESTACIÓ D'UN NOU ACTOR POLÍTIC: ES CONSOLIDA LA CONFLUÈNCIA	82
Catalunya Sí que es Pot entre l'Escil·la i el Caribdis del dret a decidir	82
Les eleccions generals de juny i el projecte d'un nou actor polític per a tota Catalunya	83
La reorganització de Podem Catalunya	83
PARTIT POPULAR CATALÀ: ENTRE LA PARÀLISI INTERNA I L'ÈXIT ELECTORAL A L'ESTAT	84
CANDIDATURA D'UNITAT POPULAR, UNA PEÇA CLAU EN UN ESCENARI INCERT I AGITAT	85
El protagonisme de la CUP en la investidura d'un nou president	85
Les tensions internes d'una formació complexa	86
La CUP aboca Carles Puigdemont a presentar una qüestió de confiança	87

89 ÀMBIT LOCAL

El valor del territori: la fragmentació municipal com un actiu de futur ALBA VIÑAS, ESTHER PANO, MARIA BARBAL I JAUME MAGRE	91
QUÈ SÓN ELS PETITS MUNICIPIS? PROPOSTES I DEBATS EN LA REFORMULACIÓ TERRITORIAL	91
PARTICIPACIÓ I REPRESENTACIÓ: COEXISTÈNCIA DE MODELS	93
ELS PLENS DELS MUNICIPIS DE FINS A 1.000 HABITANTS: L'EXPRESSIÓ DE LA COMUNITAT	98
EL DEBAT SOBRE ELS ALCALDES: FORMA D'ELECCIÓ I LIMITACIÓ DE MANDATS	102
PROXIMITAT I AUTONOMIA EN LA PROVISIÓ DE SERVEIS PÚBLICS	107
DEBATS, REFLEXIONS I REPTES DE FUTUR	111

114 ANNEX

PRESENTACIÓ

Teniu a les vostres mans la desena edició de l'Anuari Polític de Catalunya. Sens dubte es tracta d'un bon motiu per a la celebració, ja que ha esdevingut una lectura periòdica per a persones dedicades a la recerca, la comunicació o, senzillament, interessades en tenir una informació rigorosa sobre la realitat política al nostre país. En un registre divulgatiu, i al mateix temps fruit d'una investigació duta a terme per persones d'acreditada vàlua acadèmica, l'Anuari constitueix una eina útil per obtenir una idea de conjunt, i al mateix temps detallada, de la vida política a Catalunya en els darrers anys. Així doncs, avui podem recordar el que ha passat des de que es va iniciar aquest projecte i, d'aquesta forma, comprendre millor perquè som en la situació actual i com hi hem arribat.

Com sempre, hem estructurat el contingut de l'Anuari en cinc grans blocs temàtics. En el bloc de processos electorals i l'opinió pública s'examina què han representat les eleccions generals del 26-J de 2016 per als partits catalans: s'aporta informació sobre la distribució del seu vot i s'analitzen quines han estat les principals transferències de vot respecte de les eleccions de 2015. La repetició de les eleccions reproduceix en bona part els resultats de mesos enrere i sembla confirmar el desenvolupament de transformacions importants en el sistema de partits català, entre les quals hi ha el relleu de CiU per ERC i del PSC per ECP com a forces polítiques principals al voltant de les quals s'estructuraria bona part de la competència partidista.

Quant al bloc sobre vida parlamentària es consignen diversos fets rellevants. En primer lloc, la investidura de Carles Puigdemont com a President de la Generalitat el gener de 2016 –fruit de l'acord d'última hora entre JxSí i CUP. En segon lloc, la presentació i superació durant el mes de setembre d'una qüestió de confiança com a conseqüència de la no aprovació dels pressupostos de la Generalitat per al 2016 –una situació excepcional en la història del Parlament de Catalunya, ja que era la primera vegada que un president es sotmetia a aquest procediment. I en tercer lloc, la tramitació de les tres lleis anomenades de la *desconnexió* –del procés constituent, de la seguretat social catalana i de la hisenda pròpia–, uns tràmits que finalment van ser declarats nuls pel Tribunal Constitucional. A més, dintre d'aquesta activitat destaquen, pel que tenen d'avenç decisiu en els plans de la majoria sobiranista del Parlament, les resolucions que insten el Govern

a iniciar els tràmits per a la celebració d'un referèndum el setembre de 2017. Tanmateix, el TC també va decidir la suspensió cautelar del pla per al referèndum a finals de 2016.

En el bloc següent, dedicat a l'acció de govern, Quim Brugué analitza el Pla de Govern de 2016 des d'una perspectiva longitudinal, tenint en compte la tasca dels governs de la Generalitat des de 2011. És precisament aquest tipus d'anàlisi el que li permet concloure que l'actuació governamental s'ha mogut durant el 2016 entre la continuïtat i la ruptura. La continuïtat s'aprecia en la represa de la voluntat d'aplicar mesures que reforcin l'estat de benestar i pal·liïn la pobresa i l'exclusió social, o en les accions encaminades a potenciar l'ocupació i el model productiu. La ruptura prové del propi plantejament de la legislatura per part de la coalició guanyadora a les eleccions del 27-S: una legislatura curta, de 18 mesos de durada, i amb la mirada clavada en la culminació del procés constituent de la futura república catalana o, com es va decidir després, la celebració d'un referèndum sobre la independència de Catalunya.

Al bloc de partits es relaten les vicissituds de les formacions polítiques catalanes durant 2016, entre les que destaquen el protagonisme polític creixent d'ERC i ECP, i el procés de reformulació organitzativa i de lideratge en què entrà l'antiga CDC, ara PDeCAT. Ciutadans es va afermar com a principal partit constitucionalista a Catalunya, tot i patir una certa frenada en la seva expansió a nivell estatal arran de les eleccions generals del 26 de juny, i el PSC va prosseguir amb la seva evolució electoral descendent, alhora que es va trobar immers en les divisions al voltant del paper que haurien de jugar els socialistes en la investidura de Mariano Rajoy. Per la seva banda, el PPC va viure una situació de certa paràlisi derivada de la manca de govern a Espanya (i que va tenir com a conseqüència la demora en la celebració del seu congrés regional), i la CUP es va posicionar com a actor fonamental per assegurar la governabilitat de Catalunya.

Per acabar, ja en el bloc de l'àmbit local, l'equip recercador de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals ha elaborat una anàlisi sobre els municipis petits, de menys de 1.000 habitants. Aquests municipis constitueixen una part important de la xarxa municipal catalana i sovint s'han situat en el centre d'un debat sobre l'organització territorial de Catalunya. L'estudi destaca la proximitat institucional entre electors i electes en aquest tipus de municipis, però també la manca d'oposició. I posa sobre la taula el debat sobre si aquest últim fet és un indicatiu de certa naturalesa de representació comunitària o bé desnaturalitza alguns dels instruments de control polític dels governs locals, tot dificultant l'exercici d'aquesta funció.

Així doncs, teniu a les mans una eina amb què podeu conèixer alguns dels fets que han omplert les pàgines dels diaris, les xarxes i els debats quotidians els darrers mesos, i seguir aprofundint (com hem vingut fent al llarg de la darrera dècada) sobre algunes qüestions de fons a fi de comprendre el nostre sistema polític i institucional. Esperem que, un any més, us resulti d'interès.

LUCÍA MEDINA

Coordinadora APC

Eleccions i opinió pública



Les eleccions generals de 2016: les novetats i les continuïtats d'una repetició electoral

■ **Maria Blanco**

Institut de Ciències Polítiques i Socials

La manca d'acord per investir president després de les eleccions generals del 20 de desembre del 2015 va suposar una situació inèdita en la història electoral espanyola, abocant a la celebració d'uns nous comicis sis mesos després. A continuació es recullen els fets més significatius d'aquesta situació d'*impasse* en la formació de govern i s'examinen els resultats de les eleccions del 26 de juny per al conjunt d'Espanya i per a Catalunya. En aquest examen es constaten les diferències entre ambdós àmbits territorials, tot destacant les particularitats de la competència electoral dins del sistema de partits català.

EL FRACÀS EN LES NEGOCIACIONS PER INVESTIR PRESIDENT

Les eleccions generals del 20 de desembre de 2015 van deixar uns resultats que van dificultar la formació de govern. L'aparició de Podemos i C's en l'escenari polític va comportar una fragmentació del vot que va dificultar la creació de majories. El PP fou la força més votada però es va quedar lluny d'assolir la majoria absoluta, amb 123 diputats. Per aquest motiu, Mariano Rajoy, tot i ser el representant del partit més votat, va rebutjar la proposta del Rei d'intentar formar govern. Pedro Sánchez es va disposar a assumir aquesta responsabilitat, tot cercant establir acords amb Podemos, Ciutadans, Izquierda Unida, el PNV i Compromís, però sense èxit. En especial, primer amb C's, amb qui va fixar les bases per a arribar a un pacte d'investidura amb la signatura d'un acord de 200 mesures. En la primera sessió d'investidura Sánchez va obtenir els vots favorables del PSOE i C's. En la segona votació, 48 hores després, Sánchez només va sumar un vot més: el de la diputada de Coalició Canària, que en la votació anterior s'havia abstingut. Durant els mesos de març i abril el PSOE va continuar negociant amb els diferents partits i va oferir la possibilitat de formar govern juntament amb Podemos i C's, un projecte que van rebutjar els primers per incom-

patibilitats amb els segons. També es van plantejar una gran coalició entre PP i PSOE i un govern del PP, PSOE i C's. Cap opció resultà viable. El fracàs de les negociacions per investir president, dos mesos després de la primera sessió d'investidura, va conduir a la convocatòria d'unes noves eleccions generals que se celebrarien el mes de juny de 2016.

LES ELECCIONS DEL 26 DE JUNY: POCS CANVIS I UN REFORÇAMENT DEL PP

La manca d'acord entre els partits a nivell estatal per investir el President del Govern va abocar a la celebració d'unes noves eleccions generals el 26 juny de 2016. El PP es va proclamar com el gran vencedor, no només per revalidar la victòria dels comicis del desembre de 2015, sinó també per haver millorat els seus resultats electorals en més de 700.000 vots i haver augmentat la seva representació en el Congrés en 14 diputats. El PSOE es va mantenir com a segona força electoral, resistint-se a l'anunciat *sorpasso* de la confluència de Unidos Podemos. Però els socialistes van perdre prop de 100.000 vots i 5 escons en el pitjor registre de la seva història. En aquesta cita electoral, Podemos es va presentar en coalició amb Izquierda Unida, una confluència amb grans expectatives electorals que no es van complir, passant de 69 a 71 escons. D'altra banda, C's també va patir una caiguda electoral important, perdent 400.000 vots, dels que es va beneficiar el PP.

A les eleccions de 2015, les forces d'esquerra sumaven més vots que les de dretes: el PSOE, Podemos i Izquierda Unida obtingueren un 46,3 per cent del vot vàlid (11,6 milions de vots), i el PP i C's un 42,7 per cent. En els comicis de 2016, el PP i C's sumaven el 46,1 per cent dels vots, mentre que les formacions d'esquerra aconseguiren el 43,8 per cent.

Tot i la millora dels resultats del PP i la caiguda electoral dels socialistes, el comicis de juny van tornar a posar de manifest el trencament del bipartidisme a Espanya i l'inici de la transició cap a un sistema de pluralisme moderat, amb la irrupció de Podemos i Ciutadans com a noves forces emergents en l'escenari polític espanyol.

L'acumulació d'eleccions en un període breu de temps i el clima de decepció després de les negociacions fallides per investir President del Govern van tenir com a conseqüència un descens de la participació de més de tres punts percentuals.

ELS RESULTATS ELECTORALS A CATALUNYA: LES PARTICULARITATS DEL SISTEMA DE PARTITS I LA COMPETÈNCIA ELECTORAL

La convocatòria d'unes noves eleccions generals va tenir conseqüències negatives sobre la participació a Catalunya, que va patir un descens de més de cinc punts percentuals respecte dels comicis del 2015; una caiguda més forta que la del conjunt d'Espanya. Com veurem a continuació, l'augment de l'abstenció va tenir efectes diferents en els resultats electorals de les formacions polítiques a Catalunya.

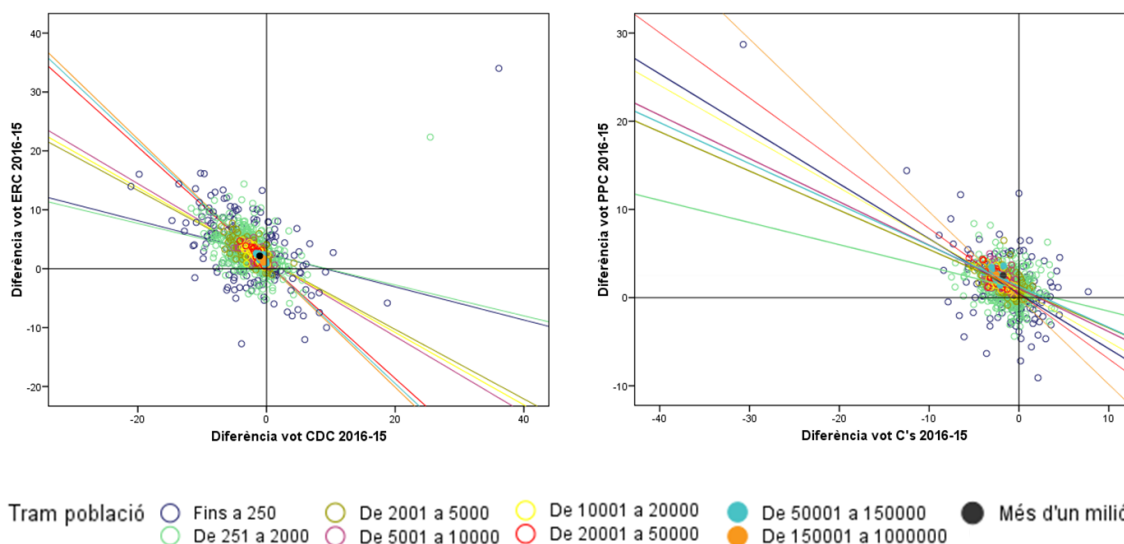
En Comú Podem va revalidar la victòria aconseguida al desembre de 2015. La confluència d'esquerres formada per Podem Catalunya, Iniciativa per Catalunya Verds, Esquerra Unida i Alternativa, Equo i Barcelona en Comú es va mantenir en el primer lloc, amb 12 diputats, però va perdre quasi 80.000 vots respecte de la convocatòria anterior. En canvi, ERC va guanyar 30.000 paperetes, tot consolidant la seva segona posició i conservant els 9 diputats que tenia. I la fortuna del PPC també millorà en aconseguir 46.000 vots més i guanyar un escó a costa del PSC.

En el bàndol dels perjudicats per la repetició electoral destaca C's, que va experimentar una reculada important de 110.000 vots malgrat preservar els cinc diputats. CDC, que en les eleccions anteriors s'havia presentat en coalició amb Reagrupament sota el nom de Democràcia i Llibertat, també va patir una davallada significativa: malgrat conservar els 8 escons va perdre 84.000 sufragis. I el PSC també va obtenir menys vots, al voltant de 30.000, que van suposar la cessió al PPC de l'escó esmentat i la pèrdua de la tercera posició en el rànquing electoral en nombre d'escons (però no en nombre de vots) en favor de CDC.

Territorialment, ECP va concentrar la majoria dels seus vots a la província de Barcelona –especialment al litoral–, a les comarques del sud de Tarragona i a l'alt Urgell. ERC, en canvi, presentà un distribució diferent: la majoria del seu electorat es va localitzar a les zones de l'interior, i més concretament a algunes comarques de Lleida i Girona, així com a les terres de l'Ebre. La implantació del PSC va ser molt similar a la d'ECP, amb una presència important a les zones de costa, a les comarques de Tarragona limítrofes amb el País Valencià i a la Vall d'Aran. CDC, de la mateixa manera que ERC, va concentrar la majoria dels seus vots a la Catalunya interior, especialment a Girona i Lleida. El vot del PPC s'agrupà al litoral català, a la Vall d'Aran, a l'Alt Empordà, a la comarca del Segrià i a les del sud de Tarragona. Finalment, C's va rebre més suports a les zones de costa, així com a la Vall d'Aran i l'Alt Empordà.

Tanmateix, un dels fets més significatius d'aquests comicis fou la transferència de vots que es produí entre algunes forces polítiques, com es veu quan s'analitzen les pèrdues i els guanys nets a nivell municipal respecte de les eleccions generals de 2015 tenint en compte la grandària dels municipis. Concretament, els gràfics 1 i 2 relacionen les diferències de vot entre unes eleccions i altres, d'una banda entre l'antiga DiL i ERC, i de l'altra entre C's i PP. Aquestes diferències mostren una correlació més elevada en els municipis de 20.000 a 150.000 habitants per al primer cas, i en les localitats de 10.000 a 50.000 habitants per al segon. És a dir, molts dels vots que van perdre CDC i C's en les eleccions generals de 2016 podrien haver anat a parar a ERC i PP respectivament, tot apuntant les dificultats electorals d'ambdues forces en el nou escenari polític.

Gràfics 1 i 2. Diferències de vot a nivell agregat entre ERC i CDC, i PP i C's, per tram de municipi



Font: elaboració pròpia

En definitiva, les eleccions generals del 26 de juny a Catalunya tornen a confirmar el desenvolupament de transformacions rellevants en el sistema de partits català, entre les quals destaca el relleu de CiU per ERC i del PSC per ECP com a forces polítiques principals al voltant de les quals s'estructura bona part de la competència partidista. En aquest nou model que s'albira, ECP supera ERC en les eleccions generals i els republicans als comuns en els comicis autonòmics de manera semblant a com es repartien abans aquests papers CiU i el PSC. Amb tot, encara hi ha dubtes sobre la futura consolidació d'aquest patró d'alternança, en la mesura que ambdues formacions competeixen en bona part pel mateix electorat. ■

LES ELECCIONS AL CONGRÉS DELS DIPUTATS DEL 26 DE JUNY DE 2016
Taula 1. Nombre de vots per circumscripció i per trams de població

	Vots emesos	Nuls	Vots vàlids	En blanc	ECP	ERC	PSC	CDC	PPC	C's	Altres
Catalunya	3.500.965	23.400	3.477.565	28.939	853.102	632.234	559.870	483.488	464.538	380.497	74.897
Barcelona	2.659.818	15.885	2.643.933	21.081	694.315	438.126	444.812	323.824	357.759	305.075	58.941
Girona	310.377	2.524	307.853	2.642	53.277	80.824	38.558	71.453	31.035	23.748	6.316
Lleida	182.909	1.750	181.159	2.156	30.182	45.525	22.533	40.985	24.503	12.592	2.683
Tarragona	347.861	3.241	344.620	3.060	75.328	67.759	53.967	47.226	51.241	39.082	6.957
Municipis											
De menys de 250 hab.	15.959	168	15.791	249	2.193	5.120	886	5.335	1.269	539	200
Entre 251 i 5.000 hab.	361.847	3.229	358.618	3.752	63.014	102.867	37.559	88.843	34.201	22.470	5.912
Entre 5.001 i 20.000 hab.	650.350	4.881	645.469	5.680	145.633	140.525	91.358	1083696	75.988	64.039	13.550
Entre 20.001 i 50.000 hab.	561.153	3.912	557.241	4.501	140.671	93.462	98.155	68.389	73.498	65.947	12.618
De més de 50.000 hab.	1.896.177	11.195	1.884.982	14.718	497.241	287.295	330.074	210.400	277.576	225.435	42.243

Font: Ministeri de l'Interior

Taula 2. Percentatges de participació i vot per circumscripció i per tram de població

	% sobre vot vàlid										
	Participació	Vots nuls	ECP	ERC	PSC	CDC	PPC	C's	Altres	En blanc	
Catalunya	63,42	0,67	24,53	18,18	16,10	13,90	13,36	10,94	2,16	0,83	
Barcelona	64,38	0,60	26,26	16,57	16,82	12,25	13,53	11,54	2,22	0,80	
Girona	60,58	0,81	17,31	26,25	12,52	23,21	10,08	7,71	2,05	0,86	
Lleida	58,40	0,96	16,66	25,13	12,44	22,62	13,53	6,95	1,49	1,19	
Tarragona	61,79	0,93	21,86	19,66	15,66	13,7	14,87	11,34	2,02	0,89	
Municipis											
De menys de 250 hab.	67,88	1,04	14,41	32,50	5,67	34,03	7,93	3,37	1,30	1,58	
Entre 251 i 5.000 hab.	65,74	0,88	16,14	30,39	9,20	27,23	9,23	5,27	1,54	1,17	
Entre 5.001 i 20.000 hab.	64,51	0,78	21,95	22,64	13,93	17,78	11,76	9,65	2,08	0,89	
Entre 20.001 i 50.000 hab.	65,94	0,73	25,43	17,76	17,74	13,03	13,42	11,97	2,32	0,83	
De més de 50.000 hab.	66,17	0,62	26,66	14,21	19,28	10,12	14,19	12,40	2,34	0,79	

Font: Ministeri de l'Interior

Taula 3. Diferència en els nivells de participació en els municipis de més de 50.000 habitants i a les capitals de comarca respecte les eleccions generals de 2015

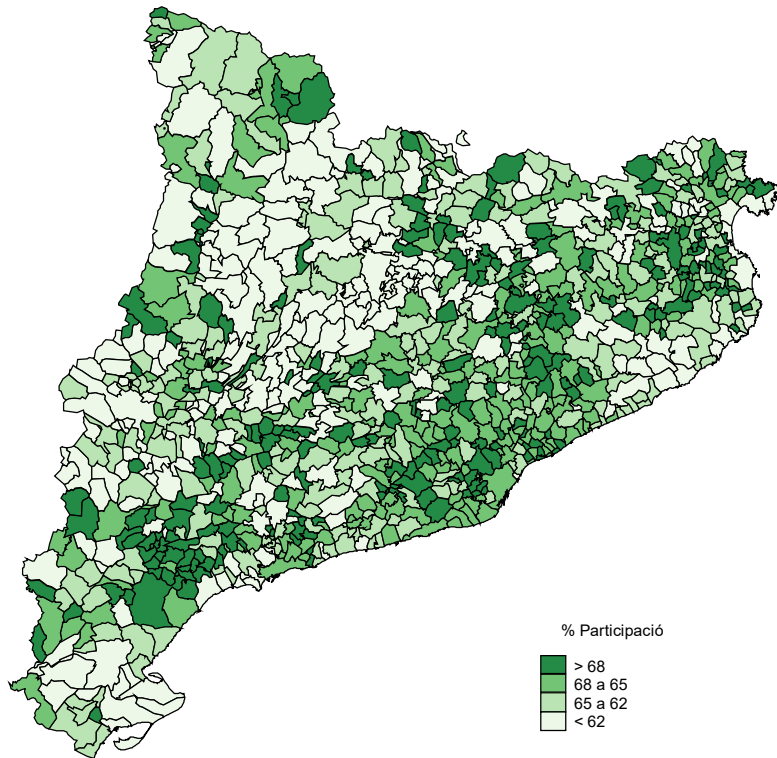
Municipi	2016 nombre de vots emesos	2016 % de vots sobre el cens electoral	2015 % de vots sobre el cens electoral	2016-2015 diferències en punts percentuals
Amposta	8.624	61,31	66,05	-4,74
Badalona*	98.735	63,94	70,04	-6,10
Balaguer	6.300	60,37	64,92	-4,55
Banyoles	7.777	62,43	68,26	-5,83
Barcelona*	764.030	67,60	72,27	-4,67
Berga	7.155	59,04	63,71	-4,67
Castelldefels*	27.977	66,75	71,62	-4,87
Cerdanyola del Vallès*	30.039	70,17	76,07	-5,90
Cervera	3.444	59,71	66,20	-6,49
Cornellà de Llobregat*	42.025	68,39	73,97	-5,58
El Pont de Suert	1.143	67,80	69,33	-1,53
El Prat de Llobregat*	32.439	68,37	74,18	-5,81
El Vendrell	15.663	62,59	67,33	-4,74
Falset	1.379	70,08	74,48	-4,40
Figueres	15.087	57,31	61,30	-3,99
Gandesa	1.296	65,01	68,62	-3,61
Girona*	40.699	63,75	68,94	-5,19
Granollers*	28.615	67,56	72,43	-4,87
Igualada	18.367	65,26	70,41	-5,15
La Bisbal de l'Empordà	4.184	60,88	66,79	-5,91
La Seu d'Urgell	4.955	56,02	62,25	-6,23
Les Borges Blanques	2.595	60,22	64,18	-3,96
L'Hospitalet de Llobregat*	112.492	65,07	70,86	-5,79
Lleida*	55.214	60,50	66,60	-6,10
Manresa*	32.150	62,17	67,06	-4,89
Mataró*	56.655	66,06	71,18	-5,12

Mollerussa	5.095	59,91	65,64	-5,73
Mollet del Vallès*	24.632	67,34	73,38	-6,04
Montblanc	3.244	62,32	66,97	-4,65
Móra d'Ebre	2.434	62,80	67,15	-4,35
Olot	13.880	60,70	65,82	-5,12
Puigcerdà	3.165	54,31	62,84	-8,53
Reus*	43.675	62,50	68,16	-5,66
Ripoll	4.933	61,94	67,49	-5,55
Rubí*	34.545	64,55	70,39	-5,84
Sabadell*	102.199	67,47	73,44	-5,97
Sant Boi de Llobregat*	41.024	67,22	73,48	-6,26
Sant Cugat del Vallès*	43.140	72,45	76,75	-4,30
Sant Feliu de Llobregat	23.413	71,27	77,13	-5,86
Santa Coloma de Farners	4.935	59,77	65,41	-5,64
Santa Coloma de Gramanet*	50.538	64,69	71,01	-6,32
Solsona	3.680	59,72	65,35	-5,63
Sort	978	66,56	68,23	-1,67
Tarragona	58.757	65,56	71,17	-5,61
Tàrraga	6.260	59,47	66,23	-6,76
Terrassa*	100.621	66,09	72,25	-6,16
Tortosa	14.082	62,12	65,78	-3,66
Tremp	2.508	59,50	61,66	-2,16
Valls	10.400	60,95	67,03	-6,08
Vic	16.591	62,99	67,59	-4,60
Vielha e Mijaran	2.167	60,15	67,80	-7,65
Viladecans*	32.533	67,37	74,14	-6,77
Vilafranca del Penedès	17.809	65,69	70,35	-4,66
Vilanova i la Geltrú*	31.789	66,28	71,01	-4,73

En negreta, municipis capital de comarca; amb asterisc, municipis amb més de 50.000 habitants.

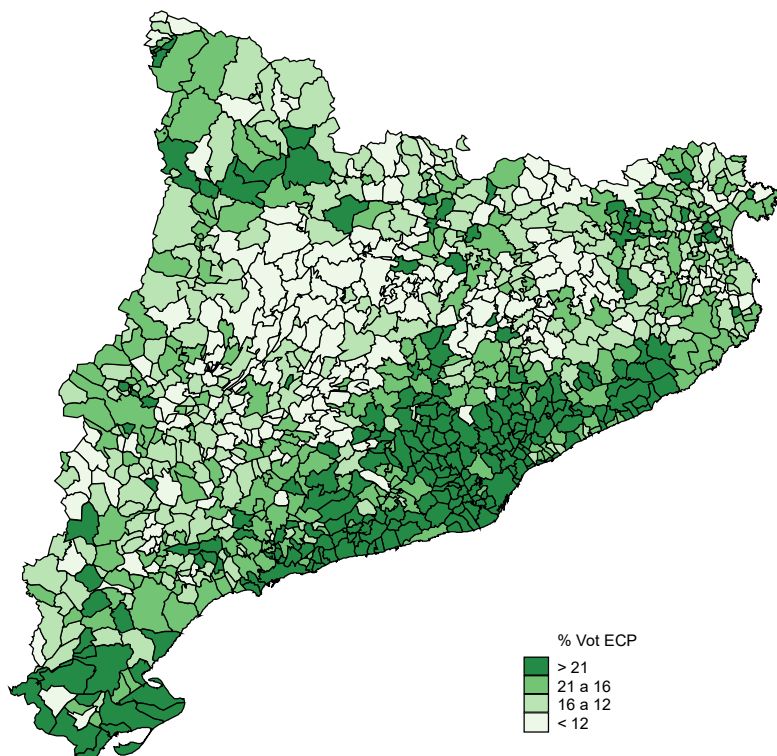
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 1. Participació en les eleccions generals de 2016



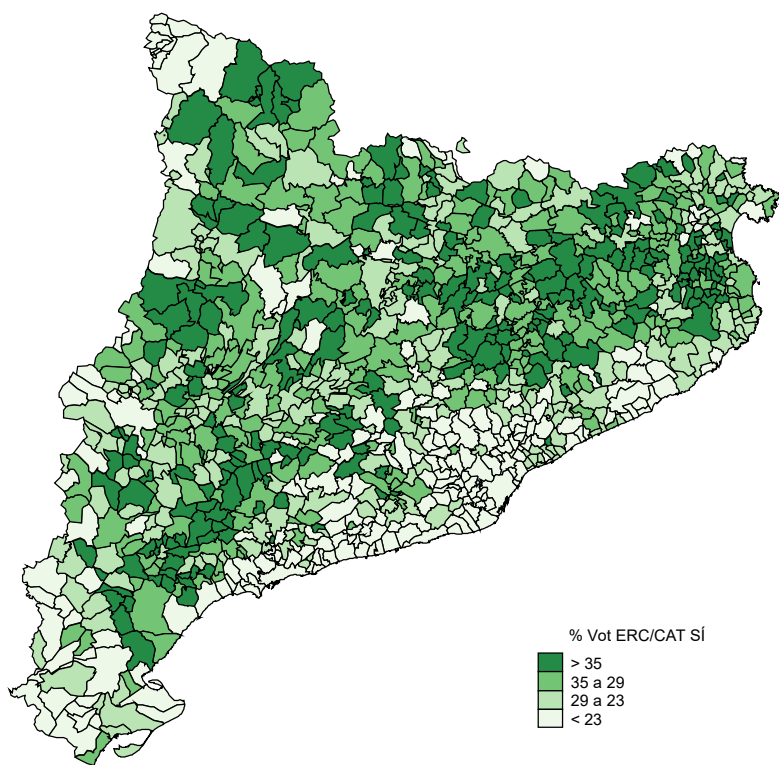
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 2. Vot a ECP (% sobre vot vàlid)



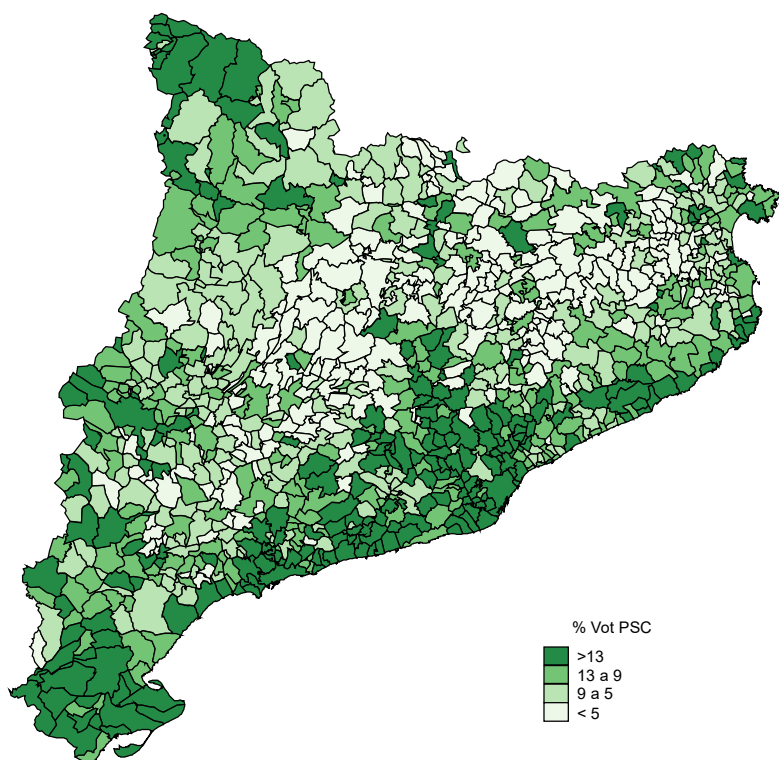
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 3. Vot a ERC (% sobre vot vàlid)



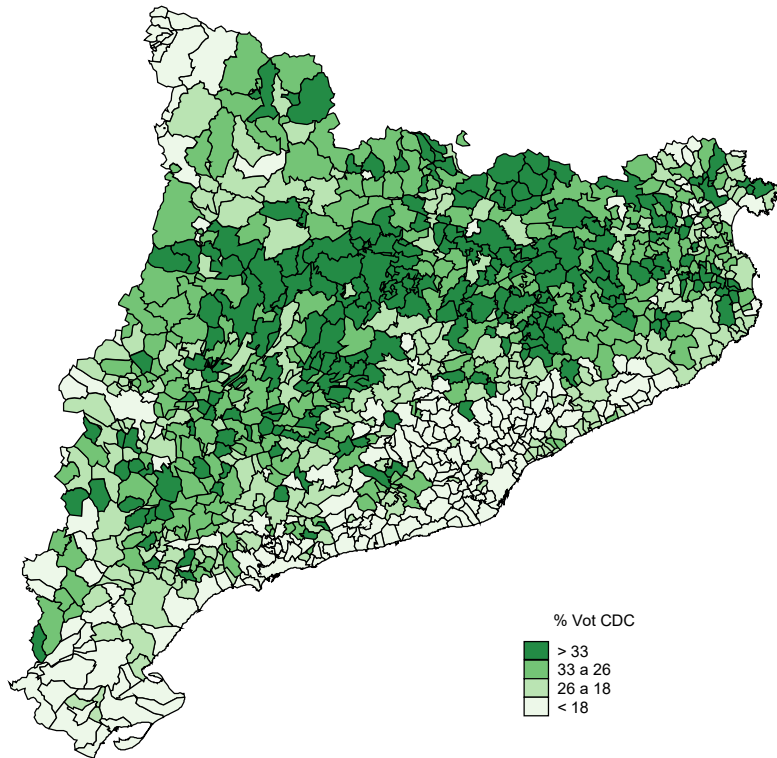
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 4. Vot al PSC (% sobre vot vàlid)



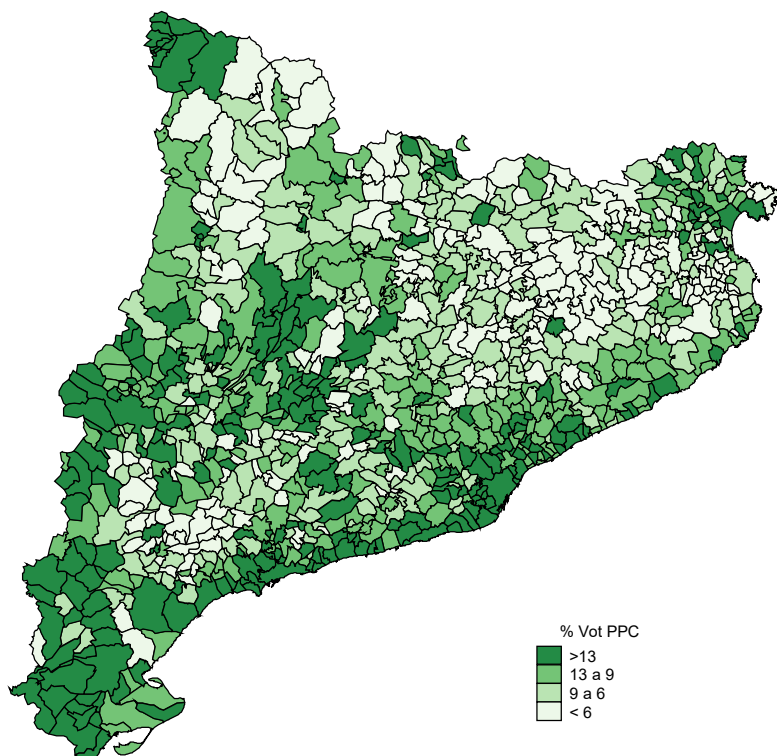
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 5. Vot a CDC (% sobre vot vàlid)



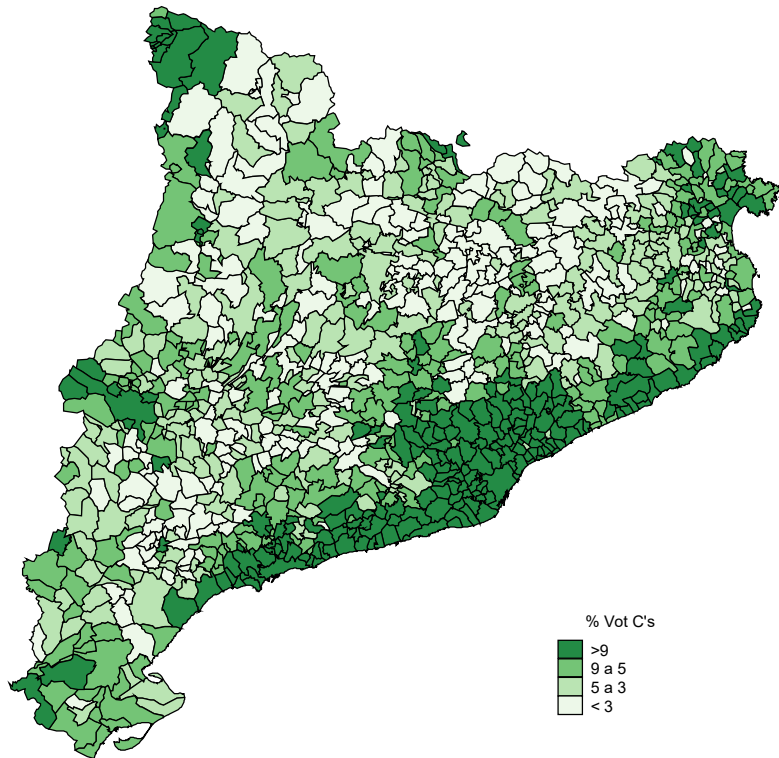
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 6. Vot al PPC (% sobre vot vàlid)



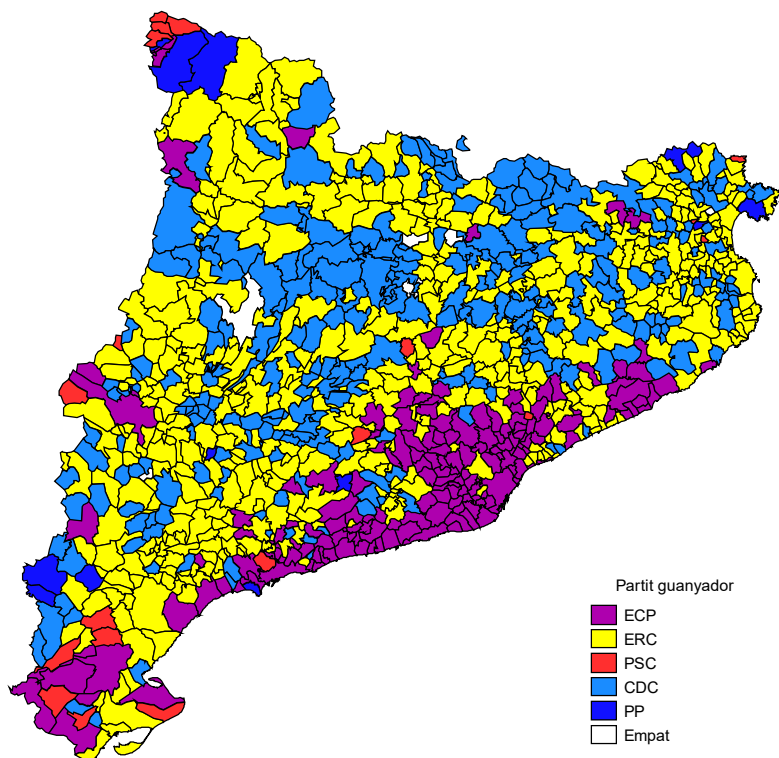
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 7. Vot a C's (% sobre vot vàlid)



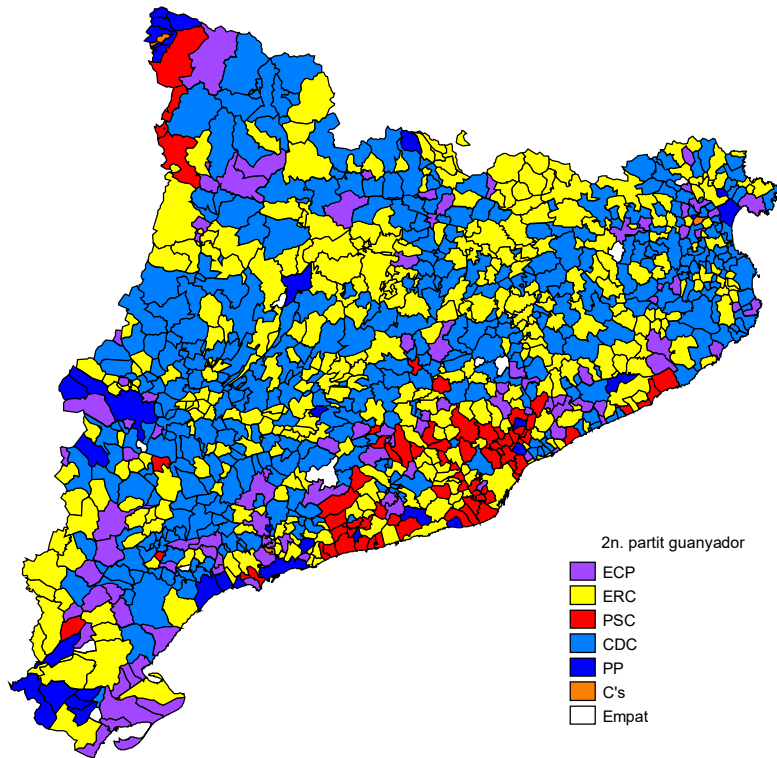
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 8. Partit guanyador en les eleccions generals de 2016



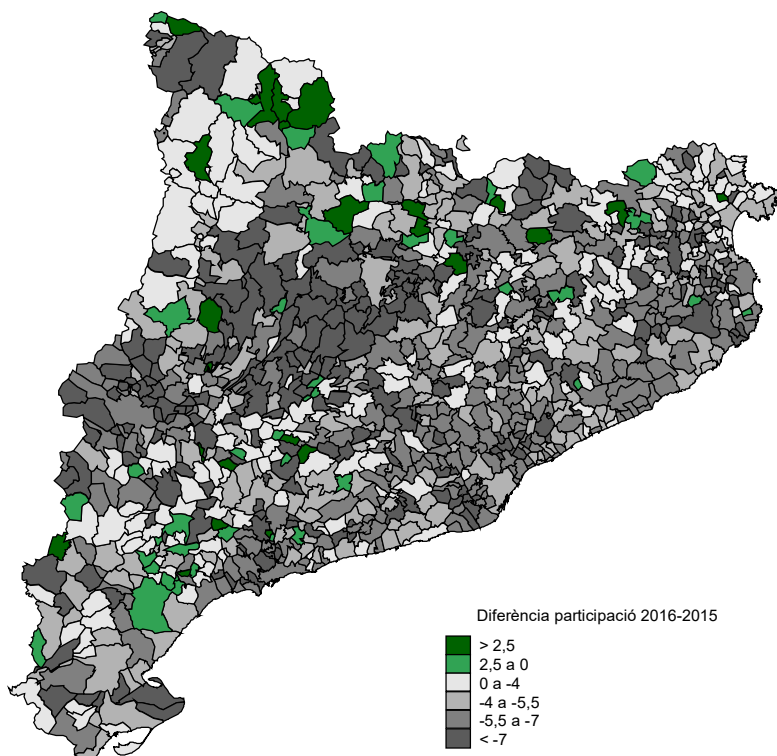
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 9. Segon partit guanyador en les eleccions generals 2016



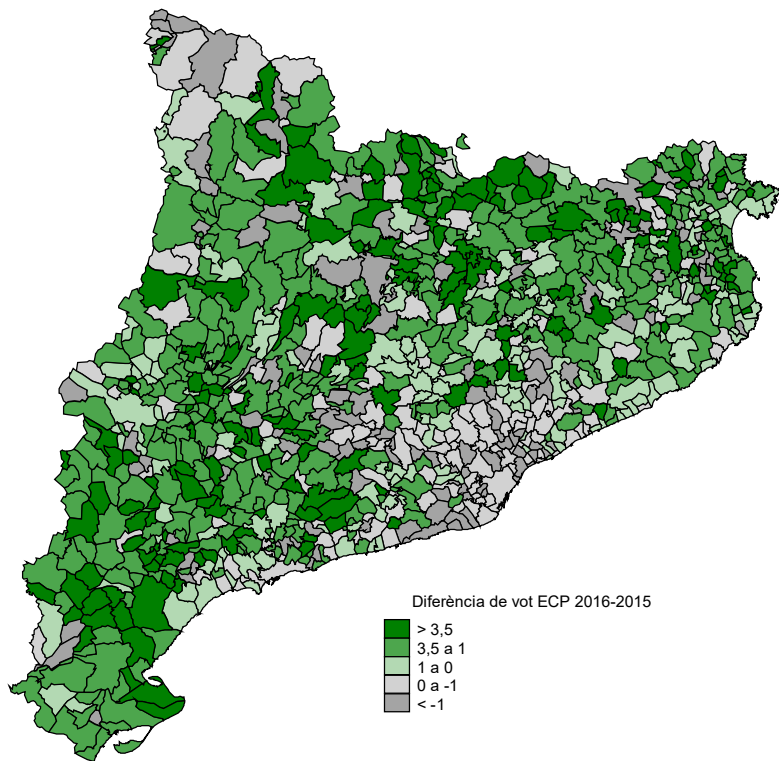
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 10. Diferència de participació 2016-2015



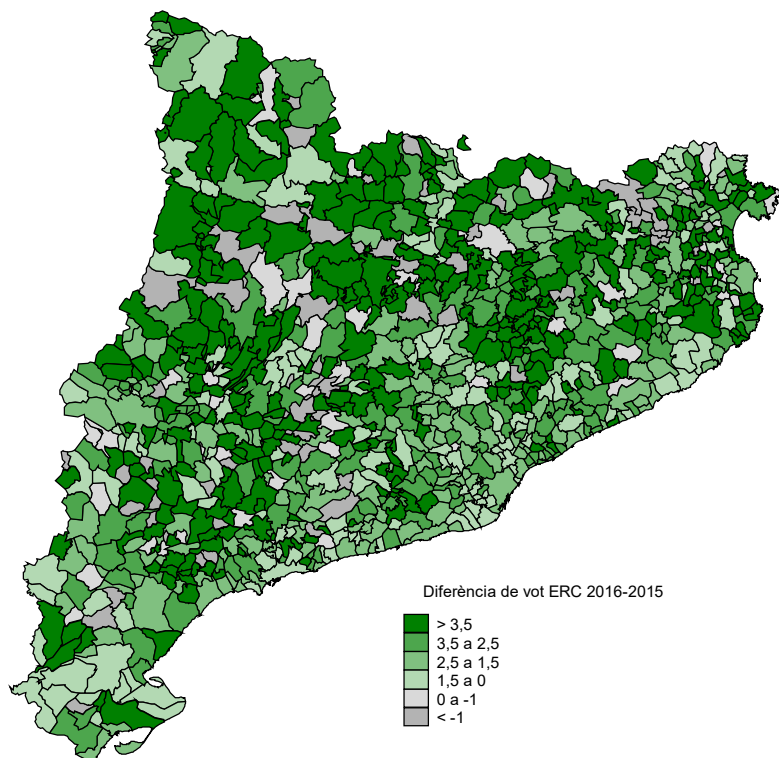
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 11. Diferència de vot vàlid ECP 2016-2015



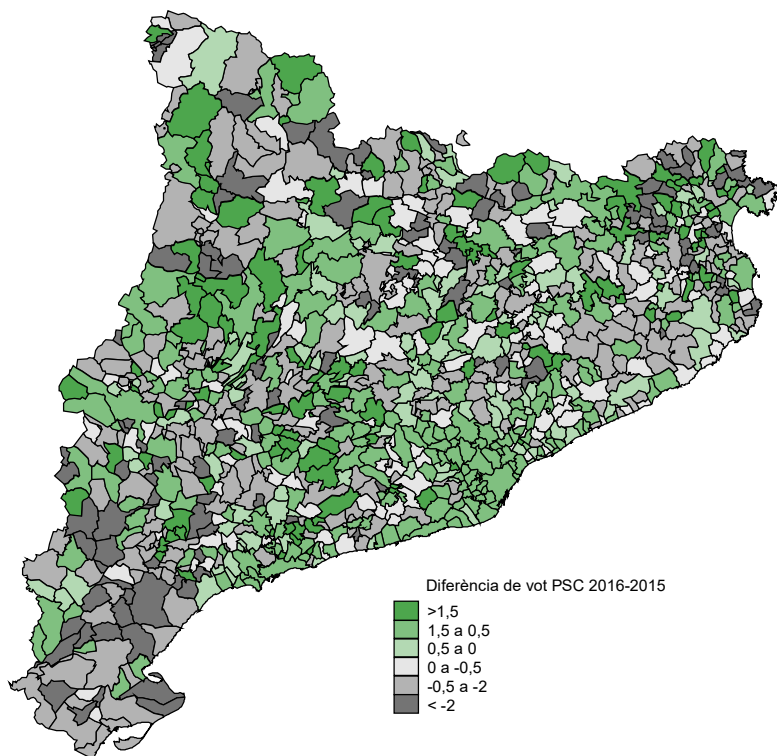
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 12. Diferència de vot vàlid ERC 2016-2015



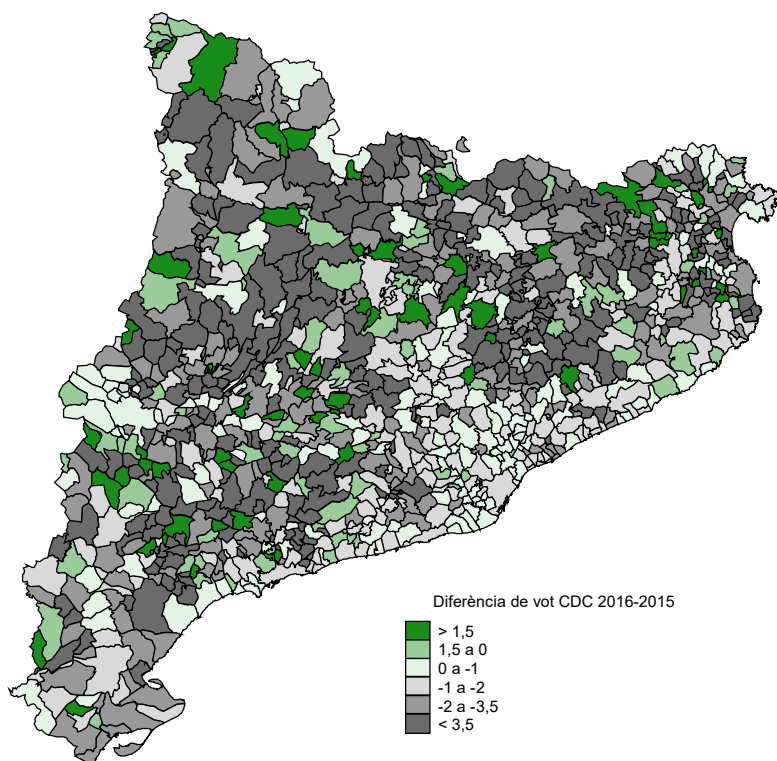
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 13. Diferència de vot vàlid PSC 2016-2015



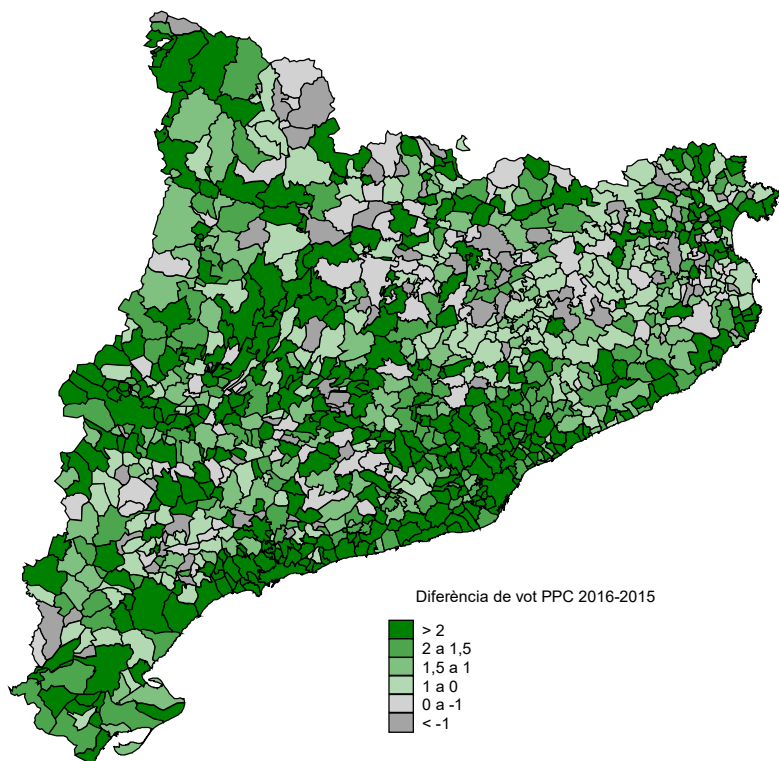
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 14. Diferència de vot vàlid CDC 2016-2015



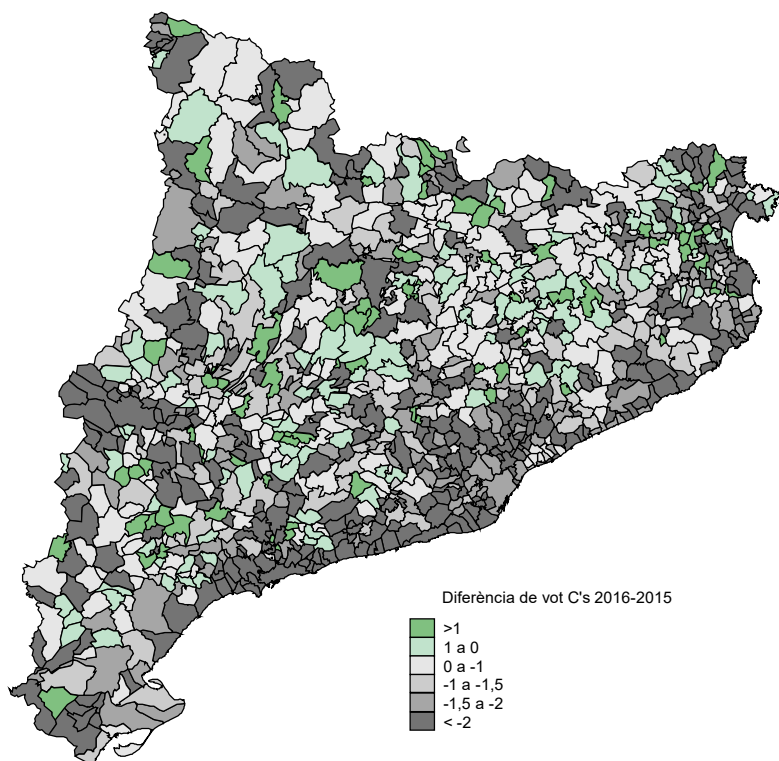
Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri de l'Interior

Mapa 15. Diferència de vot vàlid PPC 2016-2015



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

Mapa 16. Diferència de vot vàlid C's 2016-2015



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

Parlament



L'activitat parlamentària a l'espera del referèndum

■ **Lucía Medina, Maria Blanco, Ricardo Serra, Alex Teruel**

Institut de Ciències Polítiques i Socials

L'activitat del Parlament durant el 2016 no fou molt fructífera en termes de producció legislativa però es van produir una sèrie d'esdeveniments rellevants. En primer lloc destaca la investidura de Carles Puigdemont, fruit de l'acord d'última hora entre JxSí i CUP durant el mes de gener. En segon lloc, l'aprovació del Parlament de la qüestió de confiança del president, plantejada com a conseqüència de la no aprovació dels pressupostos de la Generalitat per al 2016; una situació excepcional en la història del Parlament de Catalunya, ja que era la primera vegada que un president es sotmetia a aquest procediment. En tercer lloc, el debat de política general en què es van aprovar dues resolucions (una entre JxSí i CUP, i l'altra entre JxSí i CSQEP) que instaven el Govern a iniciar els tràmits per a la celebració d'un referèndum. I en darrer lloc, la tramitació de les tres lleis anomenades de la desconexió –del procés constituent, de la seguretat social catalana i de la hisenda pròpia–, una tramitació que va culminar amb la declaració de nul·litat per part del Tribunal Constitucional.

Taula 4. Legislació aprovada, en tràmit i rebutjada el 2015 i 2016

Tipus de legislació	2015	2016
Lleis	25	5
Decrets llei	3	5
Projectes de llei	17	15
Proposicions de llei en tràmit	7	31
Proposicions de llei rebutjades	3	6
Proposicions d'Iniciativa Legislativa Popular (ILP)	1	0

Font: Parlament de Catalunya

UN ANY POC PRODUCTIU EN LLEIS APROVADES

El Parlament va aprovar cinc lleis i cinc decrets llei durant l'any 2016, un any molt poc prolífic en matèria legislativa si prenem com a referència els dos anys immediatament anteriors –25 el 2015 i 21 el 2014. El nombre de projectes de llei va disminuir de 17 el 2015 a 15 el 2016, i va augmentar de manera considerable el nombre de proposicions de llei en tràmit –de 7 el 2015 a 31 el 2016. Finalment sis proposicions de llei foren rebutjades.

Durant el 2016 el Parlament de Catalunya va legislar principalment en matèria fiscal, financera i tributària; social; d'habitatge; i d'estadística.

Taula 5. Lleis aprovades pel Parlament de Catalunya

Llei 1/2016, del 8 de juny, de modificació de la Llei 7/2011, de mesures fiscals i financeres (Proposició de llei)	Impulsada per tots el grups parlamentaris, aprovada amb 132 vots a favor (JxSí, C's, PSC, CSQEP, PPC, CUP)
Llei 2/2016, del 2 de novembre, de modificacions urgents en matèria tributària (Projecte de llei)	Impulsada pel govern, aprovada amb 66 vots a favor (JxSí, CUP) i 58 en contra (C's, PSC, CSQEP, PPC)
Llei 3/2016, del 30 de novembre, de pròrroga del Pla Serra Hünter (Projecte de llei)	Impulsada pel govern, aprovada amb 111 vots a favor (JxSí, C's, PSC i PPC) i 20 abstencions (CSQEP i CUP)
Llei 4/2016, del 22 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial (Projecte de llei)	Impulsada pel govern, aprovada amb 132 vots a favor (JxSí, C's, PSC, CSQEP, PPC, CUP)
Llei 5/2016, del 22 de desembre, del pla estadístic de Catalunya 2017-2020 i de modificació de la Llei 23/1998 d'estadística de Catalunya (Projecte de llei)	Impulsada pel govern, aprovada amb 123 vots a favor (JxSí, C's, PSC, CSQEP, PPC, CUP)

Font: Parlament de Catalunya

En l'àmbit fiscal i tributari es van aprovar dues lleis: *la Llei 1/2016, de modificació de la Llei 7/2011, de mesures fiscals i financeres*, i *la Llei 2/2016, de modificacions urgents en matèria tributària*.

La primera es va aprovar amb l'objectiu de prorrogar el termini perquè la gestió dels ajuts de l'ICEC (Institut Català de les Empreses Culturals) fos traspassada a l'OSIC (Oficina de Suport a la Iniciativa Cultural, que té com a objectiu facilitar la sol·licitud d'ajudes en matèria de cultura) mitjançant un model d'integració que durarà fins el 31 de desembre de 2019.

D'altra banda, la *Llei 2/2016* va introduir cinc modificacions tributàries: 1) a l'impost sobre el patrimoni –el dret civil català passa a ser aplicable als beneficis fiscals dels patrimonis protegits; 2) a l'impost sobre successions i donacions –s'amplia el termini a dos anys en cas de manca de liquiditat de l'herència; 3) a les tasques de control tributari i lluita contra el frau –es regula la comunicació de les dades perquè es detectin de manera més ràpida els incompliments tributaris i es faciliti la lluita contra el frau; 4) a l'impost sobre l'emissió d'òxids de nitrogen a l'atmosfera produïda per l'aviació comercial –es produeix l'adequació a les regles del Dret Europeu, s'elimina el límit de 20.000 vols anuals i s'estableix un únic tipus de gravamen i 5) a l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats –s'estableix una bonificació en la modalitat d'actes jurídics documentats que grava l'escriptura pública en casos de separació i divorci i d'extinció de parella estable, amb la finalitat d'incentivar que aquests tràmits es facin per la via notarial i, d'aquesta manera, es descongestionin els jutjats.

En l'àmbit educatiu es va aprovar la *Llei 3/2016, de pròrroga del Pla Serra Húnter*, amb l'objectiu d'incorporar 500 nous professors –seleccionats en base a criteris d'excel·lència– a les universitats públiques catalanes fins l'any 2020.

En matèria d'habitatge es va aprovar la *Llei 4/2016, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial*. Es tracta d'una norma que connecta amb altres iniciatives legislatives aprovades durant el 2015 –la *Llei 14/2015, de l'impost sobre els habitatges buits*, i el *Decret Llei 1/2015, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària*– per respondre al problema d'accés a l'habitatge derivat de l'elevat nombre de desnonaments i execucions hipotecàries.

La llei té per objecte la protecció de les persones i de les unitats familiars que es troben en risc d'exclusió residencial. Concretament, facilita la mediació entre les famílies amb problemes de solvència i els bancs; estableix mecanismes per reduir el nombre de pisos buits; fixa mesures per reubicar les famílies a pisos de lloguer social; i preveu expropiar de manera temporal pisos a grans propietaris. Finalment, la llei també preveu l'aplicació d'impostos als pisos buits i destinar els recursos així generats a les polítiques d'habitatge. És important destacar l'esforç de tots els grups parlamentaris perquè la llei s'aprovés per unanimitat.

El Parlament de Catalunya té la competència exclusiva en l'àmbit de l'estadística. Conseqüentment, i amb l'objectiu de garantir estadístiques fiables i millorar l'eficiència en l'ús dels recursos, es va aprovar la *Llei 5/2016, del Pla Estadístic de Catalunya 2017-2020 i de modificació de la*

Llei 23/1998, d'Estadística de Catalunya. El Pla Estadístic per al període 2017-2020 procura facilitar encara més la utilització de dades administratives amb finalitats estadístiques i alhora augmentar l'ús d'aquesta informació per a la investigació científica, la recerca i l'avaluació de polítiques públiques. Pel que fa a la difusió pública dels resultats, es vol fomentar l'ús del Portal de l'Estadística Pública de Catalunya, una eina que pretén reunir en un sol espai tota la informació relativa al sistema estadístic de Catalunya.

Quant als decrets llei aprovats, el govern de JxSí –amb Carles Puigdemont al capdavant– utilitzà aquesta figura legislativa en cinc ocasions al llarg del 2016, principalment per regular assumptes de tipus econòmic i relacionats amb les administracions públiques.

Així, i per ordre cronològic, el *Decret llei 1/2016* aplica un increment retributiu d'un 1% a tot el personal al servei de l'Administració de la Generalitat per al 2016. En l'àmbit financer, el *Decret llei 2/2016* obliga totes les cooperatives agrícoles de Catalunya a aportar el 3% del seu passiu per tal de crear un fons de contingència per fer front a possibles fallides.

Taula 6. Decrets llei

Decret llei 1/2016, de 19 de gener, d'aplicació de l'increment retributiu d'un u per cent per al personal del sector públic de la Generalitat de Catalunya per al 2016

Validat

Decret llei 2/2016, de 17 de maig, de modificació de la Llei 6/1998, de 13 de maig, de regulació del funcionament de les seccions de crèdit de les cooperatives

Validat

Decret llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública

Validat

Decret llei 4/2016, de 21 de juny, de recuperació parcial de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre de 2012 del personal del sector públic de la Generalitat de Catalunya i altres mesures urgents en matèria de personal

Validat

Decret llei 5/2016, d'11 d'octubre, de recuperació de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre de 2012 per al personal dels cossos de l'administració de justícia de Catalunya

Validat

Font: Parlament de Catalunya

Amb el *Decret llei 3/2016*, sobre contractació pública, es va establir una reducció de la burocràcia a fi de simplificar els tràmits de contractació per a les PIMES, i es van incorporar altres costos a considerar en el preu final com ara els costos ambientals i els de transport, producció, eliminació o desmantellament.

Tanmateix, aquests dos últims decrets –tant el *Decret llei 2/2016* com el *Decret llei 3/2016*– van acabar sent tramitats com a projectes de llei pel procediment d'urgència –amb un termini d'aprovació màxim de 30 dies–, d'acord amb el que estableix l'article 64.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

El *Decret llei 4/2016* va estipular la recuperació parcial de la paga extraordinària del mes de desembre del 2012, del personal del sector públic de la Generalitat, alhora que regulava altres matèries urgents en matèria de personal. I finalment, el *Decret llei 5/2016* va fixar la recuperació de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre del 2012, però aquest cop per al personal dels cossos de l'administració de justícia de Catalunya.

MOLTA LEGISLACIÓ EN TRÀMIT

L'escassa producció legislativa durant el 2016 contrasta amb la quantitat de legislació que estava en tràmit abans que acabés l'any. Així, d'una banda l'executiu va presentar un nombre de projectes de llei en consonància amb el nombre de projectes presentats els anys anteriors –17 el 2015 i 15 el 2016–, alhora que els diferents grups parlamentaris es van mostrar fins i tot més actius en formular 37 proposicions de llei, entre les quals destaca l'admissió a tràmit de tres lleis de desconexió.

Projectes de llei en tràmit

Els pressupostos de 2017: pendents de la CUP

En matèria econòmica i d'hisenda es van tramitar quatre projectes de llei, sent el més destacat el dels pressupostos per al 2017, que es va presentar durant el mes de desembre. En aquest punt cal recordar, però, que els pressupostos de la Generalitat per al 2016 mai no es van aprovar, i que d'acord amb el que estableix la legislació es va produir la pròrroga dels pressupostos de 2015. La

no acceptació dels pressupostos per al 2016 va tenir com a conseqüència la convocatòria d'una qüestió de confiança per part del president de la Generalitat, Carles Puigdemont, que es va celebrar el mes de setembre, tal com es veurà més endavant.

A grans trets, els pressupostos per al 2017 preveïen un augment dels ingressos a causa del creixement del PIB (+2,7%), la creació de 69.000 nous llocs de treball i la implantació de noves figures fiscals, que haurien de suposar un augment dels ingressos en 110 M€. A més, s'estimava una reducció del deute de 914 M€ respecte del 2015. El resultat de l'augment dels ingressos i la reducció dels interessos del deute s'hauria de traduir en un augment de la despesa dels departaments de 1.521 M€ més que l'any 2015. Les principals partides econòmiques es destinaven a sanitat (408 M€), ensenyament (338 M€) i afers socials (193 M€).

Seguidament es va tramitar el projecte de llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, també coneguda com a llei d'acompanyament dels pressupostos. El text recull la introducció de quatre mesures tributàries: l'impost sobre el risc mediambiental de la producció, manipulació i transport, custòdia i emissió d'elements radiotòxics; el de begudes ensucrades envasades; el de grans establiments comercials; i el d'estades en establiments turístics.

Altres matèries en tràmit: economia, medi ambient, territori i afers institucionals

Com ja s'ha comentat, també es van presentar dos projectes de llei que foren aprovats primer com a decrets llei i que es van tramitar posteriorment com a projectes de llei pel procediment d'urgència d'acord amb el que estableix l'article 64.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Es tracta del projecte de llei de regulació del funcionament de les seccions de crèdit de les cooperatives i el de mesures urgents en matèria de contractació pública.

D'altra banda, la comissió de medi ambient i sostenibilitat del Parlament va presentar un projecte de llei a fi de reduir les emissions contaminants, adaptar els sectors econòmics a les noves demandes climàtiques, i lluitar per aconseguir un model productiu més sostenible. Paral·lelament, la comissió de justícia va impulsar el projecte de llei sobre el llibre sisè del Codi Civil de Catalunya, centrat en la regulació del contracte de compravenda i de permuta, així com en la modificació i la incorporació de contractes regulats en lleis especials.

Taula 7. Projectes de llei en tràmit

Nom (data d'admissió a tràmit de la iniciativa)	Comissió
Del canvi climàtic (16.02.2016)	Medi ambient i sostenibilitat
Del llibre sisè del Codi Civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes (29.02.2016)	Justícia
De l'arquitectura (16.03.2016)	Territori
D'ordenació de les activitats d'espectacles públics i recreatives (23.03.2016)	Interior
De modificació de la Llei 6/1998, del 13 de maig, de regulació del funcionament de les seccions de crèdit de les cooperatives (09.06.2016)	Economia i hisenda
De mesures urgents en matèria de contractació pública (13.07.2016)	Economia i hisenda
De l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya (27.07.2016)	Afers institucionals
De modificació de la Llei 5/1986, del 17 d'abril, de creació de l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat (27.07.2016)	Governació, administracions públiques i habitatge
De ports i transport en aigües marítimes continentals (04.08.2016)	Territori
De la comunitat catalana a l'exterior (13.09.2016)	Acció exterior i cooperació, relacions institucionals i transparència
Del procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger (13.10.2016)	Afers institucionals
De universalització de l'assistència sanitària (13.10.2016)	Salut
De pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017 (29.11.2016)	Economia i hisenda
De mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic; de creació de l'impost sobre el risc mediambiental de la producció, manipulació i transport, custòdia i emissió d'elements radiotòxics; de l'impost sobre begudes ensucrades envasades; de l'impost sobre grans establiments comercials; i de l'impost sobre les estades en establiments turístics (29.11.2016)	Economia i hisenda
De fusió dels col·legis oficials d'enginyers tècnics agrícoles i pèrits agrícoles de Catalunya i d'enginyers tècnics forestals de Catalunya en el Col·legi d'Enginyers Tècnics Agrícoles i Forestals de Catalunya (23.12.2016)	Governació, administracions públiques i habitatge

Font: Parlament de Catalunya

En l'àmbit de les polítiques territorials es va presentar el projecte de llei sobre l'arquitectura per a la millora de la qualitat arquitectònica de l'entorn urbà i rural de Catalunya, i el de ports i transport en aigües marítimes continentals per potenciar les activitats relacionades amb la nàutica esportiva, reformular el trànsit portuari pesquer, comercial i industrial, i remodelar les instal·lacions portuàries.

En matèria d'afers institucionals es van admetre a tràmit el projecte de llei de creació de l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya, i el de la votació electrònica per als catalans residents a l'estranger, aquest últim amb l'objectiu de regular el procediment de votació electrònica per a les eleccions al Parlament de Catalunya i en altres processos electorals. Paral·lelament, la comissió d'acció exterior i cooperació, relacions institucionals i transparència va presentar el projecte de llei de la comunitat catalana a l'estranger, que considera catalans a l'exterior els ciutadans espanyols residents a l'estranger que tinguin a Catalunya com a darrer veïnatge administratiu i llurs descendents.

En l'àmbit de la salut es va impulsar el projecte de llei de universalització de l'assistència sanitària a fi d'eliminar qualsevol desigualtat que pugui existir entre persones residents a Catalunya.

Finalment, des de la comissió de governació, administracions públiques i habitatge es van presentar dos projectes de llei. En primer lloc, el projecte de modificació de la *Llei 5/1986, de creació de l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de la Generalitat*, amb l'objectiu d'ajustar-se a la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea que estableix la necessitat de separació dels òrgans reguladors i dels òrgans operadors de les apostes. El segon projecte de llei fa referència a la fusió dels col·legis oficials dels enginyers tècnics agrícoles i forestals i dels pèrits agrícoles en una sola institució, de manera que els tres col·lectius es puguin aprofitar dels avantatges derivats de la unificació col·legial.

Proposicions de llei en tràmit

Les lleis de la desconexió i altres proposicions presentades de forma conjunta per JxSí i CUP

Junts pel Sí i la CUP presentaren de manera conjunta sis proposicions de llei, entre les quals destaquen les tres lleis anomenades de la desconexió –del procés constituent, de la seguretat social catalana, i de la hisenda pròpia–, que foren tramitades mitjançant el procediment de ponèn-

cia conjunta. Aquest fet fou durament criticat per part de la resta de grups parlamentaris, que van al·legar que no es tractava realment d'una iniciativa conjunta, i va crear controvèrsies i situacions de conflicte en el Parlament. Així les coses, el grup de Ciutadans va presentar un recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional contra la decisió de la Mesa de posar en marxa les ponències; un recurs estimat pel Tribunal a finals de 2016 i que va suposar, ja el 2017, la nul·litat dels tràmits parlamentaris que se'n van derivar, i per tant de les lleis de desconexió.

Taula 8. Proposicions de llei en tràmit

Nom	Data admissió	Àmbit	Proposant
De reforma horària	15.01.2016	Afers institucionals	PSC, CSQEP
De regulació dels règims d'inelegibilitat i d'incompatibilitats i dels conflictes d'interessos dels diputats i diputades del Parlament de Catalunya	22.01.2016	Governació, administracions públiques i habitatge	PSC
Integral de protecció social catalana	03.02.2016	Treball	JxSí, CUP (ponència conjunta)
De règim jurídic català	03.02.2016	Governació, administracions públiques i habitatge	JxSí, CUP (ponència conjunta)
De l'administració tributària catalana	03.02.2016	Economia i hisenda	JxSí, CUP (ponència conjunta)
De modificació de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació	09.02.2016	Educació	PSC
De modificació de la legislació sobre la comunicació audiovisual de Catalunya	15.02.2016	Cultura	C's
De modificació de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de Consum de Catalunya	24.02.2016	Empresa i coneixement	CSQEP
De matèria audiovisual	29.02.2016	Cultura	CSQEP
De l'aprofitament de l'excedent alimentari	14.03.2016	Afers socials i famílies	PSC
De modificació de la Llei 18/2003, de suport a les famílies, per establir una prestació econòmica per infants i joves a càrrec de menors de divuit anys	14.03.2016	Afers socials i famílies	C's
De modificació de la Llei 16/2014, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea	22.03.2016	Acció exterior i cooperació, relacions institucionals i transparència	C's
Llei electoral de Catalunya	26.04.2016	Afers institucionals	CSQEP
De creació de la comarca del Lluçanès	28.04.2016	Governació, administracions públiques i habitatge	JxSí, C's, PSC, CSQEP, PPC, CUP (presentada el 30.11.2016 com a ponència conjunta)
De modificació de la legislació de Catalunya en matèria audiovisual	03.05.2016	Afers institucionals	PSC

De mesures urgents de protecció dels més desafavorits en relació a l'accés als subministraments bàsics	03.05.2016	Afers socials i famílies	C's
De reparació jurídica de les víctimes del franquisme	17.05.2016	Acció exterior i cooperació, relacions institucionals i transparència	JxSí, CSQEP, CUP
De mesures urgents per a la prevenció i tractament de les situacions de maltractament de menors en l'àmbit educatiu	17.05.2016	Educació	C's
Integral contra totes les formes d'odi i discriminació	30.05.2016	Justícia	CUP
De creació de l'Agència Catalana de Protecció Social	31.05.2016	Treball	JxSí, CUP
D'adaptació de la Llei 30/2010, del 3 d'agost, de vegueries, a la nova comarca del Moianès i a la creació de la vegueria del Penedès	02.06.2016	Governació, administracions públiques i habitatge	JxSí, PSC, CSQEP, CUP
De mesures urgents per a millorar la qualitat en la prestació de serveis relatius a l'autonomia personal i a l'atenció a les persones en situació de dependència	09.06.2016	Afers socials i famílies	C's
De mesures urgents per al millorament de la qualitat en la prestació de serveis sanitaris i socio-sanitaris	15.06.2016	Salut	C's
De modificació de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya	21.07.2016	Afers institucionals	C's
Del Codi tributari de Catalunya i d'aprovació dels llibres primer, segon i tercer, relatius a l'Administració tributària de la Generalitat de Catalunya	29.07.2016	Economia i hisenda	JxSí, CUP
De mesures urgents per a incentivar el lloguer d'habitatges socials i assequibles	29.07.2016	Governació, administracions públiques i habitatge	C's
De modificació de la disposició addicional setena de la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència	16.09.2016	Afers socials i famílies	PSC
De coordinació de la farmàcia assistencial per a la millora del sistema de salut	02.11.2016	Salut	C's
De reconeixement del dret d'acompanyament dels gossos escorta i terapèutics a les dones víctimes de la violència de gènere	15.11.2016	Afers socials i famílies	C's
De l'impost sobre els actius no productius de les persones jurídiques	28.11.2016	Economia i hisenda	JxSí, CUP
De foment del desenvolupament rural sostenible en la programació i l'execució del Programa de desenvolupament rural de Catalunya 2014-2020 finançat per la Unió Europea	23.12.2016	Economia i hisenda	C's, CSQEP, PSC i PPC

Font: Parlament de Catalunya

Una d'aquestes proposicions de llei per a la desconexió fou la de la Llei Integral de Protecció Social Catalana, per a la creació de l'Agència Catalana de Protecció Social i del Sistema de Seguretat Social de Catalunya, un òrgan que hauria de ser l'encarregat de gestionar la protecció

social a Catalunya. En segon lloc, la proposició de llei del règim jurídic català tenia com a objectiu regular el procés de transició cap a un estat independent, tot abordant aspectes essencials com la successió d'ordenaments jurídics, la nacionalitat, els drets fonamentals, la potestat financera i el poder judicial, entre la proclamació de la independència i l'aprovació d'una assemblea constituent. Finalment, la proposició de llei de l'administració tributària catalana establia l'estructura bàsica de la futura hisenda catalana amb la creació de quatre organismes principals: l'Agència Tributària de Catalunya, el Consell Fiscal, la Junta de Tributs i la Direcció General de Tributs.

A part de les tres lleis de desconexió, els grups parlamentaris de JxSí i CUP van presentar plegats tres proposicions de llei més. Primer, la de la creació de l'Agència Catalana de Protecció Social; segon, la del Codi Tributari de Catalunya; i tercer, la de l'impost dels actius no productius, conegut com el tribut als béns de luxe. Aquest impost gravaria tots els actius (aeronaus, béns immobles, vehicles d'alta potència i embarcacions de lleure) que es tenen a nom d'una empresa però s'usen amb fins particulars, de manera que no paguen l'impost de patrimoni.

Les proposicions dels grups de l'oposició

Ciutadans fou el grup parlamentari més actiu pel que fa a l'impuls de proposicions de llei –onze de manera individual i dues de manera conjunta amb altres grups parlamentaris–, entre les quals destaquen: 1) la de modificació de la *Llei 18/2003, de suport a les famílies*, per establir una prestació econòmica per a infants i joves en risc d'exclusió social; 2) la de mesures urgents de protecció en relació a l'accés als subministraments bàsics; 3) la de millora de la qualitat en la prestació de serveis relatius a l'autonomia personal i a l'atenció de les persones en situació de dependència; 4) la de incentivació del lloguer d'habitatges a preus assequibles; 5) la de prevenció i tractament de situacions de maltractament de menors en l'àmbit educatiu; 6) la de millora de la qualitat en la prestació de serveis sanitaris i sociosanitaris; i 7) la del reconeixement del dret d'acompanyament dels gossos escorta i terapèutics a les dones víctimes de violència de gènere.

Pel que fa a altres matèries, el grup parlamentari de C's va presentar la proposició sobre la modificació de la legislació sobre comunicació audiovisual de Catalunya, amb l'objectiu expressat de garantir la despolitització del Consell de l'Audiovisual de Catalunya i la Corporació de Mitjans Audiovisuais; i també la proposició de modificació de la *Llei 14/2008, de l'Oficina Antifrau de Catalunya*, per a la millora dels procediments de nomenament del seu director o directora.

El Partit dels Socialistes de Catalunya va formalitzar de manera individual cinc proposicions de llei i quatre de forma conjunta, entre les quals cal esmentar: 1) la de regulació dels règims d'inelegibilitat i d'incompatibilitats dels diputats i diputades del Parlament, que establia la necessitat de declaració i registre dels béns, activitats i interessos dels membres de la cambra; 2) la de modificació de la *Llei 12/2009, d'educació*, per a la defensa de l'educació mixta a les escoles; 3) la de l'aprofitament dels excedents alimentaris; i 4) la de modificació de la *Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i en l'adolescència*, a fi que els infants i joves tutelats titulars de pensions de la Seguretat Social no hagin de contribuir al cost del servei. D'altra banda, el grup socialista també va presentar una proposició de llei de modificació de la legislació de Catalunya en matèria audiovisual en el mateix sentit del grup de C's de garantir la imparcialitat, pluralitat i diversitat de veus en els mitjans públics de comunicació audiovisual a Catalunya.

El grup de Catalunya Sí Que Es Pot va presentar tres proposicions en solitari i cinc amb altres grups de la cambra, entre les que destaquen la de matèria audiovisual amb el propòsit de garantir la imparcialitat i la pluralitat del sistema, i la de la llei electoral de Catalunya, amb l'objectiu d'assegurar alhora la màxima proporcionalitat i la representació del territori, i d'introduir millores en la participació ciutadana. Amb el grup socialista també va presentar una proposició per a la reforma horària per adaptar els horaris laborals, educatius i comercials a les noves necessitats socials.

Finalment, la Candidatura d'Unitat Popular va presentar una proposició de llei en contra de totes les formes de discriminació i odi –racial, xenofòbia, antisemitisme i altres formes basades en la intolerància. D'altra banda, la CUP amb JxSí i CSQEP iniciaren la tramitació d'una proposició per a la reparació jurídica de les víctimes del franquisme i la declaració de nul·litat dels consells de guerra sumaríssims i de les seves sentències.

LA LEGISLACIÓ DESESTIMADA

Entre la legislació desestimada durant 2016 destaquen, en l'àmbit de l'economia i la hisenda, la proposició de llei de reforma de l'impost de successions i donacions de grup parlamentari de CSQEP amb l'objectiu de recuperar l'impost de successions i donacions. La proposició fou esmenada a la totalitat per part de JxSí i PPC, i finalment rebutjada. Per la seva banda, el grup popular va presentar una proposta per a la reducció de l'impost sobre la renda de les persones físiques

amb la finalitat d'equiparar l'escala autonòmica de l'IRPF amb l'escala estatal. Aquesta proposició també fou rebutjada després que JxSí presentés i aprovés una esmena a la totalitat.

Taula 9. Proposicions de llei desestimades

Nom (data d'admissió a tràmit de la iniciativa)	Àmbit	Impulsor	Tipus	Resultat
De reforma de l'impost de successions i donacions (01.04.2016)	Economia i hisenda	CSQEP	Proposició de llei nova	Rebutjada
De mesures urgents de racionalització del temps dedicat per l'alumnat a activitats acadèmiques fora de l'horari lectiu (05.04.2016)	Educació	C's	Proposició de llei nova	Rebutjada
De garantia del temps màxim de resposta en l'atenció sanitària (06.04.2016)	Salut	PPC	Proposició de llei nova	Rebutjada
De mesures urgents per a incentivar el lloguer d'habitatges socials i assequibles (19.05.2016)	Governació, administracions públiques i habitatge	C's	Proposició de llei nova	Rebutjada
D'accés als llibres de text per mitjà d'un sistema de préstec (26.05.2016)	Educació	C's	Proposició de llei nova	Rebutjada
De reducció de l'impost sobre la renda de les persones físiques a Catalunya (30.11.2016)	Economia i hisenda	PPC	Proposició de llei nova	Rebutjada

Font: Parlament de Catalunya

En l'àmbit d'educació, el grup parlamentari de C's va formalitzar dues proposicions: una de mesures urgents de racionalització del temps dedicat per l'alumnat a activitats acadèmiques fora de l'horari lectiu i l'altra d'accés als llibres de text per mitjà d'un sistema de préstec. Ambdues foren rebutjades.

Per acabar, en l'àmbit de la salut el grup del PPC va presentar una proposició de garantia del temps màxim de resposta en l'atenció sanitària, que també fou desestimada.

ELS DEBATS PARLAMENTARIS

L'any 2016 va venir marcat per la celebració de tres debats parlamentaris de gran rellevància política: el debat d'investidura de Carles Puigdemont com a president de la Generalitat de Catalunya al mes de gener, el debat sobre la qüestió de confiança durant el mes de setembre i el debat de política general d'octubre.

El tercer debat d'investidura: un acord *in extremis*

El dissabte 9 de gener els grups parlamentaris de JxSí i CUP van arribar a l'acord per la investidura de Carles Puigdemont com a president de la Generalitat de Catalunya, després de les dues votacions d'investidura fallides d'Artur Mas. L'acord fou el resultat de tenses negociacions entre ambdós grups i es va produir poques hores abans que s'esgotés el termini per a la investidura, el que hauria provocat la convocatòria automàtica de noves eleccions.

El debat i la votació es van dur a terme el diumenge 10 de gener. Carles Puigdemont començà la ronda d'intervencions com a presidenciable. Després de dirigir paraules d'agraïment tant a la ciutadania com als grups parlamentaris que posteriorment acabarien donant-li el seu suport en la votació, va anunciar la necessitat d'iniciar una legislatura de transició que duraria 18 mesos i que hauria de dur al desplegament d'un procés constituent que desemboqués en la independència de Catalunya.

Carles Puigdemont establí tres tipus de prioritats per a aquesta nova legislatura que considerava excepcional: en primer lloc, la creació d'estructures d'Estat sòlides; en segon, la construcció d'un país més just en termes de protecció dels drets socials, de la sanitat i l'educació, i de l'oferta laboral; i finalment, l'establiment d'un marc legislatiu propici per a les bones pràctiques i la transparència polítiques.

Inés Arrimadas, en representació de Ciutadans, fou especialment crítica amb el nomenament de Carles Puigdemont com a presidenciable, i amb JxSí i CUP per la seva actuació durant les negociacions prèvies a la investidura. Així, la cap de l'oposició va centrar els seus esforços a demostrar que l'elecció de Puigdemont no va ser democràtica i que en els darrers anys el Govern de la Generalitat només s'havia dedicat al procés independentista. Arrimadas va detreure la desatenció de les polítiques socials per part del Govern i va defensar la necessitat d'un millor

sistema de finançament.

Miquel Iceta, en nom del PSC, va posar de manifest que els resultats electorals no habilitaven a obrir un camí unilateral ni legal cap a la independència, i que s'havia perdut el plebiscit. Iceta va recordar que el 52% dels catalans no havien votat ni JxSí ni la CUP i que s'havien d'atendre també les demandes d'aquesta majoria de ciutadans, així com avaluar els costos i les conseqüències de situar les institucions catalanes fora de la llei. El portaveu del grup parlamentari socialista va estendre la mà al futur president –si s'abandonava la via independentista– en la lluita contra les desigualtats socials, la corrupció i el frau, i en la defensa de tots els àmbits de l'Estat del benestar.

Lluís Rabell, del grup parlamentari CSQEP, inicià el seu discurs criticant el silenci de JxSí en el cas de les presumptes pràctiques delictives que afectaven els membres de la família Pujol. D'altra banda, fou especialment dur amb la passivitat del Govern en referència a les situacions d'emergència social existents. Va recordar que els seus esforços només s'havien centrat en el procés sobiranista i que les necessitats socials de Catalunya responien a una altra realitat.

Xavier García Albiol, portaveu del grup parlamentari del Partit Popular, declarà de forma contundent que la independència de Catalunya no es produiria mai. A més, va destacar que el futur president no havia enunciat cap proposta seriosa ni factible en la seva intervenció, tot responsabilitzant el Govern de produir una fractura social de Catalunya, i d'oblidar-se d'aspectes com ara la sanitat, l'educació o els serveis socials.

Després de la intervenció del portaveu del PP, prengué la paraula Jordi Turull en nom de JxSí, que va agrair la tasca de l'expresident Artur Mas i va establir la necessitat de dedicar esforços a pal·liar les situacions d'emergència social a Catalunya.

Finalment, Anna Gabriel, de la CUP, va declarar que el seu grup donaria a la candidatura de Puigdemont els vots necessaris per fer possible la investidura. Va reiterar el compromís de la CUP amb el full de ruta i el desplegament del procés constituent acordats que haurien de conduir a la independència de Catalunya. Tanmateix, també va recordar la via unilateral com a única opció factible per aconseguir l'objectiu d'una república catalana independent, i la necessitat de portar a terme un rescat social del país.

Un cop realitzades les intervencions de tots els grups parlamentaris, i fetes les rèpliques corresponents, es va procedir a la votació. Carles Puigdemont fou nomenat 130è president de la Generalitat de Catalunya amb els vots a favor dels diputats de JxSí i 8 vots de la CUP.

La qüestió de confiança: el Parlament aprova la tasca de Puigdemont

Després de la no acceptació dels pressupostos per al 2016 per part del Parlament en no comptar amb el suport de la CUP, el president de la Generalitat de Catalunya, Carles Puigdemont, va anunciar la convocatòria d'una qüestió de confiança per al mes de setembre, per assegurar-se una nova majoria a l'inici del nou curs polític. Aquest escenari va plantejar una situació excepcional en la història del Parlament de Catalunya, ja que era la primera vegada que un president es sotmetia a aquest procediment.

Els debats de la qüestió de confiança es van produir entre els dies 28 i 29 de setembre. En la seva intervenció, Puigdemont va plantejar una modificació del full de ruta cap a la independència: ja no se celebrarien unes eleccions constituents, sinó que el president va fixar la segona quinzena de setembre de 2017 com a data límit per a la celebració del referèndum sobre la independència, en cas que no fos possible un referèndum pactat amb l'Estat espanyol. Aquest canvi suposava que a finals de juny de 2017 les lleis de transitorietat jurídica, seguretat social i hisenda pròpia haurien d'estar aprovades.

C's i PP es van mostrar clarament contraris al referèndum i a atorgar la confiança al president, mentre PSC i CSQEP van introduir matisos en la seva negativa. Els primers plantejant com a alternativa una reforma de la Constitució en sentit federal, i els segons apostant per l'elaboració d'una estratègia sobiranista que permetés augmentar els suports socials per a la celebració del referèndum. D'altra banda, la CUP es va mostrar d'acord a fer confiança al president, fet que no implicava el seu suport automàtic als nous pressupostos que ja s'estaven elaborant per al 2017.

Finalment, els debats van concloure amb l'atorgament de la confiança demanada pel president de la Generalitat, després de rebre el suport dels diputats de JxSí i la CUP (72 vots) i el vot contrari de la resta grups (63).

El debat de política general: acords a dues bandes per a un referèndum sobre la independència

Els dies 5 i 6 d'octubre va tenir lloc al Parlament el debat anual de política general, el primer d'aquesta legislatura, i sobre el qual va planar la decisió del Tribunal Constitucional de demanar a la Fiscalia que actués penalment contra la presidenta del Parlament, Carme Forcadell, per haver permès la votació de les conclusions de la comissió d'estudi del procés constituent del 27 de juliol,

i també la petició al Tribunal Suprem, per part del jutge instructor de la causa contra Francesc Homs pel 9N, del suplicatori al Congrés espanyol a fi de poder-ne iniciar el judici.

Durant el debat es van aprovar 66 resolucions de tots els grups parlamentaris, però en destaquen dues per la seva transcendència: una, aprovada amb els vots de JxSí i CUP (i l'abstenció de CSQEP), que instava el govern a fer un referèndum vinculant sobre la independència com a molt tard el setembre del 2017; i una altra que, amb el suport de JxSí i CSQEP (i l'abstenció de la CUP), instava el Govern a negociar amb l'Estat un referèndum sobre el futur polític de Catalunya, que comptés, a més, amb el reconeixement previ de la Unió Europea i la comunitat internacional. Tanmateix, aquesta proposta evitava aclarir què passaria si no s'aconseguia aquesta consulta pactada i/o aquest reconeixement.

Amb l'aprovació d'aquestes dues resolucions, JxSí va aconseguir la implicació tant de la confluència d'esquerres com de la formació anticapitalista en el full de ruta.

Cal assenyalar, però, que els grups de C's, PSC i PPC es van negar a participar en la votació de la proposta de referèndum vinculant de JxSí i CUP per considerar que es tractava d'una votació il·legal, mentre que sí que ho van fer, encara que per mostrar la seva disconformitat, en la proposta de consulta avalada per la UE de CSQEP i JxSí.

D'altra banda, en la seva proposta de resolució, C's instava la Generalitat a "abandonar la via rupturista" i recordava que en la mesura que la sobirania nacional residia en el poble espanyol, Catalunya no tenia dret a fer un referèndum d'autodeterminació. En la mateixa línia, el PP volia instar el Govern a abandonar el procés independentista alhora que proposava el diàleg amb el Govern central i la negociació d'un nou model de finançament. Les propostes d'ambdós partits no van prosperar.

En un to menys bel·ligerant, el PSC va demanar restablir el diàleg amb l'Estat per dur a terme una reforma federal de la Constitució i fixar un nou model de finançament, proposta que també fou rebutjada.

Finalment, la cambra va aprovar amb els vots favorables de JxSí, CSQP i la CUP una resolució de suport a Artur Mas, Joana Ortega, Irene Rigau i Francesc Homs per les causes judicials obertes arran del 9N, i també a la presidenta Carme Forcadell i la Mesa del Parlament davant les actuacions del Tribunal Constitucional. ■

Govern



2010-16: aproximant-nos a un final d'etapa?

■ Quim Brugué

Universitat de Girona

■ Maria Blanco, Ricardo Serra, Alex Teruel

Institut de Ciències Polítiques i Socials

L' *Anuari ICPS* ha estat una oportunitat per seguir l'acció del Govern de la Generalitat de Catalunya durant els darrers cinc anys. Vaig redactar el primer capítol dedicat a l'anàlisi dels acords de l'executiu l'any 2011, un autèntic punt d'inflexió en la història recent de la política catalana. I ara, ja situats en el curs 2016-2017, sembla que estem arribant a un final d'etapa que ens obrirà un futur encara incert. Han estat cinc anys trepidants, d'autèntica muntanya russa política, que reclamen iniciar aquest nou capítol amb una mirada de context que permeti esbossar la trajectòria que ens ha conduït fins el moment actual.

Dedicarem, doncs, un primer apartat d'aquest capítol a recordar les conclusions del període 2011-2015, cercant alguna línia de continuïtat que ens ajudi a entendre el camí recorregut. El segon apartat, com hem fet en els *Anuaris* anteriors, el destinarem a presentar una visió panoràmica i sintètica dels acords de govern de 2016. Els observarem de manera específica, però sense desconnectar-los de la trajectòria dels anys anteriors.

CULMINANT LA MUNTANYA RUSSA?

2011-2012. Un nou escenari, un nou govern

A l'*Anuari* de 2011, com no podia ser d'altra manera, destacàvem el punt d'inflexió que es derivava d'un doble canvi de conseqüències encara imprevisibles en aquell moment:

- D'una banda, un canvi conjuntural de caràcter polític. A Catalunya, després de l'experiència dels Governos PSC-ERC-ICV, CiU tornava a controlar el poder executiu. Gairebé simultàniament,

a Espanya s'imposava un PP que esdevenia pràcticament hegemònic. Un PP que, a més, seria necessari per a la governabilitat catalana, donant suport a una CiU sense majoria parlamentària.

- D'altra banda, un canvi contextual marcat per la crisi financera. Una crisi d'abast internacional, però que posava al descobert les nostres fragilitats i impregnava aquesta etapa de les decepcions i les pors que han afectat a una part important de la població.

Vam llegir i interpretar els acords de govern de l'any 2011 a partir de les noves hegemònies ideològiques i de les intenses pressions contextuais. Uns acords derivats del Pla de Govern 2011-2014, on es proposava abordar tres reptes estratègics: la crisi econòmica i les seves conseqüències socials, la crisi en les relacions Catalunya-Espanya, i la crisi de confiança en les institucions públiques.

- En l'àmbit econòmic i social, el Govern es declarava *business friendly* i creava el *Consell assessor per a la reactivació econòmica i el creixement (CAREC)*. Calia, tal com es recollia també en les lleis òmnibus, impulsar la iniciativa privada i retallar les despeses públiques. Les pressions sobre l'estat de benestar començaven a manifestar-se de manera explícita.
- L'aposta preferencial per la iniciativa privada es traduïa en un determinat tipus de transformació institucional. Acompanyant una reducció de pressupost de 170,7 milions d'euros, concentrada en l'àmbit del benestar i compatible amb un fort increment de les partides per pagar el deute i els fons no departamentals, la bandera de la racionalitat administrativa servia per promoure un conjunt d'accions que, a través sobretot de les ja esmentades lleis òmnibus, tenien com a objectiu explícit facilitar l'activitat privada i restringir la intervenció pública.
- Finalment, pel que fa a les relacions Catalunya-Espanya, apareix la idea d'una *transició nacional* que, en aquell moment inicial, pretenia articular-se a través d'una proposta de pacte fiscal i d'un projecte de llei de consultes no referendàries. Ja es percebien amb claredat les tensions dels propers anys, tot i que en aquell moment el suport del PP als pressupostos de la Generalitat i l'arribada del PP al Govern de l'Estat acabaren propiciant un clima de certa calma.

Ja en el 2012, però, la intensitat dels problemes de liquiditat, els conflictes derivats de les polítiques d'austeritat i la manca d'una majoria parlamentària conduïren el Govern a un final precipitat i obriren l'escenari que s'inaugurà el 2013.

2013. De la crisi a la transició nacional

Seguint una trajectòria de clara continuïtat, el nou executiu aprovà el Pla de Govern 2013-2016. Un Pla que partia del triple repte ja apuntat anteriorment i que es desplegarà a partir de set eixos estratègics:

1. RECUPERACIÓ ECONÒMICA I CREACIÓ D'OCUPACIÓ.
2. COHESIÓ SOCIAL I SERVEIS D'INTERÈS PÚBLIC.
3. DRET A DECIDIR I TRANSICIÓ NACIONAL.
4. SOSTENIBILITAT I ESTABILITAT DE LES FINANCES PÚBLIQUES.
5. AGILITAT I TRANSPARÈNCIA DE L'ADMINISTRACIÓ.
6. DESENVOLUPAMENT SOSTENIBLE I COHESIÓ TERRITORIAL.
7. PROJECCIÓ EXTERIOR I RECONeixEMENT INTERNACIONAL DE LA IDENTITAT, LA LLENGUA I LA CULTURA CATALANES.

Destaca d'aquest any, en primer lloc, la poca activitat del Govern en els diferents àmbits sectorials de política pública. L'ambició dels set eixos estratègics no es tradueix en acords de govern concrets, probablement per la pròpia conjuntura de restriccions pressupostàries i dificultats institucionals. Així, més que acords vinculats a polítiques sectorials amb objectius i recursos assignats, proliferen les referències a les activitats desenvolupades pel CAREC (*Consell assessor per a la recuperació econòmica i el creixement*), el CAPSIF (*Consell assessor de polítiques socials i familiars*) i el CATN (*Consell assessor per a la transició nacional*). Aquest darrer Consell aconsegueix un protagonisme notable en un període on, ara sí, esclaten les tensions i la conflictivitat en les relacions Catalunya-Espanya. En aquest sentit, revisant els acords de govern de 2013 vam identificar 3 convenis de col·laboració i 43 contenciosos. Tot plegat, reproduint els termes emprats en l'*Anuari 2013*, ens portava a concloure:

“El 2013 ha estat un any en el qual, malgrat l'escassa producció legislativa del Parlament de Catalunya, el Govern ha estat molt actiu. Una activitat que, usant termes analítics, diríem que s'ha concentrat més en la política que en les polítiques.”

2014-2015. Aparició de les polítiques públiques a l'agenda del govern

El 2014 continuà el desplegament del Pla de Govern 2013-2016, ara ja amb una situació política més consolidada i estabilitzada. Les pressions econòmiques i la conflictivitat política persistien, però ja amb una maquinària institucional que comença a funcionar.

La primera conseqüència d'aquesta nova situació és la irrupció de polítiques públiques sectorials en els acords de govern. Després d'un 2013 caracteritzat per les activitats més o menys preparatòries dels Consells assessors i per l'absència d'accions polítiques concretes, el 2014 ens permet identificar una notable expansió d'acords tant en termes quantitius (més de 500) com qualitius (afectant àmbits molt diversos de política pública):

- En termes de recuperació econòmica proliferen les accions de govern per donar suport a l'activitat econòmica, seguint encara la lògica del *business friendly*.
- Simultàniament, però, ara també en l'àmbit de la cohesió social s'observa una important expansió de l'agenda governamental.
- Una agenda que, tanmateix, s'obre a nous àmbits sectorials com la política territorial, la sostenibilitat o la modernització administrativa.
- Finalment, es manté la prioritat de la transició nacional, tot i que, almenys en relació a l'any anterior, amb certa reducció de la conflictivitat.

En resum, usant també les paraules literals amb què finalitzàvem l'anàlisi dels acords de govern de 2014:

“No pretenem, en cap cas, suggerir ni que la crisi ha estat superada ni que el projecte de transició nacional hagi perdut força. Suggerim, en canvi, que estaríem superant la capacitat de bloqueig que aquesta agenda política ha tingut sobre allò que anomenaríem l'agenda de les polítiques públiques del govern.”

En l'anàlisi dels acords de govern de l'any 2015 detectàvem certa continuïtat en la pauta iniciada l'any anterior. Això ens va permetre endinsar-nos amb més detall en el contingut d'aquests acords

i observar com la proliferació d'accions sectorials mostrava una naturalesa més reactiva que estratègica.

- Quant al desenvolupament econòmic, continuà l'activitat del govern, tot i que resultava difícil veure una estratègia de futur entre les múltiples accions de present.
- En relació a les polítiques de benestar social, s'observava, d'una banda, la poca presència d'acords destinats als clàssics pilars de la salut i l'educació, mentre proliferaven les accions més aviat puntuals adreçades a l'habitatge i la pobresa.
- També van adquirir rellevància les polítiques territorials i les iniciatives de modernització administrativa, principalment adreçades a fomentar el govern obert i la transparència.
- Finalment, vam detectar cert gir en l'àmbit de la transició nacional, amb una menor presència quantitativa d'acords que s'hi refereixen explícitament però amb una progressiva intensificació de la conflictivitat.

El període 2011-2016, en definitiva, ha estat una etapa marcada per un context de crisi que s'ha manifestat en termes econòmics, socials, institucionals i polítics. Un període de intenses turbulències que s'ha traduït, d'una banda, en una espiral de conflictivitat política en les relacions Catalunya-Espanya i, de l'altra, en una manifesta fragilitat a l'hora d'impulsar polítiques públiques. “Molta política i poques polítiques públiques” –malgrat la seva intensificació a partir de 2014– podria ser la principal conclusió de l'anàlisi dels acords de govern d'aquest període. Una tendència que es manté l'any 2016, tot i que ja amb la flaire d'acostar-nos a un final d'etapa.

2016: CONTINUÏTAT I FINAL D'ETAPA

El 2016 s'inaugura un curs polític excepcional, ja que la coalició guanyadora a les eleccions del 27 de setembre es compromet a impulsar una legislatura de només 18 mesos de durada amb l'objectiu central de culminar el procés constituent de la futura república catalana o, com es decideix posteriorment, promoure un referèndum sobre la independència de Catalunya –que, en el moment d'escriure aquest informe, està convocat per a l'1 d'octubre de 2017.

Sense entrar en el debat polític que envolta aquest període excepcional, el cert és que la XI legislatura presenta importants particularitats a l'hora d'analitzar els acords de govern i les iniciatives polítiques que se'n deriven. Tanmateix, l'executiu no deixa d'elaborar un Pla de Govern que recull els objectius i les línies d'actuació previstes per a l'any 2016. Un pla que, seguint l'estela dels plans anteriors, es divideix en tres grans eixos: estat de benestar, economia i ciutadania, i regeneració democràtica:

- El primer eix, sota el nom *un país més just*, vol recuperar la fortalesa de l'estat de benestar posant l'èmfasi en serveis bàsics com l'educació, la sanitat, l'habitatge o la lluita contra la pobresa i l'exclusió social dels col·lectius més vulnerables.
- El segon eix porta per títol *un país amb més i millor feina* i, des de la vessant de les polítiques econòmiques, prioritza les accions sobre el treball, el model productiu i una política fiscal que doni suport a les empreses de Catalunya. A més, aposta per la recerca i per l'establiment d'un model agrari, ramader, d'infraestructures i ambientalment sostenible.
- El tercer eix, sota el nom *un país de bones pràctiques*, estableix els objectius de l'administració pública catalana i la voluntat de desenvolupar la llei de transparència, el govern obert, l'acció exterior, la justícia, la seguretat i la comunicació. És l'àmbit que s'anomena de la ciutadania i la regeneració democràtica.

Destaca com, a diferència dels anys anterior, no hi ha una referència detallada a la *transició nacional*. El Pla pivota sobre els tres eixos esmentats (social, econòmic i institucional), mentre les accions vinculades a la transició nacional semblen quedar resumides en l'aposta per culminar el *procés* en els següents 18 mesos. Tanmateix, com veurem més endavant, els acords de govern mostren també les tenses relacions entre Catalunya i Espanya. En qualsevol cas, més enllà del llistat de compromisos que es recullen en el document *Pla de Govern 2016*, a continuació presentarem com els seus eixos s'han traduït en acords de govern concrets.

Abans d'abordar de manera sectorial l'activitat del Govern durant el 2016, però, és important destacar com es va consolidant l'estabilització econòmica –fins i tot una certa recuperació–, iniciada l'any anterior. En aquest sentit, el pressupost de 2016, aprovat el 24 de maig després de la pròrroga dels comptes de 2015, suposa un increment de 1.113 milions d'euros i fixa el límit de despesa

en 23.700 milions d'euros; és a dir, un increment de l'1,5% respecte l'exercici anterior. Des de l'òptica de la despesa, la gran novetat anunciada pel Govern en el pressupost del 2016 consisteix en l'augment de la despesa social en 874 milions d'euros. Ens referirem a aquest aspecte en l'apartat dedicat a la recuperació de l'estat de benestar. D'altra banda, la principal crítica que van rebre els pressupostos va venir des del sector industrial. La partida per a aquest àmbit al 2016 és de 34 milions, el que suposa un 70% menys del que es va projectar durant els anys 2012 i 2013. Cal afegir, finalment, que aquesta tendència a la millora de la situació pressupostària troba continuïtat el desembre de 2016 amb la presentació del Projecte de Llei de pressupostos per al 2017, que preveuen un creixement del PIB del 2,7% i, per tant, un augment dels ingressos de la Generalitat de Catalunya xifrat en 1.521 milions d'euros addicionals.

Polítiques de benestar social: un país més just

Com ja hem anticipat, el Pla de Govern anuncia dedicar 874 milions d'euros més a les polítiques de benestar i, dins d'aquesta partida, presenta un pla de xoc social dotat amb 283 milions. La prioritat, tal com ho expressa el propi Govern, serà eliminar la pobresa infantil, la pobresa energètica i les emergències vinculades a les persones desnonades. Aquesta expressió de prioritats, òbviament, no implica que els àmbits que absorbeixen més recursos continuïn sent salut (8.700 milions) i educació (5.470 milions).

A l'hora de valorar aquestes xifres, que se'ns presenten com la materialització de l'aposta social del Govern, ens cal, en primer lloc, observar-les en perspectiva i, en segon lloc, constatar com es materialitzen en polítiques públiques concretes.

Així, en primer lloc, tal com es recull a la taula 10, l'any 2014 suposa un lleuger punt d'inflexió en la caiguda de les partides destinades a educació, sanitat i habitatge. Aquest punt d'inflexió ha vingut acompanyat de lleugeres millores, com les dels anys 2015 i 2016, tot i que encara a una distància molt considerable de les xifres de l'any 2010. És a dir, malgrat la millora dels pressupostos de 2016, des d'un punt de vista comparatiu (2010-2016), els serveis de l'estat de benestar acumulen encara retallades importants: el 12% en educació, el 13% en sanitat i el 36% en habitatge. Aquests tres àmbits disposaven el 2016 de 2.289 milions d'euros menys que el 2010.

Observant el gràfic 3, per tant, si bé és cert que els pressupostos del 2016 preveuen un lleuger augment de les tres partides, aquestes es queden molt lluny d'assolir les xifres de referència.

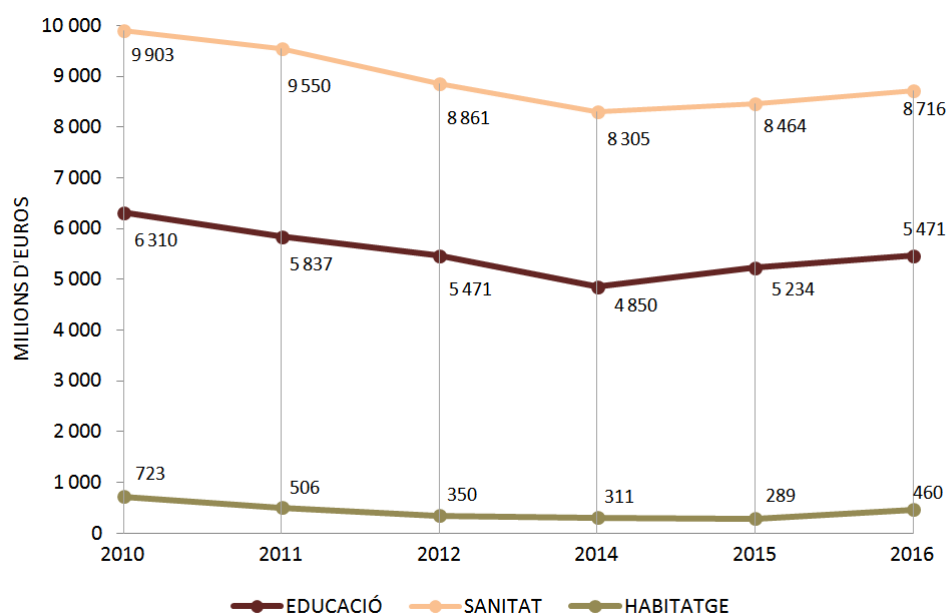
Semblaria, doncs, que les mesures d'austeritat han deixat de ser elements excepcionals per convertir-se en el principi rector dels pressupostos dels últims anys.

Taula 10. Despesa en educació, sanitat i habitatge (2010-2016)

ANY	EDUCACIÓ	SANITAT	HABITATGE
2010	6.310	9.903	723
2011	5.837	9.550	506
2012	5.471	8.861	350
2014	4.850	8.305	311
2015	5.234	8.464	289
2016	5.471	8.716	460
VARIACIÓ 2010-2016	-12%	-13%	-36%

Font: Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya

Gràfic 3. Despesa en educació, sanitat i habitatge (2010-2016)



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

Pel que fa a les despeses lligades als serveis socials, la taula 11 ens permet arribar a unes conclusions similars. Així, després del punt d'inflexió de 2104, els anys 2015 i 2016 presenten increments modestos en les partides destinades a protecció i promoció social, tot i que, de nou, queden encara lluny de les xifres de l'any 2010. En concret, acumulen per al conjunt del període una caiguda de l'11,1% en el capítol de protecció social i del 37,9% en el de promoció social. L'excepció, en aquest cas, és la política de foment de l'ocupació: el 2016 supera lleugerament la partida del 2010 i, per al conjunt del període, presenta un augment del 3,2%.

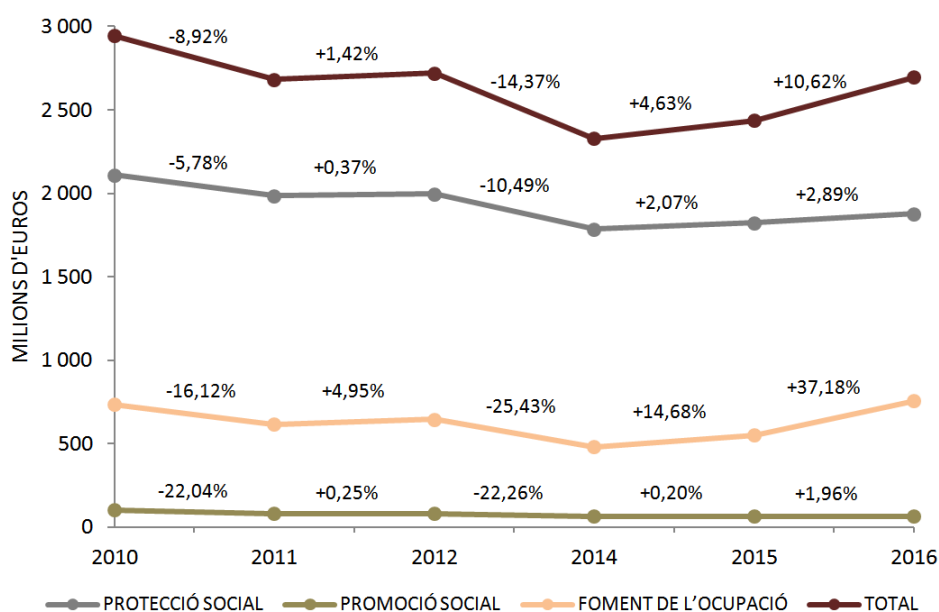
El conjunt d'aquestes tres partides, però, s'ha reduït en un 8,5% i, per tant, reforça la consolidació de les polítiques d'austeritat durant aquests anys. Cal tenir present que, efectivament, aquest és un període de restriccions financeres rellevants, però també de tensions i dificultats socials creixents. Les retallades, per tant, coincideixen amb un increment de les necessitats, mostrant la incapacitat de les institucions per donar-hi una resposta adequada.

Taula 11. Despesa en protecció social, promoció social i foment de l'ocupació (2010-2016)

ANY	PROTECCIÓ SOCIAL	PROMOCIÓ SOCIAL	FOMENT DE L'OCUPACIÓ	TOTAL
2010	2.110,5	100,7	732,4	2.943,6
2011	1.988,5	78,5	614,0	2.681,0
2012	1.995,9	78,7	644,4	2.719,0
2014	1.786,5	61,2	480,5	2.328,2
2015	1.823,5	61,3	551,1	2.435,9
2016	1.876,2	62,5	756,0	2.694,7
VARIACIÓ 2010-2016	-11,1%	-37,9%	+3,2%	-8,5%

Font: Departament d'Economia i Coneixement. Generalitat de Catalunya

Gràfic 4. Canvis de la despesa en polítiques socials



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

En segon lloc, com hem fet en *Anuaris* anteriors, podem observar com les intencions del Pla de Govern es concreten en acords que impulsen polítiques públiques específiques. Revisant els acords d'aquests anys, hem agrupat aquells que afecten a l'àmbit del benestar social en els quadres 1 i 2:

- En primer lloc, en el quadre 1 hem llistat aquells acords de govern relacionats amb els dos pilars bàsics de l'estat de benestar: l'educació i la salut. Igual que a l'any 2015, observem com en aquests àmbits no han proliferat els acords de govern. A més, els acords són de caràcter puntual i reactiu en el cas d'educació, on només trobem una partida destinada a l'atenció d'alumnes amb necessitats especials. En salut, en canvi, s'aprova l'inici de la tramitació d'una llei i, en un format més estratègic, s'impulsa el Pla de Salut 2016-2020. Un Pla en què, segons se'ns explica en l'acord de govern, "han participat més d'un miler de persones, s'adapta a les necessitats dels nous temps i gairebé dobla el nombre de projectes respecte el pla quinquennal anterior". Tot i que caldrà seguir el seu desplegament, semblaria que en aquest cas sí que estem davant de la definició i l'impuls d'una política pública.
- En segon lloc, en el quadre 2 apareixen els acords de govern relacionats amb les polítiques

d'habitatge i de cohesió social. Quantitativament trobem un llistat més extens d'acords, tot i que es combinen petites accions més o menys pal·liatives (destinació de partides pressupostàries) amb algunes declaracions d'intencions (compromisos de lluita contra la pobresa). Només trobaríem l'impuls de dues polítiques públiques en el sentit fort del terme: “el projecte de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió social” i “l'impuls a l'elaboració d'una estratègia per abordar l'exclusió residencial de les persones sense sostre”. Ambdós acords estan temàticament molt vinculats. D'una banda, “el projecte de mesures” es presenta com una iniciativa de tramitació urgent destinada a establir “instruments alternatius als punts suspesos pel TC de la *Llei 24/2015 de mesures d'emergència en l'àmbit de l'habitatge i de la pobresa energètica*”; mentre, d'altra banda, “l'impuls a l'elaboració” insta que durant el 2017 s'elabori una estratègia integral d'abordatge del *sensellarisme* a Catalunya.

Quadre 1. Acords de govern relacionats amb polítiques de salut i educació

SANITAT

- INICI DE LA TRAMITACIÓ DE LA LLEI UNIVERSAL A L'ASSISTÈNCIA SANITÀRIA (22/03)
- APROVACIÓ DEL PLA DE SALUT 2016-2020, QUE PRIORITZA L'ABORDATGE DELS DETERMINANTS SOCIALS DE LA SALUT I REFORÇA LA SALUT PÚBLICA (19/07)
- PROJECTE DE LLEI QUE GARANTEIX L'ACCÉS UNIVERSAL A L'ASSISTÈNCIA SANITÀRIA A TOTS ELS RESIDENTS A CATALUNYA (11/10)

EDUCACIÓ

- ES DESTINEN 24 MILIONS D'EUROS PER A L'ATENCIÓ D'ALUMNAT AMB NECESSITATS EDUCATIVES ESPECIALS (19/04)

Font: elaboració pròpia

Quadre 2. Acords de govern relacionats amb polítiques d'habitatge i cohesió social

- APROVACIÓ DEL REGLAMENT QUE DESPLEGA L'IMPOST SOBRE ELS HABITATGES BUI TS (16/02)
- ES DESTINEN 85 MILIONS D'EUROS A ACTUACIONS PER EVITAR LA PÈRDUA D'HABITATGES I ES DÓNA SUPORT A MÉS DE 70.000 FAMÍLIES (16/02)
- EL GOVERN AVANÇA 33,4 MILIONS D'EUROS DE FONDS PROPIS PER GARANTIR LA INSERCIÓ SOCIOLABORAL DE LES PERSONES AMB DISCAPACITAT (15/03)
- ES DESTINEN 3 MILIONS D'EUROS A UNA CONVOCATÒRIA EXTRAORDINÀRIA PER ATENDRE LES FAMÍLIES AMB INFANTS EN SITUACIÓ DE VULNERABILITAT (22/03)
- COMPROMÍS AMB LA LLUITA CONTRA LA POBRESA ENERGÈTICA I L'EMERGÈNCIA HABITACIONAL (19/04)
- CREACIÓ DE LA TAULA D'EMERGÈNCIA EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE I LA POBRESA ENERGÈTICA (17/05)
- PROJECTE DE LLEI DE MESURES DE PROTECCIÓ DEL DRET DE L'HABITATGE DE LES PERSONES EN RISC D'EXCLUSIÓ SOCIAL (04/10)
- BATERIA DE MESURES PER PAL·LIAR ELS EFECTES DE L'HIVERN EN LES PERSONES EN RISC DE POBRESA I EMERGÈNCIA SOCIAL (18/10)
- CREACIÓ DE DOS GRUPS DE TREBALL PER ELABORAR UNA PROPOSTA DE BO SOCIAL I L'ESTRATÈGIA DE PREVENCIÓ I ABORDATGE INTEGRAL DE LA POBRESA ENERGÈTICA (29/11)
- IMPULS DE L'ELABORACIÓ D'UNA ESTRATÈGIA PER ABORDAR L'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL DE LES PERSONES SENSE SOSTRE (20/12)

Font: elaboració pròpia

Polítiques de desenvolupament econòmic: un país amb més i millor feina

L'any 2016, com ja hem anticipat, és un any de transició molt peculiar i on, conseqüentment, la política ocupa més espai que les polítiques; també en l'àmbit de les polítiques de desenvolupament econòmic, on des de l'any 2010 s'havia impulsat un conjunt prou important d'iniciatives. Durant el 2016, com es pot observar en el quadre 3, només s'aproven 5 iniciatives vinculades a aquest àmbit; la majoria d'elles de caràcter puntual i, per tant, amb poca capacitat per definir una autèntica política pública.

L'excepció la trobaríem en l'aprovació del programa *Catalunya Emprèn 2017-2020*, tot i que s'aprova el 20 de desembre amb la mirada ja posada en les activitats del següent curs polític. Un programa que, segons llegim en els acords de govern, "la Generalitat va posar en marxa [...] amb la missió de fomentar l'esperit emprenedor i promoure la cultura d'empresa a Catalunya". De fet, es tracta de donar continuïtat a una política ja iniciada el 2012 i que s'inscriu en aquella

idea ja esmentada del *business friendly* amb l'afegit de l'aposta per la innovació, la tecnologia i els nous models de negoci. Una novetat destacada d'aquest nou impuls que suposa el programa *Catalunya Emprèn* la trobem en la incidència específica sobre les dones i el joves emprenedors:

“Un dels reptes per als propers quatre anys és fomentar el desenvolupament de projectes empresarials per part de dones emprenedores i de la carrera professional de les directives, i consolidar la col·laboració en l'àmbit educatiu per tal de promoure la formació en l'emprenedoria i aconseguir ajustar el talent jove al nou context empresarial”.

Quadre 3. Acords de govern relacionats amb polítiques de desenvolupament econòmic

- PROJECTE DE LLEI DEL LLIBRE SISÈ DEL CODI CIVIL DE CATALUNYA QUE REGULA LES OBLIGACIONS I ELS CONTRACTES (23/02)
- ES DESTINEN 3,5 MILIONS D'EUROS A LA INNOVACIÓ DEL SECTOR AGROALIMENTARI I FORESTAL (01/03)
- BALANÇ DE LA TAXA TURÍSTICA DEL 2015, ANY EN QUÈ S'HAN RECAPTAT 43,5 MILIONS D'EUROS, UN 5,5% MÉS RESPECTE DE L'ANY ANTERIOR (12/04)
- CATALUNYA HA ATRET EL 31% DE LA INVERSIÓ ESTRANGERA REBUDA PER ESPANYA ELS ÚLTIMS CINC ANYS I MIG (11/10)
- *PROGRAMA CATALUNYA EMPRÈN 2017-2020*, QUE FOMENTARÀ L'EMPREDORIA ENTRE DONES I JOVES, I DIFONDRÀ INTERNACIONALMENT BARCELONA I CATALUNYA (20/12)

Font: elaboració pròpia

Tot i no ser específicament acords destinats a la promoció econòmica, hem incorporat en aquest apartat sis iniciatives de polítiques territorials que poden acabar incidint en el model de desenvolupament. Tal com queden recollides en el quadre 4, estem fem referència a polítiques destinades a mitigar el canvi climàtic, a algunes infraestructures bàsiques i, sobretot, l'impuls d'una Llei de territori que, almenys en la seva declaració d'intencions, pretén propiciar una reforma completa del model.

Quadre 4. Acords de govern relacionats amb les polítiques territorials

- PROJECTE DE LLEI DEL CANVI CLIMÀTIC A CATALUNYA (26/01)
- EL GOVERN RATIFICA L'ACORD DE PARÍS SOBRE EL CANVI CLIMÀTIC (26/04)
- ES DESTINEN 25,7 MILIONS D'EUROS A LA LÍNIA D'AJUTS PER A DESPESES DE REPARACIONS, MANTENIMENT I CONSERVACIÓ DEL PUOSC 2016 I 2017 (12/07)
- PROJECTE DE LLEI DE PORTS (02/08)
- TRAMITACIÓ DE LA LLEI DE TERRITORI, UNA REFORMA COMPLETA DEL MODEL, AMB CARÀCTER ESTRATÈGIC I AMB L'OBJECTIU QUE SIGUI ESTABLE I DURADORA (27/09)
- APROVACIÓ D'UN ACORD DE FINANÇAMENT DE 40 MILIONS PER REACTIVAR LES OBRES DE LA LÍNIA 9 A LA ZONA FRANCA (27/12)

Font: elaboració pròpia

Polítiques de ciutadania i regeneració democràtica: un país amb bones pràctiques

En el tercer eix, dedicat a les polítiques de ciutadania i regeneració democràtica, cal destacar en primer lloc aquells programes o projectes adreçats a les relacions de cooperació amb l'exterior i, sobretot, les referències tant al fet migratori com a l'acollida de les persones refugiades. Malgrat les dificultats per avançar en aquest àmbit, els acords de govern mostren la prioritat que s'ha atorgat a aquests aspectes.

Quadre 5. Polítiques públiques relacionades amb drets i ciutadania

- APROVACIÓ DEL PLA ANUAL DE COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT PER AL 2016, QUE TÉ COM UN DELS EIXOS CENTRALS LA CRISI DELS REFUGIATS A LA MEDITERRÀNIA (03/05)
- PROJECTE DE LLEI DE LA COMUNITAT CATALANA A L'EXTERIOR, QUE MILLORA LA RESPOSTA A LES NOVES NECESSITATS SORGIDES DEL FET MIGRATORI CATALÀ (06/09)
- PRÒRROGA DEL PROGRAMA DE SUPORT DE L'ACOLLIDA DE LES PERSONES REFUGIADES (29/11)

Font: elaboració pròpia

En segon lloc, com es recull en el quadre 6, el Govern ha estat actiu en l'àmbit pressupostari i, simultàniament, ha donat continuïtat a l'aposta per la transparència i el govern obert ja iniciada els anys anterior. No es detecten, en canvi, iniciatives noves ni acords que suposin un impuls

especial en aquest àmbit. Com en els apartats anteriors, per tant, es detecten continuïtats més que no pas novetats.

Quadre 6. Polítiques públiques relacionades amb l'administració i la transparència

ADMINISTRACIÓ I FINANCES PÚBLIQUES

- REESTRUCTURACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ DEL GOVERN (19/01)
- INCREMENT D'UN 1% DEL SOU DEL PERSONAL DEL SECTOR PÚBLIC DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (19/01)
- AUTORITZACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA A FORMALITZAR OPERACIONS D'ENDEUTAMENT DURANT EL PERÍODE DE PRÒRROGA PRESSUPOSTÀRIA (26/01)
- EL GOVERN ES DOTA DE L'ESTRUCTURA QUE HAURÀ DE PERMETRE DESENVOLUPAT AL MÀXIM L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA (01/03)
- APROVACIÓ DE LA SOL·LICITUD D'ADHESIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA AL FLA 2016 (08/03)
- DECRET QUE REGULA EL CONTINGUT GENERAL DE L'ACCÉS ALS COSSOS TRIBUTARIS DE L'AGENCIA TRIBUTÀRIA DE CATALUNYA (15/03)
- APROVACIÓ DELS PRESSUPOSTOS 2016, QUE DESPLEGUEN EL PLA DE XOC I AUGMENTEN EN 874 MILIONS LA DESPESA SOCIAL (24/05)
- PROJECTE DE LLEI DE MESURES FISCALS, ADMINISTRATIVES, FINANCERES I DEL SECTOR PÚBLIC PER AL 2016 (24/05)
- DECRET LLEI PER RETORNAR LA TOTALITAT DE LA PAGA EXTRA DEL 2012 ALS EMPLEATS PÚBLICS (21/06)
- INICI DE LA MODIFICACIÓ URGENT DELS TRIBUTS QUE ESTAVEN INCLOSOS EN LA LLEI DE PRESSUPOSTOS DE 2016 (26/07)
- INICI DELS TRÀMITS PER RECUPERAR L'IMPOST NUCLEAR I ADAPTAR L'IMPOST SOBRE ELS GRANS ESTABLIMENTS COMERCIALS A LES RECOMANACIONS DE LA UE (02/08)
- EL PROJECTE DE PRESSUPOSTOS PER A L'ANY 2017 INCREMENTA LA DESPESA SOCIAL EN 1.170 MILIONS D'EUROS (29/11)
- PROJECTE DE LLEI DE MESURES FISCALS, ADMINISTRATIVES, FINANCERES I DEL SECTOR PÚBLIC PER AL 2017 (29/11)
- APROVACIÓ DELS CRITERIS D'APLICACIÓ DE LA PRÒRROGA DELS PRESSUPOSTOS DE LA GENERALITAT DE 2015 PER AL 2017 (20/12)
- DECRET LLEI QUE AUTORITZA LA FORMALITZACIÓ D'OPERACIONS D'ENDEUTAMENT DURANT EL PERÍODE DE PRÒRROGA PRESSUPOSTÀRIA (27/12)

MODERNITZACIÓ I TRANSPARÈNCIA

- CREACIÓ DE LA COMISSIÓ INTERDEPARTAMENTAL DE TRANSPARÈNCIA I GOVERN OBERT (22/03)
- PROJECTE DE LLEI DEL PROCEDIMENT DE VOTACIÓ ELECTRÒNICA PER GARANTIR EL DRET DE VOT ALS CATALANS A L'ESTRANGER (11/10)

Font: elaboració pròpia

Acords relacionats amb la conflictivitat amb l'Estat

En aquest darrer apartat hem recollit tots aquells acords que fan referència a les relacions amb l'Estat, constatant també la continuïtat en l'escalada de la conflictivitat. Dels vint-i-dos acords que es llisten al quadre 7, vint impliquen conflictes que es dirimeixen en l'àmbit judicial (recursos, requeriments, dictàmens, etc.), mentre dos tenen una naturalesa més estrictament política (anàlisis d'informes i condemna d'iniciatives polítiques). En qualsevol cas, un llarg llistat en el que no apareix cap acord de col·laboració i que ens mostra la situació tensa de les relacions entre Catalunya i Espanya, especialment en una legislatura que es proposa culminar el procés de transició nacional.

Quadre 7. Acords relacionats amb la conflictivitat amb l'Estat

- REQUERIMENT D'INCOMPETÈNCIA DAVANT L'ESTAT CONTRA EL DECRET QUE REGULA L'AVUACIÓ A L'EDUCACIÓ PRIMÀRIA (26/01)
- RECURS DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CONTRA EL DECRET DE L'ESTAT D'AUTOCONSUM D'ENERGIA ELÈCTRICA PER INVASIÓ DE COMPETÈNCIES (02/02)
- RECURS CONTRA EL DECRET ESTATAL QUE LIMITA LA CAPACITAT DEL COS D'INFERMERIA PER A LA INDICACIÓ I PRESCRIPCIÓ COL·LABORATIVA (09/02)
- SOL·LICITUD DE DICTAMEN AL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES PREVI A LA INTERPOSICIÓ D'UN CONFLICTE DE COMPETÈNCIES EN RELACIÓ ALS CRÈDITS DEL CARBONI (09/02)
- EL GOVERN DEFENSARÀ DAVANT DEL TC LA LEGALITAT I LEGITIMITAT DEL NOU DEPARTAMENT D'EXTERIORS (23/02)
- RECURS D'INCONSTITUCIONALITAT CONTRA EL PLA ESTATAL QUE REGULA L'ADQUISICIÓ DELS CRÈDITS DEL CARBONI (08/03)
- RECURS D'INCONSTITUCIONALITAT CONTRA EL REIAL DECRET QUE REGULA L'AVUACIÓ DE L'EDUCACIÓ PRIMÀRIA (15/03)
- REQUERIMENT D'INCOMPETÈNCIA CONTRA UN DECRET ESTATAL QUE REGULA DIVERSES NORMATIVES SOBRE ENERGIA (31/03)
- RECURS D'INCONSTITUCIONALITAT CONTRA LA LLEI DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓ CIVIL (05/04)
- SOL·LICITUD DE DICTAMEN AL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES SOBRE LA NORMATIVA ESTATAL D'AUDITORES ENERGÈTIQUES I EFICIÈNCIA ENERGÈTICA (19/04)
- RECURS D'INCONSTITUCIONALITAT DE L'ESTAT CONTRA LA LLEI DE CREACIÓ DEL MUNICIPI DE MEDINYÀ (26/04)
- RECURS DE L'ESTAT CONTRA LES LLEIS DE SIMPLIFICACIÓ ADMINISTRATIVA, D'IGUALTAT DE DONES I HOMES I DE L'IMPOST A HABITATGES BUITS (17/05)
- PRESENTACIÓ DE CONFLICTE POSITIU DE COMPETÈNCIA AL TC SOBRE LA NORMATIVA D'AUDITORIES ENERGÈTIQUES I PROMOCIÓ DE L'EFICIÈNCIA ENERGÈTICA (17/05)

- RECURS D'INCONSTITUCIONALITAT A LA LLEI DE FORMACIÓ PROFESSIONAL PER A L'OCUPACIÓ EN L'ÀMBIT LABORAL (31/05)
- RECURS D'INCONSTITUCIONALITAT DE L'ESTAT CONTRA LA LLEI D'EMERGÈNCIA SOCIAL (07/06)
- RECURS D'INCONSTITUCIONALITAT CONTRA DUES LLEIS ESTATALS EN MATÈRIA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA (14/06)
- DENÚNCIA DE LA INVASIÓ COMPETENCIAL DE L'ESTAT EN LA CONVOCATÒRIA DE SUBVENCIÓ PER A PROGRAMES D'ATENCIÓ SOCIAL (19/07)
- REQUERIMENT D'INCOMPETÈNCIA A L'ESTAT CONTRA EL DECRET QUE REGULA L'AVALUACIÓ FINAL A L'EDUCACIÓ SECUNDÀRIA I AL BATXILLERAT PERQUÈ VULNERA LES COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT (30/08)
- PRESENTACIÓ DE CONFLICTE POSITIU DE COMPETÈNCIA DAVANT DEL TC SOBRE LA CONVOCATÒRIA ESTATAL DE SUBVENCIÓ PER A PROGRAMES D'ATENCIÓ SOCIAL (06/09)
- FORMULACIÓ DE CONFLICTE DE COMPETÈNCIA DAVANT DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CONTRA EL REIAL DECRET QUE REGULA L'AVALUACIÓ FINAL A L'EDUCACIÓ SECUNDÀRIA I BATXILLERAT (25/10)
- EL GOVERN ANALITZA L'INFORME SOBRE L'ESTAT DELS SERVEIS SOCIAL A CATALUNYA 2016, QUE CONSTATA UNA REDUCCIÓ DEL 88,2% DE L'APORTACIÓ DE L'ESTAT A PROGRAMES SOCIALS (02/11)
- EL GOVERN CONSTATA QUE L'ESTAT MANTÉ L'OFENSIVA JUDICIAL CONTRA L'AUTOGOVERN DE CATALUNYA (22/11)

Font: elaboració pròpia

DE LA CONTINUÏTAT A LA RUPTURA

L'any 2016, com també el 2017, ha estat un període on s'ha barrejat la doble flaire de la continuïtat i de la ruptura: la continuïtat amb les línies ja encetades durant els anys anteriors i que hem resumit en la breu anàlisi del període 2010-2015; i la ruptura com un horitzó que es visualitza proper i que es materialitza tant en la conflictivitat amb l'Estat com en la poca novetat en les iniciatives de política pública. Els acords de govern, vistos amb una perspectiva cronològica i de manera panoràmica, ens confirmen l'excepcionalitat d'unes legislatures marcades primer per l'austeritat i, tot seguit, per la voluntat política de trencament.

No podem anar més lluny en la nostra anàlisi i caldrà veure si aquesta línia de continuïtat-ruptura es confirma en l'anàlisi de 2017 i, sobretot, si culmina en un punt d'inflexió ja en l'any 2018. Sembla que estem al final de la muntanya russa i, per tant, caldrà estar molt atents a com baixem d'aquesta atracció i, si és el cas, quin nou camí emprenem. ■

Partits polítics



Semblances electorals i incògnites de futur: de com els partits encaren les eleccions generals de 2016 i afronten els seus reptes organitzatius

■ **Lucía Medina, Maria Blanco, Sara García, Ricardo Serra, Alex Teruel**

Institut de Ciències Polítiques i Socials

El 2016 es va constatar un canvi important en l'estructura de partits a Catalunya. Els resultats de les eleccions generals de desembre de 2015 i de juny de 2016 van posar de manifest la substitució de CiU i el PSC com a forces protagonistes de la competència política a Catalunya pel tàndem format per ERC i ECP. També es van produir canvis importants en els partits a nivell intern: ERC va adoptar una posició de força en la coalició de JxSí i en ocasions va actuar de mediador entre la CUP i CDC, especialment en les negociacions per a la investidura del President de la Generalitat.

La formació convergent es va embarcar en un nou projecte polític, el PDeCAT, mitjançant un procés de reformulació organitzativa i de lideratge important, però no va poder evitar el seu debilitament polític i electoral. Ciutadans va reforçar la seva posició com a principal partit constitucionalista a Catalunya, tot i que va patir una certa frenada electoral en la seva expansió a nivell estatal arran de les eleccions generals del 26 de juny. D'altra banda, el PSC va continuar amb la seva evolució electoral descendent, alhora que es va trobar immers en les divisions al voltant del paper que haurien de jugar els socialistes en la investidura de Mariano Rajoy.

La coalició ECP es va consolidar a l'escena política, tot posicionant-se com la primera força a Catalunya en les eleccions generals de 2015 i 2016. Durant el 2016 algunes de les formacions que la integren van celebrar processos de renovació de l'organització: és el cas de Iniciativa, que va celebrar el seu Consell Nacional, i de Podem, que va elegir un nou secretari general.

Per la seva banda el PPC va viure una situació de certa paràlisi derivada de la manca de govern a Espanya, que va tenir com a conseqüència la demora en la celebració del seu congrés regional. Finalment, la CUP es va posicionar com un actor fonamental per a assegurar la governabilitat

de Catalunya. Arran d'aquesta responsabilitat, la formació anticapitalista va viure debats interns d'especial transcendència entre les diferents organitzacions que formen el partit, especialment pel que fa a la investidura de Puigdemont com a president de la Generalitat o l'aprovació dels pressupostos. Els debats es van saldar amb la dimissió de 6 dels 15 membres del seu Secretariat Nacional, un fet que va precipitar l'elecció dels nous membres d'aquest òrgan.

A les pàgines que segueixen es detallen tots aquests aspectes i altres derivats de la vida interna de tots aquests partits.

ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA DAVANT LA PERSPECTIVA DE L'HEGEMONIA DEL NACIONALISME CATALÀ

La confirmació de la puixança d'Esquerra Republicana de Catalunya

Durant 2016 va continuar el creixement electoral d'Esquerra Republicana de Catalunya, tot confirmant-se la seva línia ascendent iniciada el 2014, quan la formació va guanyar les eleccions europees a Catalunya, i que va prosseguir en les eleccions al Parlament de Catalunya del 27 de setembre de 2015 i les eleccions generals del 20 de desembre del mateix any .

En el cas dels comicis catalans aquesta trajectòria positiva va ser, però, més difícil de valorar, ja que ERC hi va concórrer en coalició amb Convergència i altres forces minoritàries sota les sigles de Junts pel Sí, la qual va obtenir 62 escons i el 39,5 per cent del vot vàlid. D'aquests 62 escons 20 van correspondre a ERC. Tanmateix, a les eleccions al Congrés dels Diputats del 20 de desembre es va poder comprovar directament la capacitat d'atracció electoral de la formació republicana, en posicionar-se a Catalunya com a la segona força política (darrera d'En Comú Podem) i aconseguir 9 escons i el 15,9 per cent del vot vàlid.

La repetició de les eleccions generals el mes de juny de 2016 va corroborar el bon moment electoral d'ERC i va reafirmar la seva posició hegemònica dins l'espai sobiranista. Tot i mantenir el nombre d'escons, ERC va augmentar en 31.000 paperetes el registre electoral aconseguït el desembre de 2015, alhora que reduïa la distància que la separava d'En Comú Podem en termes de vot vàlid.

En definitiva, tant els resultats electorals del 20 de desembre de 2015 com els del 26 de juny de 2016 posen de manifest un canvi profund en l'estructura del sistema de partits a Catalunya, amb

la substitució de CiU i el PSC com a forces protagonistes de la competència política per la nova contesa pel lideratge entre ERC i ECP.

Les relacions d'ERC i CDC dins de Junts pel Sí: una coalició difícil

La nova composició política del Parlament de Catalunya sorgida de les eleccions de setembre va col·locar ERC en una posició de força dins del sobiranisme, alhora que membres del partit van ocupar llocs de gran importància estratègica en el nou Govern de la Generalitat; com ara la vicepresidència i la conselleria d'economia i hisenda, ambdues en mans d'Oriol Junqueras, o les conselleries de salut, treball i justícia.

D'altra banda, ERC va jugar un paper de mediador en el procés d'investidura del nou president, ja que degut a la manca d'acord entre l'antiga Convergència i la CUP per investir Artur Mas, Catalunya semblava abocada a una repetició electoral. Així, mentre Oriol Junqueras exhortava CDC i la CUP a actuar de forma responsable durant les negociacions per investir un candidat, altres veus importants dins del partit (com la de Joan Tardà) convidaven Artur Mas a fer un pas al costat per tal de permetre la formació d'un govern independentista.

Cal dir, però, que les relacions dins la coalició de JxSí no van ser fàcils. Des de l'inici de la formació del govern, ERC i CDC van evidenciar les seves diferències, manifestades tant en rodes de premsa com en els propis debats parlamentaris. Passades poques setmanes de la investidura de Puigdemont, el primer tema que va qüestionar el consens dins del grup parlamentari va ser la diferent interpretació del full de ruta sobiranista. En aquest sentit, mentre ERC feia una aposta més ferma per la unilateralitat en cas que no es pogués pactar un referèndum amb el govern espanyol (en aquell moment en funcions), CDC es va mostrar més moderada i va defensar continuar per la via del diàleg i la negociació.

Altres moments destacats de conflicte entre ambdues forces sobiranistes foren: 1) la votació de la proposta de derogació de la reforma laboral en el marc del segon ple monogràfic contra la pobresa celebrat al Parlament el mes de març (ERC va votar a favor i CDC es va abstenir); 2) la votació de la moció del PSC en el mes d'abril, que demanava rescindir els concerts amb els centres educatius que segreguen per sexe i en què ERC es va abstenir i CDC va votar en contra, i 3) l'elaboració dels pressupostos de 2017, quan Oriol Junqueras va plantejar el mes de maig una pujada de l'IRPF a les rendes més altes i CDC s'hi va negar rotundament.

Finalment, l'acostament de la data de les eleccions generals del 26 de juny i la negativa d'ERC de reeditar la coalició electoral amb CDC per a aquests comicis van servir per atiar les divergències entre ambdues forces, davant la necessitat de marcar perfil polític propi.

Aquestes dificultats dins de la coalició de JxSí contrasten amb l'estabilitat interna d'ERC com a partit: la manca de desavinences i el sòlid suport a la figura d'Oriol Junqueras, president de la formació republicana, faciliten que la vida del partit transcorri sense grans entrebancs.

Perspectives de futur

La puixança electoral d'ERC i el seu paper destacat en l'escena política catalana consoliden el protagonisme de la formació republicana de cara al futur. De fet, els resultats de diferents sondejos publicats al llarg de 2016 assenyalen que ERC seria la primera força política en intenció de vot en cas de celebrar-se eleccions autonòmiques a Catalunya.

De totes maneres caldrà veure quin camí adopta aquest protagonisme donats els interrogants que planegen al voltant d'una legislatura de caràcter excepcional, dintre de la qual s'ha establert com a primera fita la celebració d'un referèndum per la independència, però que en cas de fracassar les opcions que es plantegen es mouen entre la ruptura unilateral amb l'Estat o a la convocatòria d'eleccions anticipades.

DE CONVERGÈNCIA DEMOCRÀTICA DE CATALUNYA AL PARTIT DEMÒCRATA EUROPEU CATALÀ: OMBRES I LLUMS D'UNA TRANSFORMACIÓ

L'any 2016 es va iniciar de forma agitada per a Convergència a causa de la disputa sobre la candidatura d'Artur Mas com a president de la Generalitat. Les eleccions al Parlament de Catalunya del 27 de setembre de 2015 havien donat la victòria a la coalició electoral de Junts pel Sí, formada per CDC i ERC com a socis principals, però aquesta victòria no era suficient per investir Mas, de manera que calia el suport de la CUP; un suport que la formació anticapitalista ja havia assegurat durant la campanya que mai no donaria.

Així, el 9 de gener de 2016 –després de les dues sessions d'investidura fallides del 10 i 12 de novembre i mercès a un acord d'última hora entre JxSí i la CUP– es va anunciar que Mas seria

substituït com a candidat a president de la Generalitat per Carles Puigdemont, també membre de CDC i número tres de la llista de JxSí per Girona. Puigdemont va ser investit el 10 de gener amb 70 vots a favor (62 de JxSí i 8 de la CUP), dues abstencions (de la CUP) i el vot contrari de la resta de grups.

Concloïa d'aquesta manera un any polític, el de 2015, en què CDC va patir un debilitament electoral i polític important, que es va fer palès primer quan en les eleccions municipals de maig (encara com a CiU) va perdre més de 100.000 vots respecte de les celebrades en 2011; segon, quan en les eleccions al Parlament del 27S la seva identitat de partit es va diluir dins la coalició JxSí; i tercer, quan en les eleccions generals del 20 de desembre pràcticament es va enfonsar en perdre quasi la meitat dels vots de quatre anys enrere. En aquests comicis, CDC –ja separada de UDC i en coalició amb Reagrupament i Demòcrates de Catalunya sota les sigles Democràcia i Llibertat (DiL)– només va obtenir el 15 per cent del vot vàlid a Catalunya, tot quedant per sota d'En Comú Podem, ERC i el PSC.

CDC encarava, doncs, el 2016 amb la necessitat de complir el seu compromís de formalitzar la independència de Catalunya en el termini de 18 mesos, però també de reformular-se com a partit. La formació havia de reconvertir-se per abordar de manera eficaç el gir programàtic independentista pel qual havia apostat feia ja un temps, alhora que per dissenyar una estratègia política que li permetés recuperar el terreny perdut. D'altra banda, calia trencar tots els lligams amb els presumptes casos de corrupció que havien envoltat el partit darrerament, així com allunyar l'ombra de l'expresident Jordi Pujol.

Com a primer pas per arribar a aquesta refundació, CDC inicià a finals de febrer un procés de participació adreçat a militants, simpatitzants i integrants de llistes electorals, que es va batejar amb el nom de "Torn Obert". El debat es va estructurar al voltant de tres eixos: l'ideològic, l'estructura organitzativa i els aspectes referents a l'estratègia política. A més, es va discutir la denominació que hauria d'adoptar la nova formació.

Aquesta primera fase va culminar amb el congrés extraordinari de CDC celebrat el 21 de maig, cita que es va anomenar "súperdissabte" i on es va decidir la dissolució formal de CDC i la creació d'un nou partit amb el vot favorable del 67 per cent de la militància. En aquest congrés també es va dur a terme, per primer cop per part dels militants, l'elecció de Francesc Homs com a cap de llista per a les eleccions generals del 26 de juny.

Tanmateix, CDC va concórrer en aquests comicis amb la seva denominació original i van ser les primeres eleccions en què va competir en solitari, obtenint uns resultats semblants als obtinguts sis mesos enrere en les generals del 20D. Va mantenir els vuit diputats d'aleshores però va perdre quatre senadors dels sis que tenia, i es va quedar sense grup parlamentari propi en ambdues cambres.

L'incipient partit va celebrar el seu primer congrés entre els dies 8 i 10 de juliol a Barcelona. Els antics dirigents de Convergència van proposar dos noms per designar-lo: *Més Catalunya* i *Catalans Convergents*. Tanmateix aquestes propostes foren rebutjades per la militància i es van proposar tres noms alternatius: *Junts per Catalunya*, *Partit Demòcrata Català* i *Partit Nacionalista Català*. Finalment, l'opció de *Partit Demòcrata Català* fou la més recolzada (amb 871 vots), seguida de la de *Partit Nacionalista Català* (567 vots).

No obstant això, el Ministeri de l'Interior va denegar la sol·licitud d'inscripció en el registre de partits de la nova marca per la seva similitud amb la del Partit Demòcrata de Catalunya. El nou partit es va inscriure llavors a finals de setembre com a Partit Demòcrata Europeu Català (PDeCAT), un nom alternatiu que fou ratificat per la militància a finals d'octubre, tot i que, a dia d'avui, la formació manté un recurs contenciós a fi de recuperar el nom de Partit Demòcrata Català.

A banda de la qüestió nominal, durant el congrés fundacional es van fixar les bases ideològiques de la nova formació i la seva estructura organitzativa. Quant al primer punt, PDeCAT es va definir com a demòcrata, catalanista, independentista, europeista i humanista, alhora que va fer defensa de la república com a model d'estat.

Quant a la divisió organitzacional, es va acordar la creació d'una direcció encapçalada per un tàndem presidencial, amb un president i un vicepresident mixt, com a màxim òrgan de representació institucional i sense funcions executives, però sí de coordinació. Per sota, una direcció executiva, formada per un coordinador general i onze membres més, cadascun amb una responsabilitat determinada, que s'encarregaria de la gestió del dia a dia. Completen l'organigrama 1) un comitè nacional, integrat per cinquanta membres representants sectorials i territorials, a més dels màxims dirigents; 2) un consell nacional amb tres-cents membres, que es reuniria cada dos mesos; i 3) l'assemblea nacional –el que fins ara era el congrés–, que s'aplegaria cada dos anys per renovar càrrecs i plantejaments, i en la qual podran participar tots els associats.

També es va convenir que l'elecció dels càrrecs de la formació i dels aspirants a càrrecs electes es fes pel sistema de primàries, celebrant-se les inaugurals el 23 i 24 de juliol per escollir la direc-

ció del partit. L'expresident de la Generalitat Artur Mas i la consellera de presidència Neus Munté foren elegits com a president i vicepresidenta de la formació; Marta Pascal i David Bonvehí com a coordinadors generals; i Mercè Conesa com a presidenta del consell nacional.

En acabar 2016, el PDeCAT tenia com a reptes més immediats la recuperació de la militància perduda durant el període de transició i, potser més important, la necessitat de marcar un perfil propi que el distingís del seu competidor més directe –ERC– i el permetés fer-se amb la centralitat en la política catalana de què havia gaudit durant tant de temps.

Tanmateix, el futur de PDeCAT resulta impredecible. Primer, pels suports electorals més aviat minsos que li auguren les enquestes; segon, per les tensions a què l'aboquen les vicissituds del procés cap a la independència; tercer, per les conseqüències dels processos judicials oberts arran del 9N; i per últim, per les ombres que projecten sobre el nou partit els casos de corrupció que afecten antics membres de Convergència.

CIUTADANS: ENTRE LA BEL·LIGERÀNCIA DE CATALUNYA I LA GARANTIA DE LA GOVERNABILITAT A L'ESTAT

L'activitat del grup parlamentari de Ciutadans durant el 2016 es va caracteritzar pel to bel·ligerant del seu discurs i la duresa de les seves crítiques respecte de l'acció del Govern. La cap de l'oposició, Inés Arrimadas, fou especialment incisiva amb l'Executiu català per les seves actuacions orientades a la construcció d'un Estat independent. A més, C's va desaprovar la manca de polítiques socials i la paràlisi generalitzada del Parlament –5 lleis i 5 decrets en un any–, alhora que va denunciar les grans despeses que estava ocasionant el procés cap a la independència i el perill que es desencadenés una fractura social.

Quant a la política estatal i la implantació de C's en altres territoris, el creixement electoral del partit va experimentar una certa frenada respecte de les eleccions generals de 2015. Així, la convocatòria d'unes noves eleccions generals el mes de juny del 2016 es va saldar amb la pèrdua de prop de 373.000 vots i 8 diputats; mentre en les eleccions autonòmiques gallegues i basques de setembre de 2016 no va obtenir representació parlamentària en cap de les dues CCAA, un fet que posà de manifest les dificultats de la formació per establir-se en llocs on el PP gaudia d'una presència força sòlida.

D'altra banda, i com a conseqüència de la seva ràpida expansió inicial arreu de l'Estat, la formació taronja va haver de donar de baixa a més de 50 regidors i 1.800 militants per incompliment de la normativa interna, alhora que una desena dels seus regidors van dimitir de forma voluntària per discrepàncies amb l'organització. Aquestes discrepàncies no foren, però, les úniques. Alguns fundadors del partit com Albert Boadella o Francesc de Carreras –ambdós, referents intel·lectuals de C's– van criticar els actes organitzats per C's amb motiu de la celebració de la Diada, i poques setmanes després l'eurodiputada Carolina Punset va abandonar l'Executiva Nacional de C's, al·legant desavinences amb l'estratègia nacional del partit, especialment pel que fa a la política de pactes a nivell estatal i la gestió de la resposta al procés sobiranista a Catalunya.

Així mateix, l'expansió de C's a la resta d'Espanya va comportar la convocatòria de la seva primera assemblea nacional com a partit d'àmbit estatal –la quarta en la història de la formació–, els treballs preparatoris de la qual van començar a finals de 2016, malgrat que no se celebraria fins el febrer de 2017. En aquests treballs es van perfilar els debats que hauria d'afrontar la formació, com ara: 1) la seva definició ideològica; 2) el seu posicionament respecte dels nacionalismes i regionalismes; 3) el grau d'autonomia amb què hauria de comptar l'estructura autonòmica i municipal del partit; o 4) la ciutat que acabés sent el centre neuràlgic de l'organització –Barcelona o Madrid.

De fet, la definició ideològica de C's era un dels temes que creava més divisió, donada l'existència de dues postures: una defensada per dirigents com Jordi Cañas i Carolina Punset, que advocava pel manteniment als estatuts de la definició de Ciutadans com un partit socialdemòcrata, i una altra emparada per Albert Rivera que defensava l'adopció de l'etiqueta de liberal i progressista. Aquesta qüestió no s'acabaria resolent, però, fins el 2017.

PARTIT DELS SOCIALISTES DE CATALUNYA, L'APOSTA PEL PERFIL FEDERALISTA EN UN CONTEXT DE CRISI PARTIDISTA

La clarificació de la posició del PSC respecte del procés sobiranista

La celebració de les eleccions al Parlament de Catalunya del 27 de setembre i les eleccions generals del 20 de desembre (ambdues del 2015) va confirmar l'evolució electoral descendent del PSC. Aquesta davallada, però, fou més important en el cas de les eleccions al Congrés dels Diputats, quan el PSC va haver de conformar-se amb el 15,7 per cent del vot vàlid i 8 diputats. Mai

els socialistes catalans havien reunit nivells tan minsos de vot, coincidint pràcticament els suports al partit en ambdues arenes.

Amb tot, alguns esdeveniments viscuts al PSC abans fins i tot d'aquests dos comicis van contribuir a clarificar la seva posició en el sistema polític català. Les dimissions i les escissions en el partit al llarg de 2014 i 2015 –Avancem, Nova Esquerra Catalana (NECAT), Moviment Catalunya i Moviment d'Esquerres (MES)– van servir de fet per reduir les tensions internes al voltant de la qüestió nacional i per a la seva reafirmació en la defensa d'un nou encaix territorial de Catalunya dins d'Espanya, al mateix temps que s'excloïa la celebració d'un referèndum d'autodeterminació.

De forma coherent amb aquest posicionament, Miquel Iceta (primer secretari del partit i president del grup parlamentari dels socialistes al Parlament) va expressar la negativa del seu grup a la investidura de Carles Puigdemont com a president de la Generalitat en la tercera sessió d'investidura de la legislatura del 10 de gener de 2016, al·legant l'oposició del PSC al procés que hauria de dur a la independència de Catalunya sobre la base de consideracions de caràcter legal i d'una voluntat majoritàriament contrària de la ciutadania.

De com les eleccions generals del 26 de juny obren una crisi en les relacions entre el PSC i el PSOE

Tanmateix, la fragmentació electoral i parlamentària que experimenta la situació política a Espanya des de les eleccions generals del 20 de desembre torna a posar en tensió les relacions entre el PSOE i el PSC; una font de polèmiques recurrents entre les files socialistes, però que aquest cop a més es van entrecreuar amb les lluites de poder entre alguns líders regionals del PSOE i les pressions derivades de la inestabilitat política i institucional.

La manca de les majories i els acords necessaris per a la formació de govern després d'aquests comicis va forçar la convocatòria d'unes noves eleccions sis mesos després, el 26 de juny de 2016. El secretari general del PSOE, Pedro Sánchez, va repetir com a candidat a president per part del socialistes. En aquesta ocasió, però, Carme Chacón va renunciar a encapçalar la llista del PSC per Barcelona, i Meritxell Batet –persona de confiança de l'equip de Pedro Sánchez– va ocupar el seu lloc sense haver de disputar la plaça en unes primàries després de la renúncia de Carles Martí a plantejar una candidatura alternativa.

Meritxell Batet ja havia figurat com a número dos en la llista de Pedro Sánchez per Madrid en les

anteriors eleccions del 20 de novembre, i la seva designació com a cap de llista per Barcelona va tornar a evidenciar la bona sintonia existent entre la direcció del PSC i el líder socialista.

La caiguda de la participació en els comicis del 26 de juny va permetre al PSC augmentar un xic el seu percentatge de vot vàlid fins arribar al 16,1 per cent, malgrat la pèrdua d'uns 30.000 vots, però el repartiment d'escons es va saldar amb la pèrdua d'un diputat en no sortir elegida la parlamentària de Lleida. Els socialistes arribaven així al seu mínim electoral històric en el marc d'unes eleccions generals, a la vegada que els populars milloraven els seus resultats de mig any enrere en el conjunt d'Espanya i sumaven 14 diputats als ja aconseguits.

Tot i així, es va tornar a reproduir la situació anterior de manca dels vots necessaris per garantir la investidura d'un nou president, en aquest cas de Mariano Rajoy (que, a diferència de les passades eleccions, aquest cop va acceptar l'encàrrec del rei Felip VI de sotmetre's-hi). Però perquè la investidura reeixís calia com a mínim l'abstenció d'alguns diputats del grup socialista, i és en aquest context que es desencadenà el conflicte a compte de l'estratègia política a adoptar-hi. Així, entre els militants i al mateix grup parlamentari en el Congrés començà a aparèixer la divisió entre els que preferien abstenir-se en la investidura de Mariano Rajoy a fi d'evitar la convocatòria d'unes terceres eleccions, i els que defensaven les tesis de Pedro Sánchez de negar-se a facilitar la formació d'un govern dels populars i que preferien un govern alternatiu amb Podemos i, si fos necessari, amb un acord amb els partits independentistes.

El conflicte es va agreujar quan el 28 de setembre es va produir la dimissió en bloc de 17 membres de la Comissió Executiva Federal del PSOE amb l'objectiu de forçar la seva dissolució. Poc després, l'1 d'octubre, va tenir lloc una reunió molt convulsa del Comitè Federal que va acabar amb la dimissió de Pedro Sánchez i la formació d'una gestora amb la missió d'assumir el control del partit, encapçalada pel president d'Astúries Javier Fernández. D'altra banda, el 23 d'octubre, el Comitè Federal del PSOE va acordar abstenir-se en la segona votació d'investidura de Mariano Rajoy com a president. La decisió va ser adoptada per 139 vots a favor i 96 en contra.

Tanmateix, aquest acord no va resoldre la situació. En aquesta mateixa reunió Miquel Iceta va anunciar que el PSC no respectaria la decisió del comitè i que trencaria la disciplina de vot en la votació d'investidura, al temps que els líders del PSOE van advertir-lo que aquest incompliment resultaria en una revisió de les relacions entre el PSC i el PSOE, que podria finalitzar en una ruptura.

Finalment, el 29 d'octubre Mariano Rajoy va ser investit president amb majoria simple gràcies a l'abstenció de 68 diputats del PSOE, però amb el vot contrari d'altres 15 diputats del grup socialista, inclosos els 7 del PSC. A partir d'aquest moment les relacions entre ambdós partits entraren en una crisi que no es reconduirà fins més endavant, ja en el 2017.

Primàries, XIII Congrés i perspectives de futur

Paral·lelament els socialistes catalans van celebrar un procés de primàries el 15 d'octubre per triar el seu primer secretari. Els candidats foren Miquel Iceta (en aquell moment líder de la formació) i la viceprimera secretària del PSC i alcaldessa de Sta. Coloma de Gramenet, Núria Parlon; ambdós amb molts suports en el partit. De fet Parlon va aconseguir més de 3.000 avals de la militància i Iceta més de 3.500, quan els avals requerits no sobrepassaven els 900 (el 20 per cent del cens de militants).

Els plantejaments d'Iceta i Parlon no diferien gaire en termes ideològics però sí en l'estratègia política a prendre. D'altra banda, tots dos projectaven una imatge generacional força diferent. Així, mentre Iceta es presentava com el candidat de l'experiència i l'estabilitat (el candidat de "l'aparell", en la seva lectura negativa) i proposava guanyar el vot moderat catalanista no independentista, Parlon apareixia com una candidata jove, compromesa amb la renovació del partit i disposada a situar el PSC més a l'esquerra a fi de fer front a la competència d'En Comú Podem.

Les primàries van concloure amb la victòria de Miquel Iceta, que va ser proclamat primer secretari amb el 54 per cent dels vots contra el 46 per cent dels vots de Parlon. En la votació hi va participar el 50,8 per cent dels militants d'un total dels 17.935 convocats.

Deu dies després, el 25 d'octubre, va tenir lloc la reunió del Consell Nacional del PSC on el partit va fixar oficialment la seva postura respecte de la investidura de Mariano Rajoy: el Consell va aprovar una resolució de la direcció per la qual el PSC es desmarcava de l'abstenció acordada dos dies abans al Comitè Federal del PSOE. El document es va aprovar amb 241 vots a favor i una abstenció. Com ja s'ha comentat, el vot contrari a Rajoy expressat pels diputats del PSC al Congrés dels Diputats va significar un tomb important en les relacions entre ambdues formacions, que no es van normalitzar fins el 2017.

Per acabar, el primer cap de setmana de novembre el PSC va celebrar el seu XIII Congrés, que va servir per confeccionar una nova executiva del partit i definir els seus objectius de cara al futur.

Entre aquests objectius destaca el compromís de treballar per una reforma en clau federal de la Constitució i de pressionar el PSOE perquè reconegués a Catalunya com a nació, tot abandonant la via canadenca de celebrar una consulta independentista si la reforma de la Constitució no es produís. També destaca la voluntat de maximitzar la col·laboració entre les forces d'esquerres al Parlament i de traçar una estratègia compartida de canvi social, però sense perdre els senyals d'identitat socialista.

DE CATALUNYA SÍ QUE ES POT A LA GESTACIÓ D'UN NOU ACTOR POLÍTIC: ES CONSOLIDA LA CONFLUÈNCIA

Catalunya Sí que es Pot, entre l'Escil·la i el Caribdis del dret a decidir

Catalunya Sí Que es Pot és una coalició creada el 2015 com a resultat d'una situació electoral complexa i sotmesa a profunds canvis. L'existència d'un creixent espai electoral d'esquerres va permetre la cristallització d'una candidatura integrada per quatre formacions: Iniciativa per Catalunya-Verds, Podem, Equo i Esquerra Unida i Alternativa. La interacció d'un nombre tan elevat d'actors amb postures divergents va tenir com a resultat una activitat intensa en termes de coordinació, que no sempre va ser fàcil.

Concretament, el posicionament de la coalició en el Parlament respecte de la qüestió de confiança, el debat de política general, els pressupostos i el dret a decidir van derivar en ocasions en controvèrsies importants. Sobretot el dret a decidir, un tema sobre el qual CSQEP va adoptar una postura movedissa i cauta. En primera instància, la coalició va prendre la decisió de no participar en les reunions per a la redacció de les tres lleis de la ruptura amb l'Estat, mantenint-se al marge del procés. Amb tot, durant el debat de política general d'octubre CSQEP va votar juntament amb JxSí una resolució que instava el Govern a negociar amb l'Estat un referèndum sobre el futur polític de Catalunya. Aquest referèndum hauria de comptar amb el reconeixement previ de la Unió Europea i la comunitat internacional. Tanmateix, aquesta proposta evitava aclarir què passaria si no s'aconseguia aquesta consulta pactada i/o aquest reconeixement, quedant en tot cas clar que CSQEP apostava per la defensa de la celebració d'un referèndum legal i el rebuig de la via unilateral.

Les eleccions generals de juny i el projecte d'un nou actor polític per a tota Catalunya

Durant el mes de març es va celebrar el Consell Nacional de Iniciativa per Catalunya-Verds. En aquest acte es van realitzar primàries que van acabar amb l'elecció d'Ernest Urtasun com a portaveu i de David Cid i Marta Ribas com a coordinadors de la formació ecosocialista. D'aquesta manera es va configurar un triumvirat que va continuar amb la línia d'actuació del seus predecessors, Joan Herrera i Dolors Camats. Després de la seva elecció Urtasun va declarar que ICV havia de perseguir dos objectius de cara al futur: aconseguir un govern d'esquerres a Espanya i enfortir-se per no perdre pes en el procés de confluència que s'estava produint entre les formacions de la nova esquerra.

Tres mesos després tenien lloc les eleccions generals del 26 de juny. En Comú Podem –coalició formada per ICV, EUiA, Equo, BeC i Podem Catalunya– va tornar a concórrer-hi amb l'objectiu de revalidar els bons resultats de desembre de 2015. La formació, que va comptar de nou amb Xavier Domènech com a cap de llista per Barcelona, repetí la seva victòria a Catalunya, tot mantenint els 12 diputats dels comicis anteriors i malgrat la pèrdua de prop de 75.000 vots.

Precisament, fruit de l'èxit obtingut per ECP en les eleccions generals de 2015 i 2016, des de l'àmbit de la nova esquerra es va plantejar la creació d'un ens polític que repetís la fórmula de confluència però aquest cop per a tota Catalunya, més enllà de la solució que va significar en el seu moment la formació de CSQEP, en la qual no va participar BeC. Aquest nou subjecte polític no acabaria cristal·litzant, però, fins 2017.

La reorganització de Podem Catalunya

Després de gairebé un any de la dimissió de Gemma Ubasart com a secretària general, Podem Catalunya va celebrar del 22 al 24 de juliol un procés de primàries per triar la composició del seu Consell Ciutadà i la persona que hauria d'ocupar aquesta secretaria. Es van presentar com a candidats a aquest càrrec Albano Dante Fachín, Jéssica Albiach, Raimundo Viejo, Óscar Guardingo i Rafael García.

La candidatura de Dante Fachín (proper al corrent intern Esquerra Anticapitalista de Podemos) apostava per l'extensió i l'enfortiment territorial de Podem a Catalunya i per mantenir la seva independència respecte de Podemos. Per la seva banda, Jéssica Albiach (propera al sector d'Íñigo Errejón) advocava perquè Podem no perdés la seva identitat en el procés de confluència de la

nova esquerra i per una major presència femenina dins de l'organització, i no es mostrava partidària de fer de Podem un partit diferent de Podemos. En canvi, Raimundo Viejo defensava que Podem comptés amb personalitat jurídica pròpia i liderés la confluència catalana, a més de ser el candidat que més clarament es desmarcava de l'independentisme. En una línia semblant, Óscar Guardingo proposava un Podem constituït com a partit independent de Podemos, mentre les propostes de Rafael García s'adreçaven sobretot al mode de funcionament del partit.

Finalment, Albano Dante fou elegit secretari general amb el 42% dels vots, seguit de Jéssica Albiach amb el 24%. Quant a la votació per a la formació del Consell Ciutadà integrat per 34 membres, la candidatura de Fachín va aconseguir-ne 24. Destacaren, però, els baixos índexs de participació en les votacions (només un 13% de les persones amb dret a vot exerciren el sufragi) i l'elevat nombre de vots en blanc (1.081).

Després de la seva victòria, Dante va reclamar més quota de poder dins de la coalició de CSQEP al Parlament. Davant de la negativa dels seus socis, la nova executiva de Podem va declarar que serien les bases les que decidirien el futur de la formació dins de CSQEP.

PARTIT POPULAR CATALÀ: ENTRE LA PARÀLISI INTERNA I L'ÈXIT ELECTORAL A L'ESTAT

Durant l'any 2015 el Partit Popular Català (PPC) afrontà unes noves eleccions a la Generalitat de Catalunya amb l'esperança d'acaparar el vot del no a la independència. El PPC apostà per un nou candidat, Xavier García Albiol, que representava el discurs més crític pel que fa a la independència. Tanmateix, en les eleccions del 27 de setembre de 2015 el PPC obtingué una representació d'11 diputats, suposant els seus pitjors resultats des de 1992.

El PPC va renovar el 4 de febrer de 2016 la direcció del partit davant la impossibilitat de convocar els congressos ordinaris nacional i regional com a conseqüència de les dificultats per a la formació de govern després de les eleccions generals del 20 de desembre de 2015. Així, i de forma provisional, Xavier García Albiol fou proclamat coordinador general del PP a Catalunya en substitució d'Alicia Sánchez Camacho, qui també es mantindria com a presidenta de la formació fins que es poguessin celebrar els congressos corresponents. Completaven l'equip d'Albiol cares

noves com ara Ramón Riera, Núria Carreras i Alberto Palazi, alhora que es recuperava a Jordi Cornet com a secretari general.

El grup popular va intentar durant el 2016 liderar l'alternativa constitucionalista a Catalunya que li disputava Ciutadans des de 2015, i com a exemple d'aquesta estratègia va proposar una reunió –sense èxit– amb C's i el PSC amb l'objectiu de forjar un acord de cara a les noves eleccions generals previstes per al 26 de juny. Dintre del seu horitzó també entrava l'eixamplament de les bases socials del partit a Catalunya, tot recuperant el votants que van marxar a C's i aquells no nacionalistes que votaven el PSC. També va mirar d'atreure antics votants d'Unió Democràtica de Catalunya.

En els comicis de juny, el Partit Popular va millorar els seus resultats respecte de les eleccions del 20 de desembre i fou l'únic partit a Catalunya que aconseguí augmentar el seus escons, obtenint finalment una representació de 6 diputats (va recobrar l'escó de Lleida). Però potser el més important és que es va situar com a cinquena força política, prenent la davantera electoral a C's.

Finalment, a la tardor la militància i alguns membres destacats del partit van mostrar el seu disgust per la demora en la celebració del congrés que havia de votar el nou president regional, així com el nou secretari general. Van criticar la manca d'entitat ideològica més enllà del discurs antiindependentista, així com la paràlisi del comitè executiu i del comitè de direcció del partit, ja que ambdós òrgans no estaven respectant els calendaris de celebració de reunions. I també l'acumulació de càrrecs d'Albiol, que era alhora diputat, senador i regidor a Badalona. Tanmateix, els congressos regionals del PP es convoquen després del nacional i la cúpula catalana no preveia que es poguessin celebrar abans de febrer de 2017.

CANDIDATURA D'UNITAT POPULAR, UNA PEÇA CLAU EN UN ESCENARI INCERT I AGITAT

El protagonisme de la CUP en la investidura d'un nou president

Els resultats de les eleccions autonòmiques de 2015 van erigir la CUP com a actor fonamental per assegurar la governabilitat de Catalunya, començant per la investidura del nou president de la Generalitat –que per a la coalició JxSí havia de ser Artur Mas.

La decisió d'acceptar o rebutjar la investidura de Mas va provocar una profunda divisió interna

en la CUP entre partidaris i detractors. Després de l'empat en la votació de l'assemblea nacional celebrada a Sabadell el 27 de desembre de 2015 sobre la proposta d'acord d'oferta de JxSí, que incloïa la presidència d'Artur Mas, el Secretariat Nacional optà per traslladar la decisió final a les assemblees locals i territorials. Les assemblees van rebutjar definitivament la candidatura d'Artur Mas el 4 de gener en el marc de la trobada del Consell Polític i el Grup d'acció parlamentària, un fet que precipità la dimissió i la renúncia a l'acta de diputat del cap de llista per Barcelona, Antonio Baños, i l'abandonament de l'organització *Corrent Roig* de la CUP.

Després de la renúncia d'Artur Mas a la investidura, Carles Puigdemont –alcalde de Girona i número tres de la llista de JxSí per Girona– va ser proposat com a candidat a la presidència de la Generalitat. Les demandes de la CUP per a la investidura de Puigdemont foren bàsicament tres: la ruptura amb la legalitat espanyola, l'activació d'un pla de xoc social per donar resposta a les necessitats dels col·lectius en risc d'exclusió social, i l'inici del procés constituent que hauria de conduir a la independència en un període de 18 mesos. Finalment, ambdós grups parlamentaris van arribar a una solució d'última hora i Puigdemont fou investit president el 10 de gener de 2016, a canvi de l'acceptació per part de la CUP d'un acord d'estabilitat parlamentària, del reconeixement d'errors i de les dimissions de dos diputats.

Les tensions internes d'una formació complexa

Les negociacions per al candidat a la presidència i, posteriorment, el debat sobre els pressupostos van posar de manifest la complexitat del model organitzatiu i de deliberació de la CUP. Cal destacar que aquesta formació fou el resultat de la unió de diverses organitzacions i moviments socials i, per tant, la presa de decisions es porta a terme entre una diversitat d'actors i a través d'un procediment assembleari complex.

De fet, arran de les dificultats que envoltaren la investidura d'un nou president, alguns dels grups que integren la CUP proposaren el debat entre la continuïtat amb el model basat en les assemblees (mantenint el paper de les bases) o l'evolució cap a una estructura organitzativa més adaptada a la seva nova situació institucional. Així, l'organització *Poble Lliure* va defensar la necessitat de crear un model jeràrquic per agilitzar els processos de presa de decisions, mentre que el grup *Endavant* apostava pel manteniment del paper decisiu de les bases. Aquest debat es va traslladar a l'Assemblea Nacional celebrada el dia 22 de maig.

El 28 de maig es va reunir el Consell Polític de la CUP amb representants de les assemblees territorials i altres organitzacions. En el decurs de la reunió es va votar la presentació d'una esmena a la totalitat als pressupostos de la Generalitat per a l'any 2016. La CUP considerava que eren pressupostos mancats de responsabilitat social i constituent. Durant el mes de juny es va tornar a celebrar una altra reunió del Consell Polític a fi de votar si es mantenia o no aquesta esmena. La votació es va saldar amb uns resultats molt ajustats: 29 membres van votar a favor de mantenir-la, 26 a favor de retirar-la i 3 s'hi van abstenir.

Es feia palesa, doncs, l'existència d'una fractura important a la CUP i que va provocar la dimissió el 17 de juny de 6 dels 15 membres del Secretariat Nacional: Ester Rocabayera, Guim Pros, Joel Jové, Omar Diatta, Roger Castellanos i Tomàs Sayés. Aquests membres, la majoria d'ells pertanyents a *Poble Lliure*, van denunciar actituds autoritàries i de no respecte als estatuts per part de la direcció en la investidura del president de la Generalitat i en el debat dels pressupostos.

Precisament, un dels objectius del nou Secretariat Nacional escollit entre els dies 30 de juliol i 4 d'agost a través d'un procediment de votació telemàtica de la militància fou intentar apaivagar les tensions en el si de l'organització. A l'elecció es va avalar la llista de consens encapçalada per Quim Arrufat, que va rebre el 76,2% del vots.

La CUP aboca Carles Puigdemont a presentar una qüestió de confiança

La negativa de la CUP a l'aprovació dels pressupostos per al 2016 va desembocar en l'anunci per part del president Puigdemont de la convocatòria d'una qüestió de confiança per al 28 i 29 de setembre. Aquest escenari va plantejar una situació excepcional en la història del Parlament de Catalunya, ja que era la primera vegada que un president se sotmetia a aquest procediment.

A fi d'evitar la celebració d'unes noves eleccions, membres de la CUP s'entrevistaren amb Carles Puigdemont. La reunió va servir per tendir ponts i aconseguir el vot favorable de la CUP a la qüestió de confiança, però amb la condició que es deslligués del suport als comptes públics de 2017, que en aquell moment estava elaborant el vicepresident Oriol Junqueras.

El suport parlamentari de la CUP va continuar durant els mesos següents, no sense alguns entrebancs: discussions sobre la confecció dels nous pressupostos, la data i els termes del referèndum, o les detencions dels acusats de cremar fotos del Rei durant la Diada. Tanmateix, abans que acabés l'any, la CUP i JxSí van arribar a un acord polític global per a la redacció de la llei de transitorietat

jurídica, una de les tres lleis anomenades de “desconnexió”, amb l’objectiu de celebrar durant el 2017 un referèndum vinculant i iniciar el procés constituent cap a la República Catalana. ■

Àmbit local



El valor del territori: la fragmentació municipal com un actiu de futur

■ **Alba Viñas, Esther Pano, Maria Barbal i Jaume Magre**

Fundació Carles Pi Sunyer

QUÈ SÓN ELS PETITS MUNICIPIS?

PROPOSTES I DEBATS EN LA REFORMULACIÓ TERRITORIAL

Des del segle XIX la reformulació del mapa local català ha estat un tema recurrent que ha format part de l'agenda política a través de diferents propostes i debats sobre quina seria la distribució territorial òptima de Catalunya. En aquest sentit, l'any 2016 no s'ha mantingut aliè a aquesta polèmica: la recent creació de la comarca del Moianès, la polèmica sobre el municipi de Medinyà en mans del Tribunal Constitucional, el procés de tramitació en què es troba la llei que originarà la comarca del Lluçanès o la futura supressió de la comarca del Barcelonès són alguns dels exemples més recents que mostren que el nostre mapa territorial es troba en contínua transformació.

En aquest context canviant els petits municipis han esdevingut un dels aspectes principals al voltant dels quals s'han articulat propostes de reformulació sota el principi que un nivell de fragmentació municipal elevat comporta un sistema local ineficient, amb mancances econòmiques i materials que dificulten la prestació dels serveis públics. De fet, el recent procés de debat *GovernLocals.cat*, que té per objecte assentar les bases d'una possible futura legislació de les administracions locals, també ha abordat aquest tema.

Atesa la vigència d'aquesta qüestió, des de la Fundació Carles Pi i Sunyer hem considerat necessari aportar nous elements que contribueixin a incrementar el coneixement sobre aquestes localitats. En la present edició de l'*Observatori de Govern Local*, i amb la col·laboració imprescindible de l'*Associació Catalana de Municipis*, ha estat possible ampliar l'àmbit d'estudi a tot el territori català¹.

¹ Per a més informació sobre l'univers d'estudi de l'Observatori de Govern Local en cada edició, podeu consultar <http://pisunyer.org>

Aquest fet ens permet oferir-vos una primera aproximació a les característiques i el funcionament sobre els “petits municipis”, entesos com aquells que se situen per sota dels 1.000 habitants.

Malgrat el nombre reduït de persones que viuen en aquestes localitats (no arriben als 200.000 habitants, representant el 2,6% del total de la població de Catalunya), el fet és que en termes generals suposen més de la meitat del total d'ajuntaments catalans i ocupen el 50% del territori, la qual cosa mostra la importància que tenen en termes quantitius. Un altre dels indicadors que reflecteix els desequilibris amb la resta de municipis és la baixa densitat de població (11,95 habitants per km²), que contrasta amb el promig assolit pel conjunt dels ajuntaments situats per sobre d'aquest llindar poblacional (461,64 habitants per km²).

Tot i les referències freqüents als municipis petits, el cert és que no existeix un consens sobre quines són aquestes localitats, quina és la seva grandària i quines característiques tenen. La legislació bàsica i sectorial i algunes propostes de reestructuració territorial ens ofereixen una orientació de quin es considera el límit poblacional a partir del qual els ajuntaments poden presentar més dificultats i mancances per a la prestació de serveis públics. Ara bé, tal com es veurà a continuació, aquest criteri varia molt d'unes propostes a d'altres.

En l'àmbit legislatiu, la *Llei 27/2013, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local* és la que estableix una grandària poblacional més elevada, ja que preveu que les Diputacions coordinin la prestació dels serveis bàsics en totes aquelles localitats situades per sota dels 20.000 habitants. La *Llei 7/1985, Reguladora de les Bases del Règim Local*, especifica els 5.000 habitants com la franja poblacional a partir de la qual els municipis han de prestar serveis públics diferents als bàsics. D'altra banda, la *Llei orgànica 5/1985, del Règim Electoral General* preveu que els ajuntaments amb una població inferior als 100 habitants, i les que comptin amb entre 100 i 250 i així ho considerin, podran funcionar en règim de consell obert.

En la mateixa línia, si prenem com a referència algunes propostes legislatives (malgrat que no s'hagin acabat consolidant), observem que tampoc existeix una visió unívoca: el projecte de llei de governs locals², impulsat en la passada legislatura i que finalment no va veure la llum, establia en el seu article 55 que la comarca prestaria els serveis mínims dels municipis per sota dels 1.000 habitants. D'altra banda, probablement una de les definicions més interessants sigui la del projecte de llei de petits municipis de l'any 2003³, que els definia com aquells que tenien un po-

² Projecte de llei de governs locals de Catalunya al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 141, de 9 de setembre de 2013.

³ Projecte de llei de petits municipis al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 460, de 22 de setembre de 2003.

blació inferior als 1.000 habitants o inferior als 2.000 si tenien uns ingressos per càpita (calculats en termes d'esforç fiscal) inferiors al 75% de la mitjana d'aquests municipis, o bé aquells que, registrant menys de 2.000 habitants, tenien més d'un nucli de població diferenciat o disseminat.

Pel que fa a les propostes de reforma territorial, mentre que l'*Informe Roca*⁴ considerava municipis petits els inferiors a 1.000 habitants i recomanava atorgar-los un règim especial que facilités la gestió integrada dels seus serveis públics, la proposta de Lluís Casassas⁵ establí aquest llindar en els 500 habitants. En definitiva, la multiplicitat de propostes i definicions de "petits municipis" mostra la complexitat de la realitat –sovint simplificada– en la qual aprofundirem en les pàgines següents. Així, la propera secció explora el funcionament peculiar dels sistemes electorals per a aquest conjunt de localitats; en el tercer i quart apartats d'aquest capítol ens aturem en la naturalesa del Ple i de l'Alcaldia, com a òrgans necessaris en tots els municipis; i acabem amb una visió global sobre la posició d'aquests municipis en la provisió de serveis públics.

PARTICIPACIÓ I REPRESENTACIÓ: COEXISTÈNCIA DE MODELS

El sistema electoral municipal està descrit en la *Llei Orgànica del Règim Electoral General* (LOREG, Llei 5/1985) i preveu tres sistemes electorals diferents per als municipis en funció del seu tram de població. En aquest cas, els ajuntaments de fins a 1.000 habitants exerceixen els tres: el consell obert, el sistema de llistes obertes i el sistema de règim general. En realitat, després de la modificació de la norma el 2011, el règim de consell obert es manté només de forma residual per a casos particulars. L'existència de règims electorals distints per a trams de població diferents és un fenomen habitual en els països del nostre entorn que presenten una estructura municipal de característiques similars. És a dir, altres països amb un mapa municipal fragmentat, format per molts ajuntaments i molts d'ells petits –com França o Itàlia–, també han regulat funcionaments específics en funció de la grandària poblacional. Cal dir, però, que el cas espanyol constitueix l'exemple on aquest llindar és més reduït. De fet, França planteja un sistema específic per als municipis de població inferior als 1.000 habitants –que inclou més del 70% dels gairebé 36.000

⁴ Per a més informació podeu consultar: ROCA JUNYENT, Miquel [et al.]. *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Departament de Governació, 2000.

⁵ Per a més informació podeu consultar: CASASSAS SIMÓ, Lluís; CASASSAS YMBERT, Jordi. «L'organització territorial de l'administració pública de Catalunya. Resum de "La Proposta" (informe lliurat a la Diputació de Barcelona l'any 1994)». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, [Barcelona], núm. 67-68, p.337-365.

municipis francesos– i Itàlia aplica un model particular fins als 15.000 habitants –que suposen més del 90% dels gairebé 8.000 municipis italians. En el cas de Catalunya, en aplicació de la llei espanyola, aquest llindar es redueix als 250 habitants, que representa un 19,8% dels 947 municipis i el 0,4% de la població.

En concret, els dos sistemes més estesos per a aquest tram són el sistema de llistes obertes i el sistema de règim general. En primer lloc, cal aclarir que la LOREG estableix el nombre d'electes a triar –i per tant la grandària del Ple– en funció del nombre d'habitants. La taula 12 mostra el barem de nombre d'electes a triar per tram de població. El sistema de llistes obertes cobreix el tram fins als 250 habitants i funciona mitjançant un model de candidatures on els electors poden emetre el seu vot a candidats de qualsevol grup polític. El funcionament es concreta amb un sistema de vot restringit que permet emetre un vot menys que el nombre d'electes a triar. Així, en els municipis de fins a 100 habitants es trien tres regidors i els electors poden votar fins a dos candidats; i en un municipi de fins a 250 habitants es trien cinc regidors i els electors en poden votar fins a quatre. L'elecció material es fa estrictament per nombre de vots: accedeixen a l'acta de regidor els candidats que han obtingut millors resultats. Pel que fa als municipis superiors a aquest llindar de 250 habitants, porten a terme el procés electoral d'acord amb el mateix règim jurídic que la resta de municipis, amb l'única adaptació del nombre d'electes –set, en aquest cas.

Taula 12. Grandària del Ple segons tram d'habitants

	Regidors
Fins a 100	3
De 101 a 250	5
De 251 a 1.000	7

Font: LOREG 5/1985

Parlàvem a l'inici de l'existència d'un règim singular d'aplicació en els municipis de població inferior als 100 habitants. Aquest sistema, que rep el nom de consell obert, havia estat el sistema tradicional que regia en els municipis més petits i configurava un model de funcionament assembleari on només es triava l'alcalde per sistema majoritari a una volta. En el règim de consell obert, el govern i l'administració municipals corresponen a un alcalde i a una assemblea veïnal de la

qual formen part tots els electors. És a dir, es vota només l'alcalde i és nomenat el candidat que ha obtingut més sufragis. Aquesta fórmula va patir una reforma el 2011 mitjançant una modificació de la LOREG (Llei 5/1985, Llei Orgànica del Règim Electoral General) que també va afectar la Llei de Bases del Règim Local (Llei 7/1985). La modificació suposava la supressió de l'exigència de funcionar en consell obert per als municipis amb menys de 100 habitants, si bé quedava prevista com una alternativa per a aquells municipis que tradicionalment i voluntària funcionaven mitjançant aquesta fórmula, i per a aquells altres que per la seva localització geogràfica, la millor gestió dels interessos municipals o altres circumstàncies ho preferissin. La constitució en consell obert, en aquest segon cas, requereix de la petició de la majoria dels veïns i la decisió favorable per majoria de dos terços dels membres de l'Ajuntament, així com l'aprovació per la comunitat autònoma. No obstant això, els alcaldes de les corporacions de menys de 100 residents poden convocar els seus veïns en consell obert per a decisions d'especial transcendència i, si ho fan per aquesta via, hauran de sotmetre's al criteri de l'assemblea veïnal. Els municipis que abans de la reforma de 2011 estaven obligats a funcionar en consell obert podien continuar amb aquest règim especial de govern i administració si després de la sessió constitutiva de la Corporació, convocada l'assemblea veïnal, així ho acordaven per unanimitat dels tres membres electes i la majoria dels veïns.

En termes polítics, la modificació es va justificar per motius de funcionament de la institució. El fet que només l'alcalde fos triat i els veïns actuessin com a Ple efectiu generava problemes de funcionament pel que fa a les convocatòries i a l'assoliment de les majories necessàries. En qualsevol cas, l'aprovació d'aquesta modificació va suposar a la pràctica una dràstica reducció en el nombre de municipis que es regien mitjançant aquesta fórmula. De fet, si en el mandat 2007-2011 vam registrar dinou municipis que funcionaven amb aquest sistema, en l'actualitat aquest nombre es redueix a un total de sis. D'acord amb la informació dels nostres registres, només els ajuntaments de Gisclareny, Fígols, Senan, La Quar, Savallà del Comtat i Castell de l'Areny funcionen mitjançant aquesta fórmula. Altres municipis –com per exemple Granera– mantenen una sistema mixt, on un Ple de tres regidors conviu amb una assemblea veïnal quan es considera necessari.

La taula 13 mostra la distribució de municipis, població i electes per a cada sistema d'elecció en el tram de municipis menors de 10.000 habitants. La major part de població i de municipis es concentren en el sistema de règim comú. És a dir, escullen els seus regidors en un sistema de llistes tancades i bloquejades, i mitjançant la fórmula d'Hondt com a mecanisme d'atribució. En aquest

sentit, podem veure que els sistemes específics per a municipis de menors poblacions presenten una extensió molt limitada, tant pel que fa a població afectada com pel nombre d'electes escollits mitjançant aquests sistemes. Ateses les circumstàncies en què es troba el procés de creació del municipi de Medinyà, de moment no ha estat comptabilitzat; però quan s'afegeixi a l'univers de municipis catalans, ho hauria de fer també en el sistema de règim comú.

Taula 13. Sistemes electorals, població i electes dels municipis de fins a 1.000 habitants

Sistema	Municipis	% Municipis	Població	% Població	Electes	% Electes
Consell Obert	6	1,2	304	0,2	6	0,2
Llistes obertes	182	37,4	29.821	15,4	860	29,1
Règim comú	298	61,3	164.069	84,5	2.090	70,7
Total	486	100,0	194.194	100,0	2.956	100,0

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer. ObsCat8

Un altre element interessant i que mostra les diferències entre els tres sistemes electorals és l'evolució de la ràtio del nombre de veïns i veïnes representats per cada electe. La taula 14 mostra les diferències en aquesta ràtio segons el sistema. Cal tenir present que en el sistema de consell obert, en realitat tots els veïns es configuren com a assemblea veïnal i, per tant, aquesta informació ha de ser analitzada de forma diferent. En qualsevol cas, en aquest curt tram de població que inclou els municipis menors de 1.000 habitants ja s'aprecia una tendència a que aquesta ràtio s'incrementi. De fet, en els trams superiors continuarà augmentant fins a arribar als més de 2.800 habitants per electe en el tram dels 50.000 a 100.000 habitants o els gairebé 6.200 en el tram dels municipis majors de 100.000 habitants. Caldria analitzar de forma curosa les conseqüències d'aquestes variacions, però en qualsevol cas podem afirmar que els municipis d'aquests trams presenten ràtios reduïdes i clarament inferiors a la resta de municipis.

Taula 14. Ràtio de veïns i veïnes per electe

Sistema electoral	Nombre de municipis	Mínim	Màxim	Mitjana
Consell Obert	6	27,0	73,0	50,7
Llistes obertes	182	8,7	52,2	34,2
Règim comú	298	34,9	140,1	78,4

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer. ObsCat8

Pel que fa a la participació, la taula 15 mostra la mitjana de les dades de participació en les eleccions municipals de maig de 2015 segons els sistemes electorals. Val la pena recordar que la dada corresponent als sistemes de consell obert no és gaire consistent metodològicament, atès que es tracta d'un sistema molt peculiar i que només inclou sis localitats. Si bé s'aprecia una menor participació en els municipis de règim comú, cal tenir present que aquesta disminució no sembla vinculada al sistema sinó a la població. De fet, el sistema de llistes obertes es pot identificar en municipis fins als 250 habitants. Les dades de participació per tram de població, independentment del sistema aplicat, també presenten una certa disminució de la participació d'un tram de població a l'altre, tot i disposar del mateix sistema. Tanmateix, en tots els casos les mitjanes de participació per tram o per sistema se situen per sobre de la mitjana general, que fregaria el 69%.

Taula 15. Participació en les eleccions municipals de 2015

Sistema electoral	Nombre de municipis	Mínim	Màxim	Mitjana
Consell Obert	6	52,0	81,0	69,2
Llistes obertes	182	45,0	100,0	77,5
Règim comú	298	42,0	92,0	72,8

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer. ObsCat8

En resum, els municipis de menys de 1.000 habitants presenten la peculiaritat de recollir els tres sistemes electorals existents en el nostre règim jurídic. Tot i així, aquestes peculiaritats queden limitades per les pròpies característiques del mapa municipal així com per les modificacions en la normativa. La reducció de l'aplicació del sistema de consell obert, d'una banda, i el reduït nombre d'electes i població per al sistema de llistes obertes, de l'altra, suposen a la pràctica que, fins i tot entre aquests municipis, el sistema de règim comú amb llistes tancades i bloquejades, barriera mínima del 5% i elecció indirecta de l'alcalde sigui el més estès. De fet, només el 29% dels regidors i el 15% de la població de les localitats estudiades desenvolupen els seus processos electorals fora d'aquest model.

ELS PLENS DELS MUNICIPIS DE FINS A 1.000 HABITANTS: L'EXPRESSIÓ DE LA COMUNITAT

El Ple en els municipis menors de 1.000 habitants, tot i no tenir diferències normatives respecte als municipis més grans, acaba presentant característiques diferencials, tant a nivell d'estructura –la composició del Ple i les característiques dels seus electes– com de funcionament polític. D'acord amb l'article 20 de la LRBRL (Llei 7/1985), el Ple i l'Alcalde existeixen en tots els ajuntaments, amb les peculiaritats que hem comentat per als municipis que es regeixen mitjançant el sistema del consell obert. En el cas dels municipis de fins a 1.000 habitants, el Ple podrà tenir 3, 5 o 7 membres en funció de la població, però en tots els casos té atribuïdes les mateixes funcions. Si bé els serveis que han de desenvolupar els municipis varien en funció del seu volum poblacional, les responsabilitats del Ple es mantenen. L'organització de les estructures polítiques municipals suposa, més enllà de la grandària de la localitat, un element peculiar dins del sistema polític. La regulació, de fet, atribueix l'administració i gestió dels interessos municipals a l'Alcalde i als regidors de manera genèrica, de forma que tàcitament inclou al Ple com a estructura que desenvolupa funcions de gestió. En aquest sentit, algunes de les atribucions plenàries tenen trets executius que en altres nivells de govern no serien assumides per un òrgan d'aquestes característiques. La mixtura en el perfil de les atribucions posa de manifest aquest caràcter híbrid del Ple d'acord amb la descripció normativa.

Aquest fet pren especial rellevància en el cas dels municipis de menor grandària. En aquests casos, el Ple és un òrgan relativament reduït i serà particularment complex establir una diferenciació clara entre govern i oposició. Així, aquest caràcter operatiu d'algunes de les seves funcions i la confusió, probablement buscada, entre òrgans executius i deliberants en el govern municipal pot manifestar-se de forma més clara que en els municipis de major grandària. En aquests segons, les majors dimensions plenàries conjuntament amb una major permeabilitat a la dinàmica política general han derivat en un funcionament on la lògica parlamentària i la dicotomia entre govern i oposició es visualitza de forma més clara. El sistema electoral a què fèiem referència en la secció anterior també es configura com un element reforçant d'aquesta idea. En els municipis de fins a 250 habitants, els tres o cinc regidors són escollits per llistes obertes i, en conseqüència, s'ha dotat als candidats d'una legitimació més directa i personal.

Des d'una perspectiva estructural, la taula 16 reflecteix la grandària del plens dels 487 municipis menors de 1.000 habitants. En trobem 6 amb un 1 regidor, que es corresponen amb aquells menors de 100 habitants que continuen organitzant-se en consell obert. En el següent tram trobem la resta de municipis de menys de 100 habitants: concretament 25 municipis, amb un Ple conformat per 3 regidors. Aquells amb 5 electes es corresponen amb els municipis de 101 a 250 habitants. Els següents dos trams són els que acumulen un nombre més elevat de municipis, un 32,5% i un 60,8% respectivament. Finalment, trobem dos municipis que, tot i ser de menys de 1.000 habitants, se situen en el tram de 9 regidors; això es deu a que ambdós tenien més de 1.000 habitants en el cens de les eleccions locals de maig de 2015, però en les dades de l'INE del mes de gener de 2015 el nombre d'habitants s'havia reduït a 995 i 992 respectivament.

Taula 16. Grandària dels Plens dels municipis menors de 1.000 habitants

Regidors	Nombre de Municipis	% de municipis	Nombre d'habitants
1	6	1,2	304
3	25	5,1	1.977
5	158	32,5	28.682
7	296	60,8	162.015
9	2	0,4	1.987

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer. ObsCat8

Com comentàvem anteriorment, en aquests municipis els plens acostumen a presentar una frontera més difuminada entre oposició i govern. De fet, els regidors de govern conformen el 81,1% d'aquests ajuntaments i els de l'oposició només el 18,9%. D'altra banda, cal tenir present que alguns dels plens de menys de 1.000 habitants presenten una peculiaritat que difícilment es detecta en els municipis més grans, que és la manca d'oposició política: en 229 dels municipis observats –que representen el 47% del total– es dona aquesta situació. Aquesta característica facilita el funcionament de governs molt més estables que en les localitats més grans, on aquesta distinció acostuma a ser més forta. Una mostra d'això és que en els ajuntaments de més de 1.000 habitants, els regidors de govern representen un 57% del ple i els regidors de l'oposició un 43%.

En referència a les retribucions i dedicacions dels càrrecs electes dels ajuntaments, d'acord amb l'establert a la LRSAL (*Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local*), els municipis menors de 1.000 habitants no poden tenir cap regidor en exclusiva i la dedicació parcial màxima podrà ser d'un 75%, amb una retribució màxima de 30.000 euros bruts anuals. De fet, la professionalització dels càrrecs electes en aquestes localitats és pràcticament inexistent. Tal com mostra la taula 17, més de les tres quartes parts dels regidors de govern no tenen cap dedicació establerta; un 21,9% tenen dedicació parcial; i malgrat la previsió legal esmentada, s'han previst dedicacions exclusives per a 15 regidors (un 0,6% del total).

Un altre aspecte diferenciador d'aquestes localitats és l'ús de la compensació econòmica de la Generalitat a favor dels ajuntaments per abonar retribucions a càrrecs electes. En aquest sentit, més de la meitat de les localitats objecte d'estudi han recorregut a aquest instrument. Aquesta compensació, prevista per a municipis de fins a 2.000 habitants, es troba recollida al Decret 69/2008, d'1 d'abril, de regulació d'un sistema de compensacions econòmiques a favor dels ajuntaments perquè abonin retribucions a determinats càrrecs electes locals. Per rebre aquesta subvenció, a part del requisit poblacional, cal que la totalitat dels recursos ordinaris reconeguts i liquidats del pressupost del municipi, d'acord amb les dades de la liquidació aprovada l'any anterior, no superi en un 75% la mitjana resultant dels pressupostos dels municipis del seu tram de població.

Pel que fa a les retribucions, a nivell general es detecta que les quanties són força inferiors que les establertes per a ajuntaments amb un volum poblacional més gran. Així, la mitjana retributiva dels ajuntaments petits per a càrrecs electes amb dedicació parcial se situa en els 9.065 euros bruts anuals, i els 15 regidors que tenen dedicació exclusiva perceben una mitjana de 16.146 eu-

ros. En canvi, en els municipis més grans de 1.000 habitants aquesta mitjana ascendeix a 42.258 euros bruts per a càrrecs amb dedicació exclusiva i de 17.095 euros bruts per a càrrecs amb dedicació parcial. Aquest fet mostra un perfil diferent en la dedicació dels càrrecs electes que, en bona mesura, ve imposada per la regulació general. Cal tenir present que la desaparició de la dedicació exclusiva per l'entrada en vigor de les modificacions contingudes en la LRSAL va ser un dels pocs elements que va generar un impacte efectiu en la realitat del funcionament municipal⁶.

Taula 17. Dedicacions del càrrecs electes dels municipis menors de 1.000 habitants

Dedicació	Regidors Govern	%	Regidors d'oposició	%
Exclusiva	15	0,65	0	0
Parcial	504	21,91	1	0,1
Sense	1.782	77,44	510	99,9

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer. ObsCat8

En alguns casos, aquesta manca de retribucions es veu compensada amb l'existència d'indemnitzacions, especialment per l'assistència al Ple. No obstant això, cal esmentar que aquesta figura només s'ha establert en prop de la meitat de les localitats estudiades, on la quantitat mitjana percebuda se situa en 65,2 euros per sessió. Aquesta dada contrasta amb la dels municipis majors de 1.000 habitants, on més del 90% dels regidors cobren una mitjana de 186€ per indemnització per assistència al Ple. A més, en aquests municipis també existeixen altres indemnitzacions per assistència a altres òrgans com la Junta de Govern Local, les Comissions informatives, les Juntes de Portaveus o altres òrgans col·legiats. En canvi, els ajuntaments en què se centra la nostra anàlisi acostumen a presentar estructures molt menys complexes, on el pes principal recau en el Ple; així, menys del 8% han creat comissions informatives i en menys de l'1% n'existeixen d'especials. L'únic òrgan amb una mica més de presència en aquests consistoris és la Junta de Govern Local; 117 municipis han creat aquest òrgan, que només és obligatori per a municipis de més de 5.000 habitants i capitals de comarca, i que té com a funció principal assistir l'Alcalde en l'exercici de les seves atribucions i té també les atribucions que l'Alcalde o un altre

⁶ Per a més detalls, vegeu l'*Anuari Polític de Catalunya 2013* de l'ICPS, en el capítol dedicat al govern local, que explora els efectes esperats de l'aplicació de la LRSAL a Catalunya.

òrgan municipal li deleguin, així com les que estableixin les lleis.

Si ens desplaçem al nivell de funcionament polític dels ajuntaments, la periodicitat del Ple dels ajuntaments es regula mitjançant l'article 98 a) del *Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya* i per l'article 112-2 del *Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les Corporacions Locals*. D'acord amb aquesta legislació, els municipis de més de 20.000 habitants haurien de celebrar els plens mensualment; en aquells municipis amb una població entre 5.001 i 20.000 habitants haurien de ser bimensuals; i s'haurien de celebrar cada trimestre en els menors de 5.000 habitants. Per tant, té sentit que en el segment de municipis que estem tractant ens trobem que la majoria –concretament un 54,4%– hagin establert una periodicitat trimestral del Ple, un 28,4% de municipis el celebrin bimensualment i un 17,2% mensualment. Seguint aquesta lògica, també ens trobem que la majoria de municipis de més de 1.000 habitants a Catalunya celebren els plens amb periodicitat mensual i bimestral –un 37,7% en ambdós casos–, i la celebració trimestral és més reduïda.

Pel que fa al nombre de convocatòries extraordinàries del Ple a petició dels grups de l'oposició, en el cas de municipis de menys de 1.000 habitants se'n varen convocar 16, mentre que en municipis més grans se'n varen convocar 39. Aquest fet probablement té relació amb la major estabilitat que permeten aquests plens més reduïts i amb una distinció entre govern i oposició menys definida. En termes generals, doncs, d'acord amb la informació recollida, es pot apreciar que els Plens en els municipis d'aquests trams de població manifesten peculiaritats tant en la seva estructura com en el seu funcionament.

EL DEBAT SOBRE ELS ALCALDES: FORMA D'ELECCIÓ I LIMITACIÓ DE MANDATS

L'Alcalde com a figura que ostenta la màxima representació del municipi s'ha configurat com un altre dels elements al voltant del qual s'ha articulat el debat sobre l'estructuració territorial a Catalunya, i com una matèria del sistema electoral general pendent de modificar. La possibilitat d'introduir l'elecció directa dels alcaldes ha estat un tema recurrent en l'agenda política en diverses legislatures malgrat que mai no ha acabat consolidant-se. Mostra d'això és l'informe que va elaborar el Consell d'Estat l'any 2009⁷ o algunes de les propostes introduïdes en els programes

⁷ Per a més informació podeu consultar el document a: <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>

electorals de les diferents formacions polítiques. A Catalunya, aquesta polèmica també es manté vigent: el recent procés de debat participatiu, anomenat *GovernsLocals.cat*, dirigit a càrrecs electes amb l'objectiu de recollir la seva opinió per elaborar conjuntament les bases d'una possible futura legislació de les administracions locals, incideix també en aquesta qüestió.

En aquest sentit, les diferents propostes formulades s'han estructurat principalment al voltant de dos eixos: per una banda, en la forma d'elecció de l'alcalde i, per l'altra, en la duració del seu mandat. Altres temes recurrents són els mecanismes de control de la moció de censura i la qüestió de confiança. En aquest apartat ens centrarem fonamentalment en els dos primers.

Pel que fa a la forma d'elecció, la conjunció de diferents articles de la LOREG estableix fonamentalment tres sistemes diferenciats que es deriven dels tres sistemes electorals descrits anteriorment. En els municipis més grans de 250 habitants, als que s'aplica el règim comú, l'Alcalde és elegit de forma indirecta, en la sessió de constitució de la corporació municipal. Es proclama Alcalde aquell cap de llista que obté la majoria absoluta o bé, en cas que ningú no arribi a assolir-la, aquell que encapçali la llista amb major nombre de vots populars. En cas d'empat, es resol per sorteig.

Si bé en els ajuntaments entre 100 i 250 habitants es manté l'elecció indirecta, l'article 196 de la LOREG afegeix una especificitat que permet que puguin ser candidats tots els regidors del Ple. Per tant, en aquest cas, ens trobem amb llistes obertes.

En darrer lloc, per a les localitats inferiors a 100 habitants que funcionen en règim de consell obert, que tal com hem comentat anteriorment a Catalunya són només sis, l'article 179.2 de la LOREG estableix l'elecció directa de l'Alcalde per sistema majoritari.

Aquesta previsió legal, sumada al joc de pactes i coalicions del consistori, genera que en localitats que no es regeixen per consell obert, l'Alcalde pugui arribar a ser un regidor d'un grup municipal que no sigui el que ha obtingut més vots. Aquest ha estat un dels elements controvertits al voltant dels quals també s'han llançat propostes de reforma electoral; algunes de les quals han inclòs l'elecció directa de l'alcalde, de vegades a dues voltes, argumentant que aquest sistema augmenta el suport, legitima i dóna estabilitat als equips de govern.

No obstant això, tal com ja apuntàvem en l'anuari anterior⁸, en la major part de municipis catalans l'Alcalde nomenat forma part de la formació que va obtenir un nombre de vots més elevat: mostra

⁸ Per a més informació vegeu: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, 2015. "Els consistoris sorgits de les eleccions locals de 2015, un punt i a part?" *Anuari Polític de Catalunya 2015*. ICPS: Barcelona.

d'això és que el 93,8% s'integraven en el grup municipal més votat. Aquest percentatge és molt similar en tots els grups poblacionals, que se situa entre el 90 i el 95%.

Malgrat que aquest és un tema que traspassa les fronteres de l'àmbit local, un altre dels elements debatuts per l'opinió pública és l'establiment de la limitació del nombre de mandats que pot ocupar un càrrec públic com a electe. Els defensors d'aquest posicionament sovint han adduït que aquestes mesures promouen la regeneració democràtica i eviten les males *praxis* que es podrien derivar de llargs períodes sense l'existència de rotació en els càrrecs polítics.

En relació als alcaldes, aquest fet tampoc no ha estat exempt de polèmica, ja que és percebut de forma diferent en municipis amb grandàries poblacionals diferents: sovint, en les localitats més petites, aquestes propostes no es valoren positivament a causa de les dificultats detectades per trobar persones que vulguin ocupar aquests llocs. En efecte, les dades recollides en l'*Observatori de Govern Local* sustenten aquesta hipòtesi i mostren que, a menor grandària poblacional, els alcaldes ho són durant un període més llarg.

Les dades disponibles recullen informació sobre el nombre d'alcaldes que han governat cada municipi des de 1979, sobre el nombre de mandats que ha governat l'Alcalde actual i si eren consecutius o no. Aquesta informació, que s'ha recollit de forma paral·lela també per al grup polític de l'Alcalde, permet mesurar l'estabilitat i els canvis que es produeixen en els governs municipals.

De fet, els resultats obtinguts mostren que, a nivell general, els alcaldes actuals han ocupat aquestes funcions una mitjana d'una mica més de dos legislatures i, per tant, sense cap ordenament jurídic que ho reguli, la tònica general ja tendiria cap a les propostes formulades que establien una limitació de dos o tres mandats com a màxim. Des de 1979, i durant les 10 legislatures succeïdes, els municipis inferiors a 1.000 habitants han tingut una mitjana de 4,3 alcaldes. D'altra banda, dels resultats es dedueix que en la major part dels casos la presidència del Ple s'ocupa en mandats consecutius, ja que dels 2,6 mandats que s'obtenen de mitjana, 2,1 són consecutius. La taula 18 reflecteix amb més detall aquesta informació: s'hi precisen el nombre de mandats i la seva equivalència en anys de govern de l'Alcalde actual⁹, i es mostra que més de les tres cinques parts d'aquests batlles han governat entre dos i sis anys; i en un 16,3% de casos l'Alcalde porta 10 anys presidint el Ple. No obstant això, si bé és cert que aquesta és la tendència general, també es detecten municipis on el relleu és gairebé o totalment inexistent: 22 localitats, que repre-

⁹ La legislatura actual es comptabilitza en 2 anys.

senten al voltant del 4,5% del total, han tingut el mateix batlle durant 30 o més anys. En la gairebé cinquena part restant, els alcaldes han ocupat aquest lloc entre 14 i 26 anys.

Taula 18. Percentatge d'alcaldes segons el nombre de mandats i anys en el càrrec

Mandats	Anys	Municipis	% de municipis
1	2 anys	187	38,5
2	6 anys	109	22,4
3	10 anys	79	16,3
4	14 anys	39	8,0
5	18 anys	30	6,2
6	22 anys	15	3,1
7	26 anys	5	1,0
8	30 anys	15	3,1
9	34 anys	5	1,0
10	38 anys	2	0,4
		486	100,0

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer. ObsCat8

L'antiguitat de l'Alcalde és una variable que presenta un comportament diferent en funció de la grandària poblacional. És especialment en les localitats més petites de 250 habitants on l'Alcalde ho és durant més temps: així, mentre en els municipis entre 500 i 1.000 habitants l'Alcalde ha presidit el consistori una mitjana de 2,3 mandats, aquesta xifra ascendeix a 2,6 per a les poblacions entre 251 i 500 habitants i fins a 2,9 per a les més petites de 250. Aquesta informació es complementa amb la relativa al nombre de batlles que han tingut els municipis des de 1979, que mostra que existeix més mobilitat en el càrrec en aquelles localitats que són més grans.

Si fem el mateix exercici i mesurem els resultats obtinguts per al partit polític de l'Alcalde, la unió de les dues variables tendeix a mostrar períodes de govern molt estables amb una alternança més aviat limitada dels grups municipals que presideixen el consistori. En aquest sentit, però, cal tenir presents algunes consideracions inherents a l'estructura política d'aquestes localitats. En primer lloc, la dificultat per localitzar candidats que vulguin presentar-se a les eleccions sovint és un obstacle que impedeix el relleu dels electes. D'altra banda, i relacionat amb l'anterior, la pluralitat d'opcions polítiques també es presenta molt més limitada: de fet, tal com hem comentat en l'apartat sobre el Ple, pràcticament la meitat dels municipis estudiats (47%) té consistoris mo-

nocolor, és a dir, on no existeix oposició; i en un 15% del total no hi havia cap alternativa possible, ja que només va concórrer la formació de l'Alcalde a les eleccions municipals. És obvi, per tant, que aquestes circumstàncies intrínseques a la naturalesa d'aquestes petites localitats afavoreixen l'estabilitat i redueixen les possibilitats de canvi.

D'altra banda, a nivell metodològic, cal tenir present que l'elaboració d'aquesta variable sempre implica dificultats afegides a causa de la variabilitat que presenten els partits independents, per als quals costa fer seguiment de la seva continuïtat entre legislatures.

En tot cas, en els gairebé 40 anys d'ajuntaments democràtics, les alcaldies de les localitats objecte d'estudi han estat representades per una mitjana de 3,4 formacions polítiques diferents. No obstant això, en 31 ajuntaments (6,4%) el batlle sempre s'ha associat a la mateixa formació política. A l'altre extrem, en canvi, 13 localitats han tingut alcaldes de 7 o 8 grups municipals diferents. El partit polític de l'Alcalde actual ha ocupat aquesta responsabilitat en una mitjana de 4,8 mandats, és a dir, una mica menys de 18 anys. De forma semblant a com succeeix amb els resultats obtinguts per als alcaldes, la pluralitat s'incrementa amb la grandària municipal: els municipis més grans són aquells en què es detecta que un nombre més elevat de partits polítics ha presidit el Ple.

Malgrat que és interessant realitzar l'exercici de quines són les formacions polítiques que han ocupat les alcaldies durant períodes més llargs, cal tenir molt present que la major part d'alcaldes (el 52,4%) són de CIU o de grups municipals independents (30%); ERC ocupa les alcaldies en un 12,1%, el PSC-PM en un 3,3%, la CUP en un 1,2% i ICV-EPM i PP en un 0,4%, respectivament. Tanmateix, el nombre reduït d'alcaldes d'aquests darrers grups municipals obliga a interpretar els resultats amb precaució metodològica. En tot cas, els alcaldes de CIU porten una mitjana de 2,85 mandats, els d'ERC han presidit el Ple 1,95 mandats i els grups municipals independents 2,27. Contrasten amb aquesta informació els 16 alcaldes actuals del PSC, que porten una mitjana de 4,19 legislatures al capdavant del consistori.

La tendència general a l'estabilitat en les alcaldies dels municipis més petits de 1.000 habitants que s'ha vingut descrivint al llarg del text es corrobora amb el nombre reduït de canvis que es produeixen al llarg del mandat. Fins a finals de març de 2017, i per tant, més d'un any i mig després de les eleccions, gairebé la totalitat dels alcaldes (97,9%) es mantenien en el càrrec designat i només en 10 ajuntaments, que representen el 2% del total, s'havia produït algun canvi: en 6 casos, motivat per una renúncia; en 2, per una moció de censura; i en els 2 restants per la defunció de

l'alcalde. Si bé aquests resultats mostren el poc ús que s'ha fet d'un dels instruments de control previstos legalment que disposa l'oposició, també cal tenir present l'elevat percentatge de localitats on aquesta és inexistent.

PROXIMITAT I AUTONOMIA EN LA PROVISIÓ DE SERVEIS PÚBLICS

Els municipis, ja en la seva configuració inicial, han desenvolupat un paper de prestadors de serveis en el marc d'una determinada distribució de funcions entre els diferents governs. De fet, aquesta qüestió es manifesta com un dels elements que defineix el debat en relació a la grandària, i molt en particular en aquelles localitats de menor població. El contrast entre els possibles beneficis en termes de qualitat democràtica de les poblacions de dimensions reduïdes i les dificultats i eventuais disfuncions per a la gestió és un àmbit de debat clàssic. En aquest sentit, la referència a l'òptim poblacional com a mesura de grandària adient és també un component habitual de les reflexions sobre el redisseny territorial.

Les característiques del mapa municipal català s'emmarquen en els models del sud d'Europa, que presenten un elevat nombre de municipis, amb poca població i sovint molt atomitzats en el territori. La Llei 7/1985 (*Llei Reguladora de les Bases del Règim Local*) defineix uns serveis que considera bàsics i que han de ser prestats per tots els ens independentment del seu nombre d'habitants. La resta de serveis es despleguen d'acord amb un barem de població que regeix la seva obligatorietat. Ara bé, el volum dels serveis previstos com a obligatoris no és menor i requereixen de certa infraestructura i capacitat de gestió. L'article 26 de la norma inclou l'enllumenat públic, el cementiri, la recollida de residus, la neteja viària, l'abastament domiciliari d'aigua potable, el clavegueram, l'accés als nuclis de població i la pavimentació de les vies públiques com a serveis obligatoris en tots els casos.

La pregunta que se'ns planteja, ateses les característiques d'aquests serveis, és com els gestionen; com s'organitzen aquests municipis, que sovint gairebé no disposen d'estructura de personal estable, per oferir als seus veïns i veïnes prestacions complexes. De fet, bona part de la preocupació de les reformes legals, tant de les aprovades –la LRSAL– com de les pendents –la reforma del règim local català– s'han centrat específicament a intentar resoldre aquesta qüestió. La taula 19 mostra les principals formes de gestió per a cada servei bàsic. Cal tenir present que

aquesta taula recull formes de gestió i no municipis, de manera que cada municipi pot recórrer a més d'un sistema de prestació o gestió.

Les dades mostren una clara preferència per la gestió directa respecte les altres opcions, excepte en el cas de la recollida de residus –on aquesta opció és clarament minoritària– i en l'abastament d'aigua potable –en què, tot i que es tracta d'un forma de gestió molt estesa, sembla que els municipis opten per incorporar altres fórmules. En qualsevol cas, el servei amb gestió no directa més evident és la recollida de residus, que es proveeix de forma directa només en un 15% dels casos analitzats. L'opció més habitual és la delegació, que acumula més d'un 60% de les respostes. El patró de l'abastament d'aigua, en canvi, és clarament diferent; en aquest cas, quan no es gestiona directament es recorre més sovint a la fórmula indirecta, és a dir, mitjançant alguna figura contractual. Els resultats posen de manifest la preferència clara per retenir la gestió sempre que és viable. Val la pena destacar també les respostes que suposen la no prestació del servei. Es tracta de serveis bàsics i en aquest sentit caldria analitzar més els motius d'aquestes respostes. Cal analitzar aquest resultat amb certa precaució, atès que podria ser degut a una interpretació incorrecta de les preguntes del qüestionari, però també és possible que sigui així en determinats serveis. Les especials característiques dels serveis de cementiri, per exemple, fan pensar que sigui viable que aquell municipi no desenvolupi ell mateix aquesta provisió. No deixen de ser situacions relativament residuals, però que requeririen d'un examen més particularitzat.

Taula 19. Formes de prestació i gestió dels Serveis Públics bàsics

	Directa	%	Indirecta	%	Associada	%	Delegació Dispensa	%	No es presta	%
Enllumenat	410	96,0	15	3,5	1	0,2	1	0,2	0	0,0
Cementiri	382	89,0	1	0,2	2	0,5	3	0,7	41	9,6
Recollida de residus	67	15,0	57	12,8	50	11,2	271	60,6	2	0,4
Neteja viària	392	91,6	8	1,9	1	0,2	16	3,7	11	2,6
Aigua	293	68,8	98	23,0	20	4,7	13	3,1	2	0,5
Clavegueram	367	85,9	29	6,8	6	1,4	3	0,7	22	5,2
Accés als nuclis	408	95,1	1	0,2	0	0,0	10	2,3	10	2,3
Pavimentació	419	98,1	2	0,5	0	0,0	3	0,7	3	0,7

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer. ObsCat8

En relació a les delegacions i dispenses, és interessant la baixa presència de dispenses de serveis. Només en dos casos, corresponents al servei de recollida de residus, el municipi respon que ha optat per aquesta figura jurídica. Certament, es tracta d'una figura particular i que requereix d'un procediment específic, però hagués estat lògic esperar una major presència d'aquesta tècnica. Com es pot observar en la taula 20, la delegació en un consell comarcal és l'opció més habitual en la recollida de residus. És una opció clarament molt estesa però alhora també molt vinculada a aquest servei en concret. Així, els consells comarcals han substituït els municipis per a la provisió d'aquesta activitat en molts casos i és, alhora, l'activitat que els municipis encomanen als consells comarcals de forma més habitual. La presència d'altres institucions, com s'aprecia en la taula 20, és menor.

Taula 20. Ens en què deleguen o dispensen els municipis menors de 1.000 habitants

	Delegacions en un Consell Comarcal	Delegacions en una Diputació	Delegacions en altres ens
Enllumenat	1	-	-
Cementiri	3	-	-
Recollida de residus	268	2	-
Neteja viària	16	-	-
Aigua	8	1	4
Clavegueram	3	-	-
Accés als nuclis	9	1	-
Pavimentació	1	2	-

Fonts: Fundació Carles Pi i Sunyer. ObsCat8

Els consells comarcals, juntament amb les diputacions, són ens amb funcions de cooperació territorial que donen suport als municipis amb menys recursos. En qualsevol cas, però, una part important dels municipis inclosos en l'estudi manifesten no haver rebut cap recolzament per a la prestació d'aquests serveis. Els municipis de població inferior als 1.000 habitants van ser preguntats sobre les dificultats i els suports en el procés de provisió i prestació dels serveis públics. Pel que fa al suport rebut, de forma molt estesa (de fet, sempre per sobre del 50% dels que van respondre), els responsables municipals declaraven no rebre cap tipus de suport, i entre els suports més esmentats identificaven l'econòmic. De fet, d'acord amb la informació recollida, els serveis que concentren major recolzament econòmic serien els serveis de pavimentació, en primer lloc,

seguit d'enllumenat i accés als nuclis de població. Són serveis vinculats al territori i que sovint poden implicar un ús intensiu de recursos i finançament per al manteniment o renovació de infraestructures. El servei de recollida de residus es configura com un cas particular, atès que concentra bona part de les delegacions, i es tracta també d'un servei que s'identifica com a objecte de tipologies de suport diverses (econòmic, en recursos humans, i assessorament jurídic o tècnic).

D'altra banda, es sol·licitava als responsables municipals identificar els dos serveis públics que els plantejaven més dificultats en la seva prestació, i la resposta clarament més habitual assenyala l'abastament d'aigua potable. De fet, 247 municipis dels 400 que van respondre a aquesta pregunta varen reconèixer aquest servei com el més problemàtic, seguit de la recollida de residus i la pavimentació de vies públiques. En sentit contrari, la neteja viària i el cementiri van ser descrits com els menys problemàtics. En concret, només un municipi va identificar el cementiri com un servei de prestació més difícil, i la neteja viària va ser esmentada per 43 municipis com una activitat complexa. Pel que fa a les principals problemàtiques que afronten els ajuntaments menors de 1.000 habitants en la prestació dels serveis públics municipals, 308 municipis dels 400 entrevistats varen indicar la insuficiència de finançament; 170 varen fer referència a la manca de personal tècnic especialista; i 167 varen esmentar l'estat de conservació de les infraestructures necessàries per a la prestació de serveis bàsics, com les línies elèctriques, la xarxa de clavegueram o les canonades, per exemple.

Més enllà dels serveis bàsics estrictament, el qüestionari també s'aturava en els nivells de cobertura i abast de provisions no pròpiament municipals i que superen els llindars específics de prestació. En aquest cas, la pregunta sol·licitava la identificació dels municipis de referència per a la realització d'activitats més sofisticades, com serien la llar d'infants i els serveis educatius de primària i secundària, els Centres d'Atenció Primària (CAP) i el mercat. La taula 21 mostra els resultats per a aquesta pregunta. D'acord amb la informació recollida, els municipis retenen de forma notable les activitats vinculades a les primeres etapes educatives –llar d'infants i escoles primàries. Pel que fa a les llars d'infants, que sí es poden configurar com un servei de provisió municipal, un 33% dels responsables van respondre que el municipi de referència era el propi municipi, fet que identifica la rellevància que s'assigna a aquesta activitat. Tanmateix, val a dir que quatre dels municipis menors de 1.000 habitants inclosos en l'estudi havien extingit serveis per motius poblacionals; concretament, dues llars d'infants i dues escoles d'educació primària.

Taula 21. Municipis de referència per a la prestació de serveis públics per a municipis menors de 1.000 habitants

	Propi Municipi	%	Capital de Comarca	%	Altre Municipi	%
Llar d'infants	140	33,0	64	15,1	220	51,9
Escola primària	232	54,6	33	7,8	160	37,6
Institut	3	0,7	206	48,5	216	50,8
CAP	92	21,7	114	26,9	218	51,4
Mercat	58	13,7	221	52,1	145	34,2

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer. ObsCat8.

En sentit contrari, únicament tres localitats que varen participar en l'estudi disposen d'instal·lacions d'educació secundària, i els municipis de referència per a aquest cas es divideixen gairebé a parts iguals entre la capital de comarca i un altre municipi. El Centre d'Atenció Primària i el mercat també són altres serveis que es deslocalitzen; en el cas d'aquest primer, el municipi de referència acostuma a ser un altre municipi, però en el cas del mercat és clarament la capital de comarca. Tanmateix, la taula també posa de manifest que molts municipis petits tenen un municipi de referència per a la prestació d'aquests serveis que no és necessàriament la capital de comarca; en molts casos és algun altre municipi proper.

DEBATS, REFLEXIONS I REPTES DE FUTUR

Els municipis de menor població constitueixen una part important de la xarxa municipal catalana i sovint s'han situat en el centre d'un debat sobre l'organització territorial de Catalunya. De fet, la literatura comparada sobre govern local ha reflexionat de forma habitual sobre l'impacte de la grandària i les alternatives a l'existència de municipis de dimensions poblacionals reduïdes. De forma sintètica, el debat se centra en considerar que unitats més petites ofereixen avantatges en termes de qualitat democràtica i una millora del vincle entre electes i ciutadans, però en canvi dificulten la gestió i poden generar despeses afegides. Aquesta argumentació contraposada es configura com un element irresoluble en els plantejaments dels anomenats "òptims poblacionals",

de nou un discurs habitual en la disciplina, que hauria de delimitar un llindar d'habitants òptim per al desenvolupament democràtic i per a la provisió de tots els serveis públics.

Pel que fa al primer aspecte, les dades posen de manifest una ràtio molt reduïda entre nombre d'habitants i electes en aquests trams que, de ben segur, ha de tenir efectes en una determinada idea de proximitat institucional. Alhora, la manca d'oposició que plantejàvem es pot interpretar des de dues perspectives oposades. D'una banda, es pot considerar que demostra una certa naturalesa de representació comunitària més enllà de sensibilitats ideològiques o partidàries. Però, en sentit contrari, es desnaturalitzen alguns dels instruments de control polític i es dificulta l'exercici d'aquesta funció. En qualsevol cas, es tracta d'un debat rellevant i profund que, malauradament, no ha estat incorporat en les discussions en l'àmbit normatiu. En efecte, els plantejaments sobre la possibilitat d'ampliar els elements d'obertura en el sistema de llistes cap a trams de població superior o la proposta d'altres elements vinculats a l'arquitectura política d'aquests municipis mai han centrat les discussions ni els projectes de regulació.

Des del vessant prestador, la crítica recurrent és la dificultat que suposa la prestació de serveis sofisticats per part d'aquestes localitats. En aquest àmbit no deixa de resultar sorprenent l'abast de la gestió directa i, alhora, la manca de presència de figures com la dispensa, especialment dissenyada per activar una substitució en cas de manca de capacitat, o fins i tot de figures de prestació associada (com mancomunitats i consorcis) també relativament poc freqüents. De fet, la delegació en el consell comarcal és una fórmula molt habitual, si bé específica de la gestió de residus i per tant amb una presència limitada en termes globals. Així, els municipis semblen manifestar que, tot i la manca de recursos, són capaços i resolen les dificultats en la prestació de forma suficient. Malauradament, no disposem d'elements de valoració del servei que ens permetin analitzar la seva operativitat efectiva, i en conseqüència aquesta conclusió resta incompleta.

Les reflexions per a una futura regulació també s'articulen d'acord amb aquestes dues grans línies: gestió i política. Tant en un cas com en l'altre, ens enfrontem a un conjunt de qüestions no resoltes i que, pel moment, s'ha optat per aplaçar-les i permetre un cert *laissez faire* territorial. Així, el nombre de municipis no ha baixat; el nombre d'altres entitats com els consells comarcals també s'incrementa; i les vegueries continuen sense desenvolupament efectiu. A més a més, tampoc s'aclareix quin és l'encaix entre uns i altres, ni quina és la lògica de coexistència amb les figures associatives. En qualsevol cas, però, aquesta juxtaposició garanteix la presència institucional en

tot el territori, fet que potser no sempre es valora de forma adient. Aquella expressió típica que situa els ajuntaments com a avantguarda del sector públic pren una dimensió molt més profunda en el cas d'aquests ajuntaments que esdevenen un valor afegit a l'hora d'abordar els reptes de futur del territori. Enmig d'una dinàmica demogràfica que impel·leix els ciutadans a traslladar-se a zones més poblades, sembla imprescindible elaborar una resposta per oferir alternatives a aquestes viles i pobles que articulen i garanteixen els drets i els serveis públics als seus veïns i veïnes. No sembla lògic que no s'actuï davant les necessitats d'aquests municipis amb pocs recursos, mentre els poders públics es lamenten de la despoblació. Sembla evident que en algun moment s'hauràn de reprendre els textos reformistes tantes vegades aturats i posar sobre la taula que, si fusionar municipis o canviar de forma radical l'arquitectura local no és una opció viable, cal desenvolupar un model que pugui fomentar un territori més equilibrat i amb millors garanties. ■

ANNEX

ÍNDEX DE TAULES, GRÀFICS, MAPES I FIGURES

ELECCIONS

GRÀFICS 1 i 2. Diferències de vot a nivell agregat entre ERC i CDC, i PP i C's, per tram de municipi

TAULA 1. Nombre de vots per circumscripció i per trams de població

TAULA 2. Percentatges de participació i vot per circumscripció i per tram de població

TAULA 3. Diferència en els nivells de participació en els municipis de més de 50.000 habitants i a les capitals de comarca respecte les eleccions generals de 2015

MAPA 1. Participació en les eleccions generals de 2016

MAPA 2. Vot a ECP (% sobre vot vàlid)

MAPA 3. Vot a ERC (% sobre vot vàlid)

MAPA 4. Vot al PSC (% sobre vot vàlid)

MAPA 5. Vot a CDC (% sobre vot vàlid)

MAPA 6. Vot al PPC (% sobre vot vàlid)

MAPA 7. Vot a C's (% sobre vot vàlid)

MAPA 8. Partit guanyador en les eleccions generals de 2016

MAPA 9. Segon partit guanyador en les eleccions generals 2016

MAPA 10. Diferència de participació 2016-2015

MAPA 11. Diferència de vot vàlid ECP 2016-2015

MAPA 12. Diferència de vot vàlid ERC 2016-2015

MAPA 13. Diferència de vot vàlid PSC 2016-2015

MAPA 14. Diferència de vot vàlid CDC 2016-2015

MAPA 15. Diferència de vot vàlid PPC 2016-2015

MAPA 16. Diferència de vot vàlid C's 2016-2015

PARLAMENT

TAULA 4. Legislació aprovada, en tràmit i rebutjada el 2015 i 2016

TAULA 5. Lleis aprovades pel Parlament de Catalunya

TAULA 6. Decrets llei

TAULA 7. Projectes de llei en tràmit

TAULA 8. Proposicions de llei en tràmit

TAULA 9. Proposicions de llei desestimades

GOVERN

TAULA 10. Despesa en educació, sanitat i habitatge (2010-2016)

GRÀFIC 3. Despesa en educació, sanitat i habitatge (2010-2016)

TAULA 11. Despesa en protecció social, promoció social i foment de l'ocupació (2010-2016)

GRÀFIC 4. Canvis de la despesa en polítiques socials

QUADRE 1. Acords de govern relacionats amb polítiques de salut i educació

QUADRE 2. Acords de govern relacionats amb polítiques d'habitatge i cohesió social

QUADRE 3. Acords de govern relacionats amb polítiques de desenvolupament econòmic

QUADRE 4. Acords de govern relacionats amb les polítiques territorials

QUADRE 5. Polítiques públiques relacionades amb drets i ciutadania

QUADRE 6. Polítiques públiques relacionades amb l'administració i la transparència

QUADRE 7. Acords relacionats amb la conflictivitat amb l'estat

ÀMBIT LOCAL

TAULA 12. Grandària del Ple segons tram d'habitants

TAULA 13. Sistemes electorals, població i electes dels municipis de fins a 1.000 habitants

TAULA 14. Ràtio de veïns i veïnes per electe

TAULA 15. Participació en les eleccions municipals de 2015

TAULA 16. Grandària dels plens dels municipis menors de 1.000 habitants

TAULA 17. Dedicacions del càrrecs electes dels municipis menors de 1.000 habitants

TAULA 18. Percentatge d'alcaldes segons el nombre de mandats i anys en el càrrec

TAULA 19. Formes de prestació i gestió dels Serveis Públics bàsics

TAULA 20. Ens en què deleguen o dispensen els municipis menors de 1.000 habitants

TAULA 21. Municipis de referència per a la prestació de serveis públics per a municipis menors de 1.000 habitants



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