



155CE

Els efectes de la intervenció de
l'Administració General de l'Estat
mitjançant l'aplicació de l'article 155CE
a la Generalitat de Catalunya
(27/10/2017 – 01/06/2018)

Novembre 2018

Índex

0. Resum executiu	5
1. Antecedents i context.....	17
2. Introducció.....	21
2.1. Objectiu de l'informe.....	21
2.2. Metodologia	21
2.3. Estructura	23
3. Afectacions en l'acció de Govern	25
3.1. Governança i representació institucional.....	27
3.2. Estratègia, planificació i aprovació i desenvolupament de plans i programes	32
3.3. Control financer i impacte econòmic	35
3.4. Increment de la burocràcia	43
3.5. Inversions, compres, serveis i subministraments.....	46
3.6. Ajuts, subvencions i beques	49
3.7. Convenis i acords de col·laboració	52
3.8. Impacte normatiu.....	56
3.9. Defensa dels interessos de la Generalitat	60
3.10. Comunicació i difusió	64
4. Accions de reversió.....	67
4.1. Afectacions que no podran ser revertides	67
4.2. Afectacions ja revertides o en vies de reversió	71
4.3. Afectacions pendents de ser revertides.....	75
5. Conclusions.....	79

0. Resum executiu

Context

Encara que hi han hagut diversos casos de control de l'Estat sobre les comunitats autònomes, mai, des de l'entrada en vigor de la Constitució de 1978, s'havia aplicat el seu article 155. Hi ha, però, alguns fets rellevants a l'hora de contextualitzar la intervenció de la Generalitat per part de l'Estat, com ara la sentència del Tribunal Constitucional (TC) en relació amb l'Estatut, els atacs sistemàtics del Govern de l'Estat contra l'autogovern, recurrent davant del TC pràcticament totes les actuacions del Govern català, o la intervenció financera de la Generalitat a través de diferents ordres ministerials que feien que qualsevol despesa hagués de ser autoritzada pel Govern de l'Estat.

Després dels resultats del referèndum de l'1 d'octubre de 2017, el president Carles Puigdemont va comparèixer al Parlament, el dia 10 d'octubre, per analitzar la situació política i explicar les conseqüències que se'n derivaven. En aquesta compareixença, el president va manifestar que assumia el mandat del poble que Catalunya esdevingués un estat independent en forma de república. De la mateixa manera, va proposar que el Parlament suspengués els efectes de la declaració d'independència per tal d'obrir un període de diàleg amb l'Estat. L'endemà, el Govern de l'Estat va aprovar un acord del Consell de Ministres pel qual va dirigir al president de la Generalitat un requeriment demanant confirmació i aclariments sobre el contingut de la declaració del 10 d'octubre. El president de la Generalitat va contestar amb dues cartes informant sobre la suspensió del mandat sorgit de les urnes l'1 d'octubre, demanant la fi de la repressió contra el poble i el Govern de Catalunya i sol·licitant una reunió amb el president del Govern espanyol. El Govern de l'Estat va interpretar que les cartes enviades pel president de la Generalitat no donaven resposta al requeriment formulat, confirmaven la ruptura de l'ordre constitucional i proposà al Senat l'aplicació de l'article 155CE. L'Acord del Senat de 27 d'octubre va comportar la intervenció de la Generalitat i de les institucions catalanes per part de l'Estat espanyol.

Les primeres mesures adoptades pel Govern de l'Estat van ser el cessament del president, el vicepresident, i la resta de membres del Govern de la Generalitat i de 234 persones; la dissolució del Parlament de Catalunya i la convocatòria d'eleccions per al dia 21 de desembre de 2017.

Introducció

En aquest context, el Govern de la Generalitat vol disposar d'un informe dels efectes que aquesta intervenció ha comportat, amb la intenció de restaurar el normal funcionament de les institucions catalanes afectades i revertir les seves conseqüències. Per dur a terme aquesta tasca, es va encarregar al Comissionat de la Presidència per al Desplegament de l'Autogovern

un informe sobre l'impacte en l'acció de Govern durant els 7 mesos que va durar la intervenció de l'Estat.

El Comissionat de la Presidència per al Desplegament de l'Autogovern s'ha reunit amb organismes i institucions que han recollit informació sobre els efectes de l'aplicació de l'article 155CE, com és el cas de l'associació ServidorsCAT, del Síndic de Greuges o de l'Assemblea de Defensa de les Institucions Catalanes (ADIC) de la Generalitat. Tanmateix, la major part de la informació que recull aquest informe ha estat proporcionada pels diferents departaments de la Generalitat als quals se'ls ha sol·licitat que emplenessin un formulari per a cada una de les actuacions afectades per la intervenció.

Afectacions en l'acció de Govern

L'organització administrativa derivada de la intervenció va afegir una important complexitat a l'Administració de la Generalitat. Per exemple, les competències del Departament d'Empresa i Coneixement o les del Departament de Governació i Administracions Públiques es van repartir entre 4 ministeris cada un.

Cada ministeri va elaborar les seves pròpies instruccions de funcionament i coordinació, de manera que es van dictar ordres ministerials i instruccions diferents en cada àmbit, algunes amb visió transversal que afectaven tots els departaments. Es va imposar el model organitzatiu de l'Administració General de l'Estat en tot l'àmbit de la Generalitat de Catalunya.

Com a instrucció transversal es va considerar, per part de l'Administració General de l'Estat, que només s'havien de gestionar aquells assumptes de tramitació ordinària per al funcionament de la institució. La resta de l'activitat va quedar aturada. Les actuacions que tenien associada una despesa havien de comptar amb l'autorització expressa del Ministeri d'Hisenda.

1. Governança i representació institucional

L'efecte més transcendent de la intervenció de l'Estat amb l'aplicació de l'article 155CE va ser el cessament del president de la Generalitat i dels membres del seu Govern i la seva substitució pels òrgans i autoritats designats a l'efecte pel Govern de l'Estat. El Govern de la Generalitat va deixar de ser la representació de la majoria parlamentària.

El 155CE va representar el cessament de 234 treballadors públics, entre alts càrrecs (33), eventuais (139), laborals d'alta direcció (11), personal laboral (50) i personal funcionari (1). En aquestes xifres està inclòs el personal de les delegacions del Govern a l'exterior i el personal de DIPLOCAT a part de la resta de personal dels departaments.

Una de les primeres actuacions de la intervenció de l'Estat va ser la supressió dels organismes, unitats administratives i òrgans col·legiats més rellevants relacionats amb tot allò que tingués difusió externa, repercussió internacional, de suport al president i al vicepresident del Govern, o relacionats amb el desenvolupament de l'autogovern.

Especial rellevància va tenir la supressió del DIPLOCAT: els treballadors van ser acomiadats i indemnitzats i es van desmantellar les seves instal·lacions. El resultat va ser que aquest consorci públic-privat, amb la participació de 39 patrons, va deixar de promoure la imatge i la reputació de Catalunya a l'exterior. Amb la restitució del Govern de la Generalitat es va reiniciar la seva activitat i el 25 de juliol de 2018 es va convocar el seu Patronat, acordant les actuacions a realitzar per a la seva restitució.

Una altra conseqüència immediata del 155CE va ser la supressió de totes les delegacions de la Generalitat a l'exterior, que va suposar la pèrdua dels serveis i efectes promocionals que oferien i el desmantellament d'un equip amb experiència i coneixements. Amb les dades de què avui es disposen, el cost del tancament de les delegacions exteriors supera l'1,3 M€. Quant a les actuacions de reversió, s'han restablert sis delegacions, les d'Alemanya, el Regne Unit i Irlanda, Itàlia, Suïssa, els Estats Units i França; i estan en procés de creació sis més, les dels Balcans, Països Bàltics, Europa Central, Països Nòrdics, Mediterrània i Portugal.

Un altre aspecte destacat va ser la paralització de la governança de les entitats, les institucions, els organismes i els òrgans col·legiats atès que, en molts casos, la presidència requeria en els titulars dels departaments i aquests eren qui tenien la facultat de convocar les reunions de govern o els plens. Això va suposar una aturada de les actuacions previstes. Per exemple, el Consell d'Administració d'ACCIÓ no va poder ser convocat i, com a conseqüència, van quedar aturades qüestions com el tancament pressupostari 2017, l'autorització del Pla d'Actuacions i pressupost 2018 o l'aprovació de convocatòries d'ajuts a les empreses. També es va aturar el Pla de Missions Empresarials exteriors previst per al 2017, fet que va impedir realitzar acords per potenciar relacions comercials de les empreses catalanes en diversos països.

La destitució del Govern de la Generalitat va tenir conseqüències pel que fa a representació institucional en diversos organismes com, per exemple, en les reunions del Patronat i comissions del Mobile World Congress, on no va ser permesa l'assistència dels secretaris generals malgrat haver manifestat el seu interès a participar-hi.

2. Estratègia, planificació i aprovació i desenvolupament de plans i programes

La intervenció va anul·lar l'activitat estratègica de la Generalitat, com a conseqüència directa del cessament del Govern. Només en aquest àmbit, els recursos perduts per l'aplicació del 155CE superen els 25 M€.

Alguns aspectes cabdals per al desenvolupament d'un país requereixen importants consensos entre els agents polítics, socials, econòmics o culturals. Aquests consensos permeten materialitzar els acords als quals s'arriba per poder aprovar i signar els plans o pactes nacionals. La intervenció va impedir l'assoliment d'aquesta mena de consensos en diversos àmbits.

En altres casos, va quedar afectat el desplegament directe dels plans i programes aprovats. Aquest desplegament requeria acords polítics, aprovació de despeses pluriennals que, al no tenir govern, no es van poder aprovar, realitzar inversions que van quedar ajornades, o l'aprovació d'una planificació que no es va poder portar a terme. Un exemple n'és el Pla de Formació Permanent del Professorat, que va afectar un total de 60.000 docents.

3. Control financer i impacte econòmic

De forma prèvia a l'aplicació de l'article 155CE, el Govern espanyol ja havia iniciat un seguit de mesures restrictives en relació amb l'autonomia financera i pressupostària de la Generalitat. Com a antecedents al 155CE, es troben diferents ordres del Ministeri d'Hisenda amb l'objectiu de manllevar l'autonomia econòmica i financera de la Generalitat i afegir un control suplementari de la despesa. Va ser l'Ordre Ministerial HFP/1281/2017, de 22 de desembre, la que es dicta explícitament derivada de la Resolució del Senat de 27 d'octubre del 2017 a través de l'aplicació de l'article 155CE. A la pràctica, el resultat de totes aquestes directrius va comportar:

- La no disponibilitat de crèdit fins a la finalització de l'exercici del 2017.
- La retenció de la bestreta de recursos propis de la Generalitat i pagament directe de les factures per part del Ministeri d'Hisenda. La Intervenció General va haver de certificar tots els pagaments i adequar els procediments als requeriments del Ministeri.
- El bloqueig dels comptes bancaris de la Generalitat i tot el sector públic, que va suposar l'emissió de certificats previs al pagament per part de la Intervenció General a través de la plataforma de l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT).
- La Declaració responsable dels interventors sobre el compliment de la legalitat en el moment de l'adjudicació de contractes.

Totes aquestes actuacions van limitar la capacitat del Govern per decidir sobre l'execució del seu pressupost i les mesures d'excés de control van suposar un important increment de l'activitat administrativa de tots els departaments, l'elaboració d'informes complementaris, certificacions, etc. Les obligacions imposades pels ministeris van incorporar una important càrrega de treball addicional i tensions en l'àmbit laboral. Només el Departament de Salut va haver de tramitar més de 25.000 declaracions responsables i el Departament de Cultura unes 3.500 més, a banda de 250 certificats AEAT de gestió de pagaments i 150 relacions d'ordres de pagaments. Les activitats suplementàries derivades dels nous procediments van representar uns costos que el Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda va estimar en 499.687 €, sense aportar cap valor afegit.

Durant el darrer trimestre de l'any, amb la incorporació de tota la documentació justificativa que demanava el Ministeri, algunes de les actuacions no van poder ser executades, amb el resultat final de la pèrdua de pressupost de 2017. Només en els departaments d'Agricultura i Salut es van perdre recursos per valor d'11,2 i 12,4 M€ respectivament.

En l'àmbit de la salut, per instruccions expresses del Ministeri, es van deixar sense efecte diversos expedients que afectaven a col·lectius especialment vulnerables. Per exemple, es va paraitzar el conveni amb el Consorci Hospital Clínic per a la vigilància epidemiològica en relació amb les infeccions respiratòries agudes, el xarampió, la rubèola, la parotiditis i les arbovirosis per valor de 152.980 € o el conveni amb Consorci Sanitari del Maresme per a la prevenció i el control de la tuberculosi.

La intervenció financera de l'Estat també va afectar entitats, institucions i organismes receptors de transferències de crèdit del pressupost de la Generalitat. Per exemple, es va aturar la signatura de les addendes al Contracte Programa 2017-2019 entre el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i ajuntaments de més de 20.000 habitants, consells

comarcals i altres ens supramunicipals per a la cooperació, col·laboració i coordinació en matèria de serveis socials, altres programes relatius al benestar social i polítiques d'igualtat. Van quedar pendents, entre d'altres, un document comptable d'1 M€ a l'Ajuntament de Barcelona per serveis d'acollida a persones estrangeres immigrades i els documents comptables de les bestretes del 2018 dels serveis d'atenció a la infància i l'adolescència de diversos ens locals per un total de 15,5 M€.

No és fàcil quantificar econòmicament la incidència de la intervenció de l'Estat en l'economia catalana i en el funcionament del sector públic català, però, amb les dades que avui es disposen, es pot afirmar que l'aplicació de l'article 155CE en els pressupostos de la Generalitat, bé per pèrdua, per bloqueig o per endarreriments, va superar els 1.800 M€. D'aquests, 130 M€ són recursos que la Generalitat ha perdut, directament atribuïbles a l'aplicació de l'article 155CE.

4. Increment de la burocràcia

L'aplicació de l'article 155CE va suposar un evident increment de tasques administratives i l'adaptació als criteris organitzatius que exigien els diferents ministeris. Es van haver de crear registres administratius específics de tramesa de documentació entre la Generalitat i l'Administració General de l'Estat, i es van haver de crear bústies genèriques de correu electrònic per a cada subsecretaria d'Estat dels ministeris.

Tots els assumptes que requerien l'aprovació del Consell de Ministres o del ministeri competent, necessitaven incorporar un informe de la secretaria general de cada departament promotor de la iniciativa que recollís que aquella actuació respectava la normativa estatal i autonòmica vigent, així com un informe jurídic elaborat per les assessories jurídiques de cada departament en els mateixos termes.

La intervenció també va comportar una càrrega de feina sense cap valor afegit, i a més cada ministeri imposava la seva particularitat, afegint peticions discrecionals d'informes complementaris en molts casos redundants.

En aquelles dates també es va produir un altre cas d'augment de la tasca burocràtica i és la petició que va fer el Tribunal de Comptes de l'Estat per a la "Fiscalització relativa al destí donat als recursos assignats a l'execució de les polítiques d'Acció Exterior de la Comunitat Autònoma de Catalunya corresponent als exercicis 2011-2017". Aquesta petició d'informació dels darrers 6 anys afectava a totes les unitats de la Generalitat que tenien competències en acció exterior. La quantitat de dades que es demanaven era ingent i comportà el quasi col·lapse d'algunes unitats administratives durant uns dies.

5. Inversions, compres, serveis i subministraments

La intervenció va afectar les inversions dels diferents departaments de la Generalitat, així com les compres, els serveis i els subministraments que, o bé no es van poder realitzar, o bé es van haver de demorar en el temps.

Pel que fa a les inversions, l'Ordre ministerial HFP 878/2017, de 15 de setembre, va bloquejar els crèdits d'algunes partides i va fer impossible l'aprovació d'actuacions pendents de contractació fins al 31 de desembre del 2017; com ara, la contractació de les obres del

Programa de Reforma, Ampliació i Millora 2018 dels centres educatius per valor de 9,4 M€. La pèrdua de temps en l'obtenció de signatures va afectar la situació d'alguns centres a l'inici del curs escolar 2018-2019.

En alguns casos les inversions requerien l'aprovació d'expedients pluriennals que no van poder-se tirar endavant en el període previst. En altres casos, es van produir retards en determinades contractacions que tenen un impacte directe en la prestació de serveis públics. Per exemple, durant els mesos que va durar la intervenció, es va demorar la licitació de diferents expedients de material d'emergències per al Cos de Bombers de la Generalitat.

6. Ajuts, subvencions i beques

La Generalitat canalitza una part important de les seves actuacions a través de diversos tipus d'ajuts i de subvencions. La intervenció administrativa de l'Estat espanyol va tenir molta repercussió en l'activitat de foment i promoció que du a terme el Govern català.

En determinats supòsits no es va poder ni iniciar la tramitació de la publicació de les convocatòries bé per causa de la limitació de la despesa imposada per l'Estat o bé perquè els òrgans de govern de les entitats promotores dels ajuts no es van poder reunir per aprovar les activitats. En d'altres casos, tot i que la tramitació de la publicació dels ajuts estava iniciada, el cessament dels consellers va impedir signar les corresponents ordres de convocatòria. El darrer trimestre del 2017, tot i disposar de la dotació pressupostària, en moltes ocasions aquesta es va perdre. En matèria de subvencions els imports perduts se situen al voltant dels 50 M€.

Un exemple il·lustratiu seria el del retard en la concessió de subvencions per a l'organització i participació en activitats esportives federades, per valor de 650.000 €, que no es va poder executar el 2017, la qual cosa va comportar tensions de tresoreria; algunes entitats no van poder pagar les nòmines dels seus empleats i es van veure obligades a ajustar les seves plantilles i la planificació d'activitats que ja tenien.

En els casos en què les convocatòries ja estaven publicades es va produir un endarreriment en la tramitació i resolució, o en el període de justificació i pagament. En el Departament d'Agricultura, es va endarrerir la publicació de l'ordre dels ajuts associats al Contracte Global d'Explotació amb una afectació de 33 M€. Això va comportar un endarreriment de l'execució dels pagaments que pot ser que s'allargui fins al 2019.

En alguna de les tipologies de subvencions, la complexitat i impacte van ser destacables perquè estan vinculades a fons europeus i aquests tenen terminis molt estrictes en relació amb la seva resolució i especialment en els períodes de justificació dels ajuts. Pel que fa al Programa Operatiu FEDER de Catalunya, la situació que va crear l'aplicació de l'article 155CE va comportar la paralització de projectes i posteriors sol·licituds de pròrroga per a la seva execució, amb la consegüent dilació de les inversions previstes. En aquest cas, l'impacte econòmic estimat és de 25,4 M€.

En molts casos l'aturada de l'activitat subvencionadora de la Generalitat va afectar els col·lectius més vulnerables. Hi ha entitats que tenen una dependència clara d'aquests ingressos provinents de les línies de subvencions i el fet de retardar la seva resolució o no publicar la convocatòria va suposar el seu endeutament, la reducció de les seves despeses i

estructures, arribant algunes d'elles a trobar-se en situacions crítiques. Un total de 1.057 entitats de l'àmbit social es van veure afectades.

Un exemple en són els Centres Especials de Treball, que permeten la integració laboral de persones amb discapacitat física, psíquica o sensorial, que alguns van haver de demanar finançament a les entitats bancàries per pal·liar la demora en els cobraments de les subvencions.

En l'àmbit de les beques, moltes convocatòries van patir-ne les conseqüències. Un cas és la cancel·lació de les beques per a estades en delegacions a l'exterior 2017-2018 o la impossibilitat de continuar amb les estades dels becaris de la convocatòria 2016-2017 (298.480 €).

7. Convenis i acords de col·laboració

La intervenció va limitar la capacitat de la Generalitat de tancar acords de col·laboració amb altres institucions i entitats. L'article 155CE va paralitzar alguns d'aquests acords que ja s'havien gestat en mesos anteriors.

Per exemple, en l'àmbit de la salut, el Ministeri va desestimar la subscripció o continuïtat de diferents convenis. Entre d'altres, el conveni amb la Fundació Privada Clínic per a la Recerca Biomèdica, la Fundació Privada Institut de Recerca de la Sida La Caixa (IRSI) i la Fundació bancària La Caixa, per un projecte de recerca i desenvolupament de vacunes contra la Sida per valor de 132.000 €.

La complexitat administrativa afegida va endarrerir la tramitació dels convenis per a la prestació de serveis del Sistema Català de Serveis Socials com, per exemple, els de gestió de centres residencials i diürns d'atenció a persones grans en situació de dependència, de serveis de recuperació de dones que han patit violència masclista o de serveis residencials d'acció educativa per a infants i adolescents en situació de risc social.

Altres convenis de gran rellevància, tant per l'import com per l'objectiu que perseguïen, van quedar aturats fins a la presa de possessió del nou govern. Això va implicar, per exemple, la impossibilitat de l'aprovació de la línia d'ajuts a la promoció de l'habitatge social per un import de 140 M€.

8. Impacte normatiu

La dissolució del Parlament de Catalunya i la convocatòria d'eleccions, va provocar el decaïment d'un total de 46 d'iniciatives legislatives que es trobaven en tràmit parlamentari. En destaquen les següents:

- Proposició de Llei de mesures urgents per incentivar el lloguer d'habitatges socials i assequibles.
- Proposició de Llei de mesures urgents per a la millora de la qualitat en la prestació de serveis sanitaris i sociosanitaris.
- Proposició de Llei de mesures urgents per millorar la qualitat en la prestació de serveis relatius a l'autonomia personal i a l'atenció a les persones en situació de dependència.

En relació amb les iniciatives normatives aturades en l'àmbit del Govern de la Generalitat es va paraitzar la tramitació de 3 avantprojectes de llei i 11 propostes d'acord de Govern d'aprovació de memòries preliminars dels avantprojectes de llei; així com 35 iniciatives reglamentàries. Se'n posen exemples:

- Avantprojecte de llei d'ordenació del litoral.
- Projecte de decret de desplegament de la renda garantida de ciutadania.
- Proposta d'acord del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei sobre serveis funeraris que havia de regular el sector.
- Proposta d'acord del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de l'impost sobre les emissions de gasos d'efecte hivernacle de les activitats econòmiques.

9. Indefensió de la Generalitat davant dels tribunals

La intervenció de la Generalitat va alterar les funcions de representació i defensa de la Generalitat davant els tribunals. Concretament, el Gabinet Jurídic de la Generalitat va quedar sota la dependència del Ministeri de Justícia, així com la defensa de la Generalitat davant qualsevol ordre jurisdiccional. Aquesta dependència va condicionar de forma notable la capacitat de la Generalitat de defensar-se davant les diferents jurisdiccions.

L'efecte més immediat i més rellevant va ser la impossibilitat d'impugnar l'Acord del Senat de 27 d'octubre de 2017 i de les disposicions que van desplegar aquest Acord, a través de formalització d'un recurs per part de la Generalitat, en temps i forma.

Al llarg d'aquests 7 mesos, el Govern de l'Estat va formular 11 recursos d'inconstitucionalitat contra normes catalanes amb rang de llei. Durant aquest període, el TC va suspendre el termini per a la presentació d'al·legacions per part de la Generalitat. Aquesta suspensió pot vulnerar un dret fonamental en democràcia que és la defensa dels interessos propis i legítims de particulars i administracions.

També es van produir altres processos en l'àmbit del conflicte de competències. Seria el cas de la suspensió de la Comissió especial sobre la violació de drets fonamentals a Catalunya. El 20 d'octubre de 2017 el Govern de l'Estat va presentar una impugnació directa en considerar que atribuïa a la Generalitat funcions reservades al Poder Judicial. La Comissió va ser suprimida amb efectes de 28 d'octubre de 2017 i es va impedir que la Generalitat pogués formular al·legacions.

El segon bloc és el que se centra en l'àmbit de la UE, i en procediments d'infracció sobre àmbits de competència de la Generalitat com el medi ambient. L'Administració General de l'Estat va assolir acords amb la UE sobre els quals la Generalitat no va poder valorar-ne l'oportunitat ni cap altre tipus de consideració.

Finalment, el 155CE va suposar la limitació de la capacitat dels òrgans competents de la Generalitat per decidir i impulsar la defensa dels seus interessos davant els tribunals de justícia, bé perquè no va ser possible impugnar els actes propis –dictats per l'Administració General de l'Estat en substitució de la Generalitat o bé per la limitació a l'hora de plantejar

impugnacions davant d'actes que afectaven els interessos de la Generalitat. En qualsevol cas, hi ha exemples molt diversos, alguns dels quals es relacionen a continuació:

- Cas dels docents acusats de delictes d'odi a l'IES El Palau de Sant Andreu de la Barca i a altres escoles de la Seu d'Urgell: L'Estat va denegar l'autorització per comparèixer en defensa del dret a la imatge dels afectats arran de les informacions publicades per alguns mitjans en què es donaven dades personals dels mestres.
- Cas de les obres d'art de Sixena: L'Estat va denegar poder comparèixer en defensa de l'exconseller Santi Vila davant la querella formulada pel Govern d'Aragó. La Generalitat no va poder interposar accions judicials en el procediment d'execució de la sentència que l'obligava a retornar els béns adquirits els anys 1983 i 1992.

10. Comunicació i difusió

Un dels elements importants de l'acció política de qualsevol govern és la seva estratègia comunicativa i de difusió a la ciutadania de les seves actuacions.

Un primer efecte es troba en la clausura dels webs *president.cat* i *govern.cat*. La seva supressió en va impossibilitar l'accés i va impactar directament en la imatge institucional de la Generalitat. Es va produir també la clausura dels webs relacionats amb la política exterior: es va tancar el web *catalangovernment.eu* i els webs de les delegacions a l'exterior i del DIPLOCAT, i les seves xarxes socials, eines que potenciaven la imatge internacional del Govern i facilitaven la gestió de la promoció de la cultura i de les empreses catalanes a l'exterior.

D'altra banda, es van aturar dos projectes de caràcter estratègic com són el llançament de la nova sala de premsa digital i el web responsiu que permet la seva visió en qualsevol tipus de dispositiu mòbil. Reprendre aquests projectes ha comportat la necessitat de redefinir-los i una readaptació dels pressupostos, endarrerint la seva posada en funcionament un cop restablert el Govern.

En l'àmbit de la publicitat institucional es van aturar campanyes que tenien com objectiu sensibilitzar, difondre i promoure valors i comportaments cívics però, també, donar servei i permetre realitzar tràmits als ciutadans. L'impacte és difícilment quantificable. Algunes de les campanyes afectades van ser:

- Campanya de comunicació sobre la prevenció dels incendis forestals.
- Campanya de comunicació sobre la prevenció dels accidents de trànsit.
- Campanya sobre la pobresa energètica (donar a conèixer els mecanismes de què disposen els consumidors vulnerables per evitar talls de subministrament).

Accions de reversió

Amb la constitució del Govern, l'1 de juny de 2018, es va donar per finalitzada la intervenció durant 218 dies de l'Administració de la Generalitat per part de l'Estat. Tan bon punt el nou Govern va prendre possessió, s'iniciaren les primeres accions per reparar l'impacte del 155CE. Pel que fa al contingut d'aquest informe, s'ha considerat com a data màxima el 27 d'octubre el 2018, un any just de l'inici de la intervenció de la Generalitat. Per tant, les actuacions de reversió posteriors a aquesta data no s'incorporen a l'informe.

No totes les afectacions són reversibles, i aquestes són les que s'analitzen en el primer apartat. Els motius pels quals una actuació no podrà ser reparada poden ser ben diferents: la pèrdua del pressupost, la impossibilitat de complir amb els terminis establerts i que aquests ja no poden ser recuperats, les càrregues de treball que va comportar en determinats col·lectius de treballadors públics, l'impacte directe o indirecte que va tenir en determinats ciutadans, entitats o empreses la no realització d'una actuació prevista, alterant programacions i cercant alternatives per pal·liar aquella mancança.

Seguint els àmbits utilitzats en la primera part de l'informe, pel que fa a la governança i a la representació institucional, es troben exemples d'afectacions d'impossible reversió en esferes diferents. En el camp de l'educació universitària, ho pot exemplificar el fet que les universitats catalanes hagin perdut l'oportunitat de ser elegides com a candidates a participar en el programa EU Careers Ambassadors que duu a terme l'oficina de selecció de personal per a les institucions europees EPSO (European Personnel Selection Office) amb seu a Brussel·les.

Les afectacions per l'aturada de l'activitat estratègica i planificadora de la Generalitat de Catalunya i l'aprovació i desenvolupament de plans i programes podran ser majoritàriament revertides un cop restituït el Govern. No obstant, en alguns casos hi ha una afectació directa sobre les persones o altera els criteris d'aplicació dels mateixos programes, que fa que el dany sigui irreparable. A tall d'exemple, en l'àmbit de l'ensenyament, el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport va aprofitar el 155CE per publicar la resolució provisional sobre la renovació dels concerts d'educació sense tenir en compte els criteris pactats.

Pel que fa al control financer i impacte econòmic i a l'increment de la burocràcia, aquestes afectacions van ser transversals per a tots els departaments de la Generalitat i, en molts casos, amb conseqüències irreparables.

De la mateixa manera, algunes de les afectacions en l'àmbit de les inversions, compres, serveis i subministraments, no tenen possibilitat de reversió. Exemples significatius serien l'afectació en la contractació anual del servei de monitors de suport a l'alumnat amb necessitats educatives especials, que va suposar que alumnes que requerien aquest ajut no van poder ser atesos pels monitors durant el curs 2017-2018 o el fet que no poguessin realitzar-se determinades verificacions de seguretat de les instal·lacions industrials.

L'impacte del 155CE és destacable també en l'àmbit del foment i la promoció en la mesura que moltes de les subvencions, ajuts o beques previstos no es van poder atorgar.

Finalment, en els àmbits de la indefensió i de la comunicació i la difusió, els casos de l'art de Sixena o la impossibilitat d'informar sobre els tràmits per a les preinscripcions escolars, són exemples clars d'afectacions d'impossible reversió.

En un segon apartat, es fa referència a les afectacions ja revertides o en vies de reparació. Cal assenyalar que un cop constituït el nou Govern es van reactivar totes les àrees de l'Administració de la Generalitat de Catalunya que havien quedat paralitzades o l'activitat de les quals s'havia alentit durant els set mesos d'aplicació del 155CE.

Una de les primeres mesures que adopta el Govern és recuperar la capacitat de defensa dels interessos de Catalunya, els ciutadans i les seves institucions, personant-se en els recursos d'inconstitucionalitat contra l'aplicació de l'article 155CE i presentant al·legacions davant el Tribunal Constitucional en els procediments de diversos litigis competencials entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat.

El Govern ha reprès també l'aprovació d'iniciatives legislatives que havien quedat suspeses, com l'Avantprojecte de llei per regular el procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger. També ha activat iniciatives estratègiques com el projecte d'Estratègia Marítima.

Diversos acords en l'àmbit pressupostari que havien quedat endarrerits per l'aplicació del 155CE també comencen a ser tramitats. Per la seva importància i rellevància social, en el primer Consell Executiu es va aprovar una partida de 42,8 M€ al Departament de Treball, Afers Socials i Famílies per al finançament de les aportacions i del personal que ha d'exercir les funcions derivades de la renda garantida de ciutadania.

Amb la voluntat de garantir, ampliar i enfortir la presència de Catalunya arreu d'Europa i al món, el Govern ha pres mesures per pal·liar els importants efectes de la intervenció de l'Estat en l'activitat a l'exterior de la Generalitat. Una primera mesura és la de deixar sense efectes la designació de l'òrgan liquidador del DIPLOCAT i iniciar la represa d'activitats del consorci; una altra és la reobertura de les primeres delegacions del Govern a l'exterior que havien estat suprimides.

Així mateix, el restabliment del Govern ha permès regularitzar el funcionament d'organismes i entitats els consells d'administració o de direcció dels quals estan presidits o participats per membres de l'Executiu, amb la consegüent represa de les seves activitats ordinàries.

I en l'àmbit del control o de l'increment de la burocràcia, la recuperació del funcionament normalitzat de l'Administració de la Generalitat ha permès revertir els efectes ocasionats pels circuits administratius imposats per l'Administració General de l'Estat.

Finalment, en un tercer apartat, hi ha un seguit d'afectacions que per diferents causes estan pendents de reversió, algunes amb previsió d'inici i d'altres en què la reparació no està prevista. Segons la naturalesa de l'actuació afectada, pot ser que aquesta requereixi un replantejament del seu enfocament. Efectivament, el període transcorregut des de l'octubre del 2017 fins ara, ha provocat la modificació del context en què s'havia de desenvolupar l'acció i per tant també l'adaptació del seu contingut. En d'altres casos la presa de possessió dels nous equips directius fan recomanable que es vulgui analitzar l'impuls de determinades iniciatives, revisar la seva necessitat, i poder constatar amb trobades amb els sectors econòmics i socials afectats quin nivell de consens té aquella activitat en el moment actual. En qualsevol cas, l'encaix amb el Pla de Govern de la nova legislatura, pot retardar l'inici de determinades actuacions que poden requerir una valoració de la seva prioritat en el marc de la programació departamental.

1. Antecedents i context

Si bé es podrien trobar antecedents relacionats amb el control de l'Estat sobre les comunitats autònomes els darrers anys, aquest informe en qüestió se situarà a les acaballes de l'estiu del 2017.

Tot i això cal recordar alguns fets que poden ser rellevants a l'hora d'interpretar la intervenció de l'Estat a través del 155 de la CE. El primer és la Sentència de l'any 2010 del Tribunal Constitucional (TC) en relació amb l'Estatut de Catalunya de 2006, que va comportar importants modificacions del text aprovat pel Parlament de Catalunya i posteriorment ratificat en referèndum. El 10 de juliol de 2010 es va celebrar a Barcelona una multitudinària manifestació en contra del pronunciament del Tribunal Constitucional i en defensa de l'Estatut.

El segon antecedent destacable és el fet que el Govern de l'Estat ha recorregut sistemàticament davant el TC totes les actuacions, legislatives i no legislatives, definitives i de tràmit, jurídiques i polítiques que s'han anat produint al llarg del denominat "procés" i, quasi sense excepció, s'ha pronunciat a favor del Govern de l'Estat, paralitzant i anul·lant el que s'interpretava encaminat a desenvolupar el procés polític sobiranista¹.

Un tercer element és que la Generalitat de Catalunya estava intervinguda financerament des del setembre del 2017², de manera que qualsevol despesa havia de ser autoritzada des del Govern de l'Estat i que posa sota el seu control directe les finances de la Generalitat, amb la possible exigència de responsabilitat penal en cas d'incompliment.

Després dels resultats obtinguts en el Referèndum d'autodeterminació de Catalunya³, celebrat el dia 1 d'octubre del 2017, amb 2.286.217 vots comptabilitzats, dels quals un 90,18% va votar SÍ i un 7,83% va votar NO, el president Carles Puigdemont va comparèixer al Parlament, el dia 10 d'octubre, per analitzar la situació política i explicar les conseqüències que se'n derivaven. En aquesta compareixença, el president va manifestar que assumia el mandat del poble que Catalunya esdevingués un estat independent en forma de república i va proposar que el Parlament suspengués els efectes de la declaració d'independència per obrir un període de negociació i diàleg amb el Govern de l'Estat espanyol.

L'endemà, el Consell de Ministres va aprovar un acord que contemplava dirigir al president de la Generalitat un requeriment demanant confirmació i aclariments sobre el contingut de la declaració del 10 d'octubre. Respectant els terminis de resposta, el president de la Generalitat va contestar amb dues cartes, informant sobre la situació política a Catalunya i sobre la suspensió del mandat sorgit de les urnes l'1 d'octubre, sol·licitant la fi de la repressió contra

¹ Vegeu informe d'Enoch Albertí amb la relació de les actuacions entre març del 2017 i l'inici del 155CE. Enoch Albertí Rovira (juny 2018). "Qüestions constitucionals entorn de l'aplicació de l'article 155 CE al conflicte de Catalunya". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* (núm. 27, p. 11-40).

² Ordre HFP/886/2017, de 20 de setembre, per la qual es declara la no disponibilitat de crèdits en el pressupost de la CA de Catalunya per al 2017.

³ Nota de premsa del Govern de la Generalitat informant dels resultats definitius del referèndum d'autodeterminació de l'1 d'octubre del 2017
http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/303541/ca/govern-traslada-resultats-definitius-referendum-11-doctubre-parlament-catalunya.do

el poble i el Govern de Catalunya i demanant una reunió amb el president del Govern espanyol per tal d'obrir un procés de diàleg. El Govern de l'Estat va interpretar que els dos escrits enviats pel president no donaven resposta al requeriment formulat i consideraven confirmada la ruptura de l'ordre constitucional. D'aquesta manera s'acordà proposar al Senat l'aprovació d'un conjunt de mesures amb l'objectiu de "restaurar la legalitat constitucional i estatutària, assegurar la neutralitat institucional, mantenir el benestar social i el creixement econòmic i assegurar els drets i llibertats de tots els catalans". En sis dies el Senat va fer la seva tramitació i va aprovar la majoria de les mesures sol·licitades pel Govern.

L'article 155 CE es posa en marxa el 27 d'octubre i comporta la plena intervenció de la Generalitat, el cessament del Govern i la dissolució del Parlament de Catalunya.

L'article 155CE, entès com un mecanisme de control de l'Estat sobre les comunitats autònomes, es va posar en marxa per primera vegada, amb l'Acord del Consell de Ministres de data 21 d'octubre i va ser efectiu amb l'Acord del Ple del Senat de data 27 d'octubre a través del qual es van aprovar les primeres mesures que van comportar la plena intervenció de la Generalitat i de les institucions catalanes per part de l'Estat espanyol. L'Acord d'aprovació del Senat i l'Acord

inicial de proposta de mesures del Govern es van publicar simultàniament al *Butlletí Oficial de l'Estat (BOE)* el mateix dia 27 d'octubre, i l'endemà el diari oficial publicava ja les primeres mesures adoptades en virtut d'aquella habilitació⁴, entre elles:

- El cessament del president de la Generalitat, el vicepresident i la resta de membres del Govern.
- La dissolució del Parlament de Catalunya i la convocatòria d'eleccions per al dia 21 de desembre de 2017.
- La supressió de diversos òrgans de la Generalitat i el cessament dels seus titulars i altres alts càrrecs de la Generalitat.
- La designació d'òrgans i autoritats per fer efectiva l'aplicació de les mesures autoritzades pel Senat, especialment les de substitució de les autoritats catalanes destituïdes, pel president del Govern espanyol, la vicepresidenta, el Consell de Ministres i els ministres.

L'activació de l'article 155CE va suposar l'aplicació d'un conjunt de mesures extraordinàries sobre les institucions de l'autogovern de Catalunya, algunes de les quals han estat valorades per reconeguts⁵ juristes com a desproporcionades i de dubtosa constitucionalitat, com seria el cas de la destitució dels membres del Govern, inclòs el seu president, i la limitació de determinades actuacions del Parlament. Efectivament, el primer que es qüestiona una part de la doctrina és el tema de fons, la idoneïtat de l'aplicació de l'article 155CE per resoldre el conflicte català; també es qüestionen temes de forma, les mesures adoptades en aplicació del

⁴ RD 942/2017; RD 943/2017; RD 944/2017; RD 945/2017; RD 946/2017.

⁵ Joan Ridao Martín (maig-agost 2018). "La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad". *Revista Vasca de Administración Pública* (núm. 111, p. 169-203).

Enoch Albertí Rovira (juny 2018). "Qüestions constitucionals entorn de l'aplicació de l'article 155 CE al conflicte de Catalunya". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* (núm. 27, p. 11-40).

155CE haurien de ser proporcionals a partir de les condicions que s'exigeixen respecte de la seva finalitat i la seva necessitat, tal i com ho expressa el professor Enoch Albertí: “existeix una coincidència general a afirmar que, malgrat el seu caràcter genèric i indeterminat, l'article 155CE no atorga poders il·limitats al Govern –o al Senat– per aprovar-los”.

Un dels aspectes controvertits de la intervenció de l'Estat a Catalunya és el que es refereix a la vulneració de drets fonamentals i de principis constitucionals amb restriccions mancades de previsió legal, de finalitat legítima i sobretot de proporcionalitat, tal i com deixa palès l'informe del Síndic de Greuges de maig del 2018⁶. Tot i que no és objecte d'aquest informe, es detallen a tall d'exemple algunes d'aquestes possibles vulneracions dels drets fonamentals: la de drets de participació política, la del dret de llibertat d'expressió, i la dels drets de reunió i participació, entre d'altres. Totes aquestes qüestions han de ser objecte detallat d'anàlisi per part d'altres institucions i probablement la Comissió del Parlament creada a tal efecte⁷ ho tractarà amb més profunditat.

En aquest context, també es pot destacar que s'han interposat dos recursos d'inconstitucionalitat contra l'Acord del Ple del Senat de data 27 d'octubre de 2017 que va iniciar l'aplicació de l'article 155CE. Un d'ells ha estat interposat per 50 diputats del Congrés dels Diputats del Grup Parlamentari Confederal de Unidos Podemos–En Comú Podem–En Marea, el novembre de 2017, i un altre interposat pel mateix Parlament de Catalunya, el gener de 2018.

Finalment, cal deixar constància que el sentiment de rebuig en diferents col·lectius de treballadors públics, provocat per la intervenció de la Generalitat per part de l'Estat, va fer que s'agrupessin i creessin associacions que denunciaven, de forma pública i activa, la situació. Aquestes entitats, nascudes amb motiu de la intervenció i formades majoritàriament per treballadors i treballadores de la Generalitat, i també d'altres administracions, continuen actives actualment. Es destaquen dues de les agrupacions més significatives:

- **ServidorsCAT:** L'Associació Servidors Públics de Catalunya és una associació sense ànim de lucre que, tal com assenyalen els seus estatuts, té com a finalitats contribuir a l'enfortiment i al bon govern de les institucions públiques de Catalunya; defensar els drets i les llibertats de les persones en les seves relacions amb les institucions públiques i promoure les iniciatives necessàries per a l'aprofundiment de l'Estat de dret, democràtic i social a Catalunya.
- **Les ADIC:** Són les assemblees de treballadors i treballadores en defensa de les institucions catalanes i van néixer formalment a finals d'octubre de 2017 amb tres objectius fundacionals: el reconeixement del govern legítim; la demanda de l'alliberament dels presos polítics i la petició de retirada de totes les causes a les persones investigades; i la defensa de les institucions pels efectes a l'Administració pública catalana i a la ciutadania en general de l'aplicació de l'article 155CE.

⁶ Síndic de Greuges de Catalunya. “La vulneració de drets fonamentals i llibertats públiques en ocasió de la reacció penal a l'1 d'octubre i l'aplicació de l'article 155 CE”, maig 2018.

⁷ Resolució 24/XII del Parlament de Catalunya, de creació de la Comissió d'Investigació sobre l'aplicació de l'article 155 de la CE a Catalunya.

2. Introducció

2.1. Objectiu de l'informe

Entre el 27 d'octubre del 2017 i l'1 de juny del 2018 el Govern de l'Estat espanyol va intervenir les institucions catalanes, tant el Parlament com el Govern de la Generalitat, aplicant, per primera vegada a la història, l'article 155CE.

Sobre l'impacte de la intervenció de l'Estat a través de l'aplicació de l'article 155CE s'ha escrit molt, des de moltes perspectives, però el Govern de la Generalitat vol disposar d'un estudi objectiu i rigorós dels efectes que aquesta intervenció ha comportat, amb la voluntat clara de restaurar el normal funcionament de les institucions catalanes afectades i reparar les seves conseqüències. En efecte, i així es recull en el discurs d'investidura del president de la Generalitat davant el Parlament, cal "elaborar un pla de xoc per avaluar i reparar els efectes de l'aplicació de l'article 155, no només a l'Administració sinó al conjunt del país"⁸. Per dur a terme aquesta tasca, es va encarregar al Comissionat de la Presidència per al Desplegament de l'Autogovern un informe sobre l'impacte en l'acció de Govern durant els set mesos que va durar la intervenció de l'Estat. La informació, validada i contrastada per cada un dels departaments de la Generalitat, ha de contenir les actuacions afectades en tots els àmbits competencials, així com les accions que permetin revertir els efectes causats, en cas que aquests siguin reparables. Aquest, doncs, és l'objectiu d'aquest treball.

L'informe pretén mesurar l'impacte en l'acció de Govern durant els 7 mesos de la intervenció de l'Estat i les accions que permetran revertir els seus efectes.

2.2. Metodologia

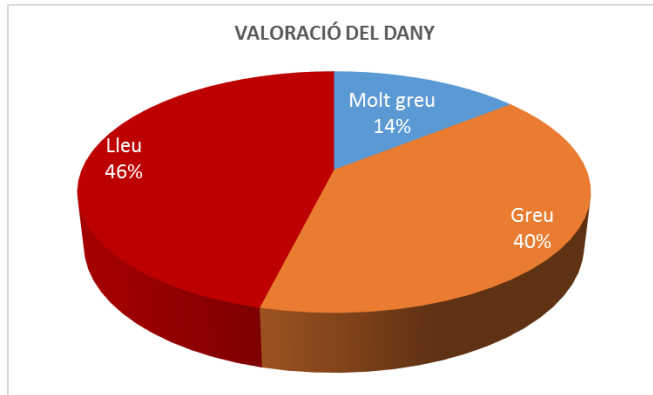
El Decret 27/2018, de 7 de juny, de reestructuració del Departament de la Presidència⁹, crea el Comissionat de la Presidència per al Desplegament de l'Autogovern (a partir d'ara, el Comissionat), el qual rep l'encàrrec de l'elaboració de l'informe sobre els efectes de la intervenció de l'Estat amb l'aplicació de l'article 155CE i inicia una sèrie de reunions de treball amb organismes i institucions que han recollit informació significativa, com és el cas de l'associació ServidorsCAT, del Síndic de Greuges o de l'Assemblea en Defensa de les Institucions Catalanes (ADIC) de la Generalitat, per posar-ne alguns exemples. Tot i la vàlua d'aquestes fonts, es va estimar necessari sol·licitar als diferents departaments de la Generalitat la informació el més estructurada possible i que aquesta fos degudament validada. Es tracta, per tant, de concretar els efectes en actuacions pròpies de l'acció de Govern, deixant

⁸ Discurs de data 18 de maig del 2018.

⁹ Publicat al DOGC núm. 7638, de 8 de juny del 2018.

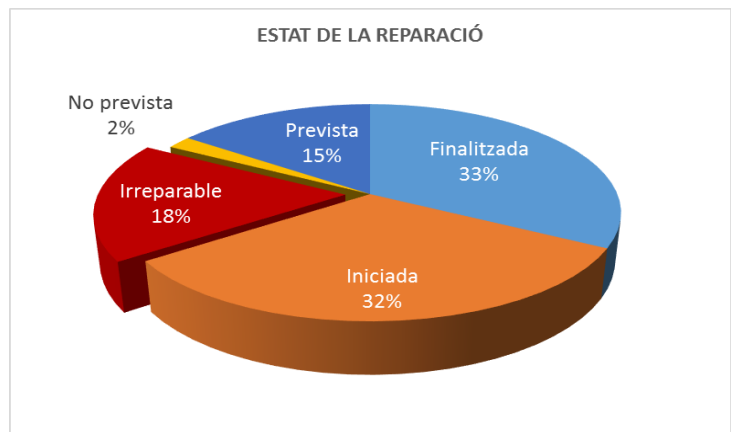
mitjançant els formularis, en tant no se'ls va requerir perquè es podia disposar d'aquesta informació a través del Gabinet Jurídic de la Generalitat i del Parlament.

Les diverses afectacions incloses als formularis van ser classificades, també, segons la



valoració del dany: lleu, greu o molt greu. Aquesta valoració ha anat directament relacionada amb l'impacte a la ciutadania, tant en nombre com en nivell de vulnerabilitat. En ser una valoració subjectiva, s'ha donat molta importància a mesurar aquest impacte amb un criteri el més homogeni possible i modular la valoració amb una visió global de totes les afectacions.

Una altra classificació destacable ha estat la de l'estat de la reversió de les afectacions. D'aquestes, es destaquen al gràfic aquelles que són irreparables, és a dir, les que ja no tenen solució. D'altra banda, trobem afectacions que ja s'han reparat, la reversió de les quals ja ha finalitzat; així com afectacions en què ja s'han iniciat les accions per ser revertides. No obstant, una petita part de les afectacions no està previst que es repari i d'altres estan previstes però encara no s'ha iniciat el procés de reparació. L'informe dedica tot un bloc a analitzar en profunditat la situació en què es troben les accions de reversió de les afectacions.



2.3. Estructura

Tota la informació recollida pot estructurar-se de diferents maneres, en funció de quin sigui l'element rellevant que es vulgui destacar (per departaments, per impacte econòmic, per àmbit d'actuació, per la valoració dels efectes causats, per col·lectius afectats, etc.). Més enllà de la utilització que el Govern pugui fer d'aquesta informació, aquest treball s'estructura en dues parts: una primera de descripció de les actuacions segons la tipologia de l'afectació, i en concret en resulten 10 agrupacions:

- En l'àmbit de la governança i la representació institucional.
- En l'àmbit de l'estratègia, la planificació i l'aprovació i desenvolupament dels plans i programes.

- En l'àmbit del control financer i impacte econòmic.
- En l'àmbit de la burocràcia.
- En l'àmbit de les inversions, compres, els serveis i els subministraments.
- En l'àmbit dels ajuts, subvencions i beques.
- En l'àmbit dels convenis i els acords de col·laboració.
- En l'àmbit de l'impacte normatiu.
- En l'àmbit de la defensa dels interessos de la Generalitat.
- En l'àmbit de la comunicació i la difusió.

La segona part del treball recull accions que s'han fet o que s'han de dur a terme per revertir els efectes de la intervenció. Tant o més important que recollir els efectes de l'impacte, és analitzar si aquella afectació ha causat una situació reparable o no; i en cas que no ho sigui s'ha de conèixer quines accions caldran per retornar a la normalitat, si aquestes actuacions ja han estat iniciades o quines resten pendents de reparació. En el cas de la reversió de les mesures s'ha posat com a data final de referència el dia 27 d'octubre del 2018, un any exacte de l'inici de l'aplicació de l'article 155CE.

Aquest informe no incorpora totes les actuacions afectades, només en mostra els exemples més rellevants o que poden facilitar una major comprensió, bé sigui sobre els efectes causats en cada àmbit de l'activitat del Govern, o bé perquè exemplifiquin millor les actuacions de reversió.

3. Afectacions en l'acció de Govern

Amb la publicació del Reial decret 944/2017, de 27 d'octubre¹⁰, es van designar els òrgans i autoritats encarregats de donar compliment de les mesures dirigides a l'Administració de la Generalitat, autoritzades pel Ple del Senat del dia 27 d'octubre en aplicació de l'article 155CE i també es van incorporar les primeres instruccions provinents de l'Administració General de l'Estat, i la corresponent assumpció de competències per part de la Vicepresidència del Govern de l'Estat i dels diferents ministres com a titulars dels departaments. Es van donar indicacions sobre la publicació dels acords, disposicions i actes del Consell de Ministres i es repartiren les competències de l'Administració de la Generalitat entre els diferents ministeris¹¹.

Aquesta organització administrativa derivada de la intervenció va afegir una important complexitat a l'Administració de la Generalitat. Com a exemples il·lustratius, les competències del Departament de Governació i Administracions Públiques i les del Departament d'Empresa i Coneixement van quedar repartides entre 4 ministeris. En el cas d'aquest últim, les competències es van repartir de la manera següent:

- El Ministeri d'Economia, Indústria i Competitivitat va assumir les competències de la Secretaria d'Empresa i Competitivitat parcialment (Direcció General (DG) d'Indústria; DG Energia, Mines i Seguretat Industrial (només per l'àmbit de Seguretat Industrial); Avançsa; DG de Comerç, Àrea d'Emprenedoria; Agència per a la Competitivitat de l'Empresa (ACCIÓ); Consorci de Comerç, Artesania i Moda de Catalunya (CCAM); de la Secretaria d'Universitats i Recerca les competències de la DG de Recerca, els Centres de Recerca (Centres CERCA), i una part de l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) pel que fa a l'àmbit de recerca; i de la Secretaria General les competències de l'Oficina de Gestió Empresarial (OGE), algunes competències dels Serveis Territorials, i l'Àrea de les Cambres de Comerç.
- El Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat va assumir les competències de l'Agència Catalana de Consum.
- El Ministeri d'Energia, Turisme i Agenda Digital va assumir les competències de la DG d'Energia, Mines i Seguretat Industrial (sense l'àmbit de la Seguretat Industrial); l'Institut Català d'Energia (ICAEN); l'Institut de Recerca en Energia de Catalunya (IREC); la DG de Turisme i l'Agència Catalana de Turisme (ACT).
- El Ministeri d'Educació, Cultura i Esport va assumir les competències parcials de la Secretaria d'Universitats i Recerca com són les de la DG d'Universitats, l'Agència per

L'organització administrativa derivada de la intervenció va comportar una gran complexitat a l'Administració de la Generalitat.

¹⁰ BOE núm. 261, publicat el dissabte 28 d'octubre del 2017.

¹¹ Reial decret 942/2017, de 27 d'octubre (BOE núm. 261, de 28 d'octubre del 2017).

a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya, l'Agència de Gestió d'Ajudes Universitàries i de Recerca (AGAUR) i les funcions del Consell Interuniversitari de Catalunya (CIC).

Amb aquest exemple es pot veure la dificultat en la direcció i el sobre esforç que va suposar adaptar les tasques a una nova organització i la dificultat en la coordinació i tramitació de temes.

Les instruccions de funcionament i coordinació van ser diferents en cada àmbit en funció del ministeri que les dictava.

Cada ministeri va elaborar les seves pròpies instruccions de funcionament i coordinació, de manera que es van dictar ordres ministerials i instruccions diferents en cada àmbit, algunes, però, amb visió transversal que afectaven a tots els departaments¹². En aquestes instruccions es donava informació relacionada amb els sistemes de comunicació i de relació entre els departaments

i els diferents ministeris¹³. Es va crear un sistema d'interconnexió de registres per intercanviar documents i expedients electrònics; també unitats de registre especial que els ministeris anomenaven "Unidad de Apoyo y Coordinación"; i bústies de correu electrònic d'ús restringit que gestionaven les subsecretaries d'Estat dels ministeris. Paral·lelament, els departaments de la Generalitat, a través de les secretaries generals, van haver d'habilitar les corresponents xarxes de comunicació amb els ministeris, les bústies de correu específiques, els canals de relació i tramesa de documentació, així com l'organització interna per donar resposta a les demandes ministerials. En qualsevol cas, es va imposar el model organitzatiu de l'Administració General de l'Estat en tot l'àmbit de la Generalitat de Catalunya. Dificilment es pot valorar l'impacte que tot això va suposar per a les unitats administratives i especialment per als treballadors públics de la Generalitat, tant pel que fa a la càrrega de feina com l'impacte emocional.

Des de l'Oficina de Govern de la Generalitat es van dictar "Criteris generals de coordinació administrativa" per poder disposar d'una guia comuna d'actuació que assegurés la coordinació entre l'Administració General de l'Estat i la Generalitat de Catalunya, així com el procediment per a l'adopció de disposicions, actes i resolucions, especialment els que havien de ser aprovats pel Consell de Ministres o pels titulars dels departaments ministerials, concretant la forma de remissió de la documentació relativa a la tramitació dels expedients.

¹² Per exemple, l'Ordre HFP 1102/2017, de 16 de novembre, sobre operacions comptables de tancament de l'exercici pressupostari de 2017; l'Ordre HFP 878/2017, de 15 de setembre, per la qual es publica l'Acord la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics, de 15 de setembre de 2017, pel qual s'adopten mesures en defensa de l'interès general i en garantia dels serveis públics fonaments en la comunitat autònoma de Catalunya; l'Ordre HFP 886/2017, de 20 de setembre, per la qual es declara la no disponibilitat de crèdits en el pressupost de la comunitat autònoma de Catalunya per al 2017; la Instrucció del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, de 16 de novembre de 2017, per la qual s'estableixen directrius relatives a la remissió d'informació per la DG de Pressupostos sobre despeses de la Generalitat.

¹³ Instruccions de 14 de novembre de 2017, del Ministeri d'Energia, Turisme i Agenda Digital, Ministeri d'Economia i Competitivitat i Ministeri d'Educació, Cultura i Esport dirigides al Departament d'Empresa i Coneixement.

Com a instrucció transversal a tots els departaments de la Generalitat, en aquest període d'intervenció, es va considerar per part de l'Administració General de l'Estat que només s'havien de gestionar aquells assumptes considerats de tramitació ordinària per al funcionament de la institució. D'aquesta manera, pràcticament tota l'activitat administrativa i d'acció de Govern que es va considerar no ordinària, va quedar aturada. Malgrat que es va dir que es tramitarien els temes considerats ordinaris, la realitat és que molts d'aquests també van quedar paralitzats. Aquelles actuacions que tenien associada una despesa, havien de comptar amb l'autorització expressa del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, de manera que cada departament havia d'elaborar la seva llista de prioritats, la qual s'enviava al Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda de la Generalitat i des d'aquest, a través de la Intervenció Delegada s'enviava al Ministeri per sol·licitar la seva autorització que, amb criteris que mai van ser explicats, determinaven si es permetia executar aquella actuació o es denegava.

L'Administració General de l'Estat va considerar que només es gestionarien assumptes considerats de tramitació ordinària.

3.1. Governança i representació institucional

Un dels efectes més transcendent de la intervenció de l'Estat amb l'aplicació de l'article 155CE va ser el cessament del president de la Generalitat¹⁴ i dels membres del seu Govern¹⁵ i la seva substitució pels òrgans i autoritats designats a l'efecte pel Govern de l'Estat¹⁶. Efectivament, les conseqüències d'aquesta decisió són les de major impacte i, de fet, embolcallen i són la causa de totes i cada una de les actuacions que es descriuen en aquest informe. Sense direcció no es pot aprovar l'estratègia, planificar la seva execució, actuar, tramitar, gestionar...

Totes les activitats dels departaments de la Generalitat van quedar afectades pel fet de disposar d'un govern substituït, des dels acords de Govern a la signatura i publicació de resolucions, ordres, convocatòries, transferències de crèdit, aprovacions de despeses, signatura de contractes, de convenis, lliurament de premis, representació d'actes públics, etc.

El Govern de la Generalitat de Catalunya va deixar de ser la representació del mandat de la ciutadania Tal com ho expressa Joan Ridao en el seu informe¹⁷: *La conculcación del régimen de democracia parlamentaria definido en el bloque de la constitucionalidad, que comporta el cese del*

El Govern català va deixar de ser la representació del mandat de la ciutadania.

Presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno y su sustitución por los órganos o autoridades designados al efecto por el Gobierno del Estado, se deriva también del

¹⁴ Reial decret 942/2017, de 27 d'octubre (BOE núm. 261, de 28 d'octubre del 2017).

¹⁵ Reial decret 943/2017, de 27 d'octubre (BOE núm. 261, de 28 d'octubre del 2017).

¹⁶ Reial decret 944/2017, de 27 d'octubre (BOE núm. 261, de 28 d'octubre del 2017).

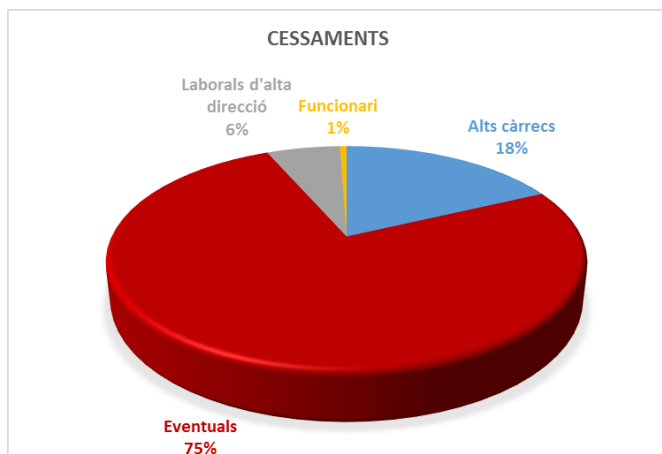
¹⁷ Joan Ridao Martín (maig-agost 2018). "La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad". *Revista Vasca de Administración Pública* (núm. 111, p. 169-203).

hecho de que las determinaciones de las Instituciones autonómicas, en este caso de su Presidente y vicarialmente de su gobierno, no emanan de la voluntad general expresada por el pueblo de Cataluña mediante el ejercicio de su derecho fundamental a la participación política (art.23 CE) sino que responden a legitimidades políticas distintas. No es pot obviar que, per a una part de la ciutadania de Catalunya, el sentiment de no disposar d'un govern legítimament escollit com a resultat d'un procés democràtic, i el fet que la presa de decisions sobre els temes que els afectaven es prenguéss des de l'Administració General de l'Estat, van tenir el seu efecte individual i col·lectiu.

És també una evidència que els set mesos que va durar la intervenció del Govern de l'Estat i el seu impacte en l'acció de Govern, van comportar una alteració en la feina i la gestió diària de molts treballadors públics. Adaptar-se a una nova organització, modificar els circuits establerts en molts dels tràmits i procediments interns, deixar d'executar actuacions planificades i previstes o haver-ne de realitzar de noves que mai s'havien executat.

El cessament del president de la Generalitat i de tot el seu Govern és també un dels punts que ha aixecat controvèrsies sobre la desproporció de les mesures aplicades amb l'article 155CE i el seu encaix constitucional. Tal com defensa Joan Ridao, l'article 155CE concreta que el Govern de l'Estat podrà donar instruccions a les autoritats autonòmiques, però perquè això es pugui aplicar aquestes haurien de continuar íntegres, cosa que no passa amb el cessament dels seus membres. En qualsevol cas, no és objecte d'aquest informe analitzar ni la desproporció ni la possible inconstitucionalitat de la intervenció de l'Estat, sinó les conseqüències d'aquesta intervenció en l'acció de Govern.

Aquest apartat se centra, en concret, en els efectes produïts en la direcció del Govern de la Generalitat i els seus departaments així com en els seus organismes i entitats dependents o vinculades; els cessaments de càrrecs, de personal eventual, de personal directiu o tècnic; la supressió d'organismes; la falta de direcció en òrgans col·legiats i totes aquelles accions que requerien la presència i l'actuació del president i dels consellers.



Pel que fa als cessaments produïts com a conseqüència directa de l'aplicació de l'article 155CE, se'n van comptabilitzat 234¹⁸ entre alts càrrecs (33), eventuals (139), laborals d'alta direcció (11), personal laboral (50) i personal funcionari (1). En aquestes xifres hi està inclòs el personal de les delegacions del Govern a l'exterior i el personal del DIPLOCAT a més de la resta de personal dels departaments. De les persones que van ser cessades, 88 han estat restituïdes en

el seu càrrec o en algun altre. Altres llocs que van ser suprimits o que van quedar vacants en

¹⁸ No s'han inclòs en el còmput les persones que van cessar de manera voluntària.

el seu moment, han estat ocupats per d'altres persones o, en algun cas, encara estan en procés de provisió o selecció¹⁹.

Una de les primeres mesures de la intervenció de l'Estat després del cessament del president i dels membres del seu Govern va ser la supressió dels organismes, unitats administratives i òrgans col·legiats més rellevants des de la perspectiva del motiu de la intervenció²⁰: tot allò que tingués difusió externa, repercussió internacional, de suport al president i al vicepresident del Govern, o relacionats directament amb el desenvolupament de l'autogovern.

Destacar la supressió del Patronat Catalunya Món - Consell de la Diplomàcia Pública de Catalunya (DIPLOCAT), que va haver de suspendre les seves activitats des del mateix dia que es va començar a aplicar l'article 155CE. Institució creada el 2012, hereva del Patronat Català ProEuropa, creat el 1982, comptava amb 17 empleats, els quals van haver

L'Estat va suprimir el DIPLOCAT, consorci públic-privat creat el 2012, deixant de promoure la imatge de Catalunya a l'exterior.

de ser acomiadats, indemnitzats, i desmantellades les seves instal·lacions. La supressió del DIPLOCAT va comportar que no s'atorguessin ajuts a estudiants per cursar estudis internacionals en diferents països, la realització de màsters, programes de visitants, jornades acadèmiques o projectes de recerca. El resultat va ser que aquest consorci públic-privat, amb la participació de 39 patrons (Generalitat, Ajuntament de Barcelona, diputacions, universitats, i representants de 21 entitats i institucions catalanes de diferents àmbits: financeres, empresarials, socials, esportives i acadèmiques), va deixar de promoure la imatge de Catalunya a l'exterior. Amb el restabliment del Govern de la Generalitat de Catalunya es va aturar el procés de liquidació i el 25 de juliol del 2018 es va convocar el seu Patronat i es van iniciar les actuacions a realitzar per a la seva completa restitució.

Una altra conseqüència immediata de l'aplicació del 155CE va ser la supressió de totes les delegacions de la Generalitat a l'exterior i en concret als països següents: França, el Regne Unit, Alemanya, els Estats Units, Àustria, Itàlia, el Marroc, la Santa Seu, Portugal, Dinamarca, Polònia, Croàcia, i davant les organitzacions internacionals amb seus a Ginebra, Estrasburg, París i Viena²¹. La supressió d'aquestes delegacions de la Generalitat a l'exterior va tenir diferents conseqüències: d'una banda, la pèrdua dels serveis i efectes promocionals que oferia (serveis directes a ciutadans catalans que resideixen a l'exterior i la promoció de Catalunya als diferents països amb impacte directe en les empreses, l'activitat econòmica, turística i cultural); d'altra, el desmantellament d'equips amb experiència i coneixements; i finalment tot el greu impacte econòmic que va suposar

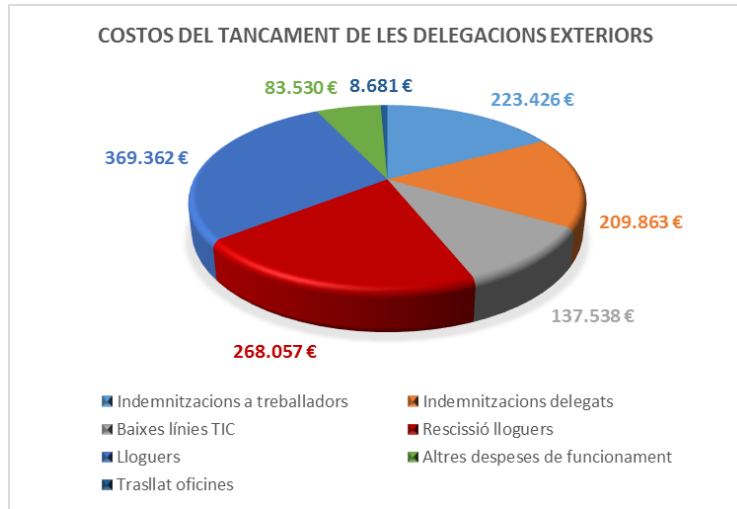
El tancament de les delegacions de la Generalitat a l'exterior va tenir un cost que supera l'1,3 M€.

¹⁹ Xifres contrastades amb la DG de la Funció Pública en data de 28 de setembre de 2017.

²⁰ Reial decret 945/2017, de 27 d'octubre del 2017, publicat al BOE núm. 261, de 28 d'octubre del 2017.

²¹ Reial decret 945/2017, de 27 d'octubre del 2017, publicat al BOE núm. 261, de 28 d'octubre del 2017.

(indemnització del delegat i dels treballadors de la delegació, cancel·lació de lloguers, cost d'advocats, buidatges d'oficines i trasllats de mobiliari, baixes de línies TIC i llicències, etc.). Amb les dades de què avui es disposa, el cost del tancament de les delegacions de la Generalitat a l'exterior supera l'1,3 milió d'euros. Una de les conseqüències per a la ciutadania del tancament de les delegacions és la supressió de l'espai de relació entre l'Administració de la Generalitat i els catalans residents a l'estranger, on es podia accedir



al registre de documents, on es donava atenció d'informació individualitzada i on s'expedien certificats digitals per a poder realitzar els tràmits electrònics, imprescindibles per als ciutadans residents a l'estranger.

Altres unitats i organismes suprimits per l'Estat van ser les oficines del President i del Vicepresident de la Generalitat; la Secretaria per al Desenvolupament de l'Autogovern; el Consell Assessor per a la Transició Nacional; la Comissió especial sobre la violació dels drets fonamentals.

Un altre aspecte rellevant que va afectar la governança de les entitats, les institucions, els organismes i els òrgans col·legiats és el fet que en la majoria dels casos, atès que la presidència requeia en els titulars dels departaments i aquests eren qui tenien la facultat de convocar les reunions dels òrgans de govern o dels plens, les quals no van poder-se dur a terme. Això va suposar una aturada en les actuacions previstes: des de l'aprovació dels pressupostos de l'entitat, la proposta d'obertura de línies d'ajuts i subvencions, les transferències de crèdit, els nomenaments, etc., en resum la direcció de les entitats. En els casos que va esdevenir imprescindible la convocatòria es va proposar als respectius ministeris la delegació del ministre (assumint la competència del conseller) en algun membre de l'equip de govern, la qual cosa va comportar la preparació d'informació i documentació exhaustiva sobre el contingut de les reunions amb la corresponent càrrega de treball i retards en la seva execució. Hi ha multitud d'exemples que poden il·lustrar aquest impacte:

- El Consell d'Administració de l'Agència per a la Competitivitat de l'Empresa de Catalunya (ACCIÓ) no va poder ser convocat i com a conseqüència van quedar aturades qüestions importants: tancament pressupostari 2017; autorització del Pla d'Actuacions i pressupost 2018; aprovació de pressupost per a convocatòries d'ajuts a les empreses; signatura de convenis...
- El Consell Rector de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) tampoc va poder ser convocat, i entre altres decisions no es va poder aprovar el pla de formació de la Generalitat del 2018 en el termini en què s'havia de fer.

- No es va poder constituir l'Assemblea Urbana de Catalunya, òrgan de coordinació i validació dels treballs de l'Agenda Urbana de Catalunya, atès que una tercera part dels membres designats per aquesta assemblea eren càrrecs del Govern.
- En l'àmbit de la Salut, va ser especialment feixuga l'elaboració de documentació addicional per la preparació de reunions dels patronats dels centres de recerca o les convocatòries dels Consells de direcció del CatSalut on, fins i tot, van fer canviar els ordres del dia de les reunions.
- Els òrgans col·legiats vinculats a la Funció Pública (Comissió de Retribucions i Comissió Tècnica de la Funció Pública) van quedar paralitzats i les meses de negociació de condicions laborals no van poder ser convocades. Aquest fet va impedir poder elevar al Govern multitud d'iniciatives departamentals sobre personal de la Generalitat i el seu sector públic.
- Òrgans col·legiats de diferents àmbits sectorials també van quedar paralitzats: en l'àmbit de la igualtat efectiva d'homes i dones, la Comissió Nacional per una intervenció coordinada contra la violència masclista; en l'àmbit de la cultura i la llengua catalanes, la reunió anual del Consell Social de la Llengua Catalana o la convocatòria del Consell Assessor del Patrimoni Cultural Català; en l'àmbit dels serveis socials, per exemple, la reunió anual del Consell de Promoció de l'Accessibilitat i Supressió de Barreres, o les 4 reunions plenàries del Consell de la Gent Gran de Catalunya o la Comissió Interdepartamental de Suport a les Famílies. En tots els departaments de la Generalitat es trobaven exemples.

Finalment, i per acabar aquest capítol, s'ha de fer esment dels efectes que va tenir la destitució del Govern de la Generalitat en aquells aspectes de representació institucional. Molts exemples poden il·lustrar les actuacions de caràcter representatiu que van deixar de realitzar-se per la manca de consellers que actuaven en representació de la Generalitat, sigui en reunions entre institucions, sigui en lliurament de premis i guardons; inauguracions i actes de cloenda, etc.

Alguns exemples serien:

- La no participació en les reunions del Patronat del Mobile World Congress (MWCF) i en les seves comissions. En el cas de la reunió del Patronat, en la qual hi participen la Generalitat, l'Administració General de l'Estat (AGE) i l'Ajuntament de Barcelona entre altres, es va sol·licitar expressament la delegació del ministre a favor del secretari general del Departament d'Empresa i Coneixement com a representant de la Generalitat, en substitució del conseller cessat, i el Ministeri va denegar expressament aquesta petició al·legant que des del Ministeri ja s'assumien els dos rols (el de l'AGE i el de la Generalitat).
- La impossibilitat d'assistir a les dues reunions del Consell Interterritorial del SNS (CISNS) que es van celebrar durant el període d'intervenció i que la ministra assumís la representació de Catalunya va implicar que el Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat (MSSSI) defensés posicionaments contraris als assumits fins al moment pel Govern català. Per exemple, en el transcurs d'una de les reunions, la ministra va defensar un posicionament contrari a l'expressat fins al moment per la Generalitat en

relació amb el decret que regula la dispensació de medicament i productes sanitaris d'ús humà per part dels professionals d'infermeria.

- L'afectació en el Pla de Missions Empresariales Exteriors previst per al 2017: algunes missions no es van poder realitzar tal i com estava previst i les que es van dur a terme no van poder ser encapçalades a alt nivell institucional (per exemple la Missió a Ghana). Això va tenir com a conseqüència que no es van poder tancar acords per potenciar relacions comercials d'empreses catalanes en aquests mercats. En altres casos, degut a la intervenció del Ministeri, es van haver de cancel·lar missions en què intervenien altres països (seria el cas de la Missió al Marroc, on intervenien els presidents de Flandes i de Catalunya. Després de rebre la comunicació del Ministeri, els representants de l'Administració marroquina van cancel·lar les reunions institucionals previstes).
- La no celebració de l'edició dels Premis Nacionals de Comunicació 2017; la resolució del Premi Escoles Verdes; l'acte de lliurament del Premi Francesc Boix a les iniciatives de recuperació de la història local del període 1931-1980; la no celebració del Dia Nacional en Memòria de les Víctimes de la Guerra Civil i la Dictadura Franquista; la no celebració de l'acte de lliurament del Premi Voluntariat 2017, de reconeixement a les entitats; l'acte de lliurament dels Premis Nacionals d'Artesania; l'acte de lliurament dels Premis a la innovació de fires a Catalunya.
- La impossibilitat de realitzar els actes de cloenda de l'Any Prudenci i Aurora Bertrana o l'Any Palau i Fabre.

3.2. Estratègia, planificació i aprovació i desenvolupament de plans i programes

L'estratègia, en qualsevol govern, és la base de la seva actuació política, del desplegament del seu pla d'acció. En democràcia els partits polítics es presenten a les eleccions amb uns programes als quals els ciutadans donen suport amb els seus vots i les formacions polítiques que assumeixen el Govern han d'elaborar el seu pla de treball i concretar les polítiques que el materialitzen. L'estratègia, entesa també com l'activitat planificadora del Govern, és una funció pròpia de la direcció de qualsevol institució o organisme i són els òrgans de govern els que l'aproven.

Una conseqüència directa del cessament del Govern va ser l'anul·lació de la seva activitat estratègica.

El període d'intervenció de la Generalitat per part de l'Estat espanyol a través de l'article 155CE va anul·lar l'activitat estratègica de la Generalitat, com a conseqüència directa del cessament del Govern. Només en aquest àmbit, els recursos perduts per l'aplicació del 155CE superen els 25 M€. La impossibilitat de reunir els consells d'administració, o

els òrgans de govern dels diferents ens i institucions, va impedir desenvolupar aquesta activitat, tal com ja s'ha apuntat en l'apartat d'aquest informe dedicat a la Governança. Alguns exemples poden il·lustrar-ho:

- L'aprovació de l'Estratègia del Patrimoni Natural i la Biodiversitat de Catalunya 2030: Es tracta d'un document amb línies de treball i objectius per a la conservació de la natura, i tot i que a finals del 2017 el document estava preparat per a la seva aprovació, l'aplicació de l'article 155CE va retardar-ho. Va ser aprovat per Acord de Govern el passat 17 de juliol del 2018.
- Pla estratègic de l'Aviació 2018-2030: la redacció d'aquest Pla es va licitar l'any 2016. Tenia com a objectiu, entre d'altres, la revisió del Pla d'Aeroports 2008-2015. L'aturada dels treballs en aquest àmbit durant l'aplicació de l'article 155CE ha comportat una desactualització de dades que probablement implicarà iniciar una nova licitació per a la confecció del Pla. L'import aproximat és de 130.000 €.
- Pla Director Urbanístic d'Infraestructures de la ròtula Martorell-Abrera: l'acord inicial de la Comissió de Política Territorial i Urbanisme de Catalunya, del gener de 2018, representava elevar al titular del departament per a l'aprovació inicial del Pla Director, cosa que no es va poder materialitzar. Es tracta d'un document imprescindible per aprovar a continuació el Pla Director Urbanístic d'activitat econòmica al Baix Llobregat Nord, que permeten inversions per a l'ampliació d'instal·lacions de l'activitat d'automoció de la zona i altres ajuts per a la implantació de noves empreses.
- En l'àmbit del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, van quedar directament afectats el funcionament de diferents organismes i especialment paralitzats alguns dels seus projectes estratègics. És el cas, entre altres, de:
 - Centre de la Propietat Forestal
 - Centre de Ciència i Tecnologia Forestal de Catalunya
 - Fundació Món Rural
 - Institut Català de la Vinya i el Vi
 - Consell Català de l'Alimentació
 - Promotora d'Exportacions Agroalimentàries de Catalunya (PRODECA)

Alguns aspectes cabdals per al desenvolupament d'un país requereixen grans instruments de planificació estratègica d'alt nivell com poden ser els plans nacionals. Aquests demanen importants consensos entre els agents polítics, socials, econòmics o culturals del país, i són fruit de llargs períodes de treball tècnic, de contactes, de reunions... que permeten concretar els compromisos. A continuació es relacionen alguns exemples afectats per l'aplicació de l'article 155CE.

- El Pacte Nacional de l'Audiovisual: Les feines per a la seva elaboració van començar a mitjan 2016. Aquest Pacte Nacional es va retardar com a conseqüència de l'aplicació de l'article 155CE, en un moment de dificultats per al sector.
- El Pacte Nacional per a la Universitat va iniciar els tràmits i reunions consultives prèvies al juny del 2017 per debatre i consensuar el futur del model universitari català, amb el suport de la comunitat universitària, els agents socials i econòmics i els grups parlamentaris. No se'n va poder concretar l'estructura ni avançar en el seu desplegament.
- El Pacte Nacional per a la Societat Digital, signat l'octubre del 2016 per la Generalitat, les quatre diputacions catalanes i els representants del món local, té per

objectiu fomentar conjuntament el desenvolupament de la societat digital a tot el territori català i establir mecanismes de col·laboració que sumin sinergies per assolir aquesta fita. L'aplicació de l'article 155CE va aturar-ne el desplegament, centrat especialment a avançar en el compromís d'incorporar altres institucions públiques del país, així com convidar institucions acadèmiques i professionals a sumar-s'hi; a constituir grups de treball en cadascun dels cinc àmbits definits perquè preparin fulls de ruta i plans d'acció concrets; i a crear una comissió de seguiment del Pacte Nacional per verificar periòdicament l'evolució de les línies d'actuació i les fites establertes.

En altres casos, tot i que l'estratègia havia estat aprovada pel Govern de la Generalitat, el desplegament directe dels plans i programes aprovats va quedar afectat per diferents

El desplegament de plans i programes va quedar afectat en requerir acords polítics entre institucions, aprovació de despeses pluriennals o realitzar inversions.

circumstàncies. Moltes vegades aquest desplegament requeria acords polítics, o entre institucions; d'altres, requeria l'aprovació de despeses pluriennals que, al no tenir govern, no es van poder tramitar; d'altres, realitzar inversions que van quedar ajornades o l'aprovació d'una planificació calendaritzada que no es va poder desenvolupar.

- Algunes de les accions previstes en el Pla Integral d'Urgències de Catalunya (PLANUC) es van veure afectades. Accions que estaven previstes per ser iniciades el darrer trimestre de 2017 i a principis del 2018 es van endarrerir, com per exemple:
 - La creació de la nova línia d'atenció a la salut mental 24h x 365 dies.
 - La construcció de nous Centres d'urgències d'atenció primària (CUAP).
 - El desenvolupament dels projectes d'atenció telemàtica.
 - La definició de les responsabilitats compartides entre professionals de medicina, d'infermeria i tècnics d'emergència.
 - La posada en marxa de l'Equip de Suport Integral a la Complexitat (ESIC) de Sant Martí.
- Pla d'implementació de l'Agenda 2030 de Catalunya: El disseny del Pla va partir de l'informe *L'Agenda 2030: transformar Catalunya, millorar el món*, elaborat pel Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS). L'Agenda conté 17 Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) amb 169 fites associades per avançar vers el desenvolupament sostenible a escala global i pren el relleu als Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni, vàlids fins al 2015. Aquestes fites van associades a àmbits com ara l'erradicació de la pobresa i la desigualtat, la seguretat alimentària, la salut, el consum i la producció sostenibles, el creixement, l'ocupació, les infraestructures, la gestió sostenible dels recursos naturals, els oceans, el canvi climàtic, i també la igualtat de gènere, la pau, la inclusió social, l'accés a la justícia, les institucions responsables, i una mobilitat segura, sostenible i saludable. Es va aturar el desplegament d'aquest Pla per part de cada un dels departaments de la Generalitat que hi participen.

- Programa de Transformació Digital de la Protecció Social: Aquest Programa, d'una durada de 3 anys, va ser aprovat pel Govern el gener del 2017. L'aplicació de l'article 155CE va comportar un endarreriment important en el seu desplegament, de manera que implicarà necessàriament afegir un període d'1 any addicional a la durada del mateix, incorporar el pressupost necessari per portar a terme els projectes TIC necessaris per aconseguir els objectius, i prorrogar el personal de la governança del projecte fins al 2020, amb un impacte econòmic valorat en 2.034.434 €.
- Pla de Formació Permanent: La planificació i l'execució del Pla van quedar afectades de forma important, especialment pel que fa al primer i al segon trimestre del curs 2017-2018, no tant pel seu impacte econòmic (500.000 €), sinó especialment en el retard de la planificació i l'execució. La formació en currículum i avaluació per a l'ESO o la formació per a l'escola inclusiva en són exemples. La seva afectació és important ja que el nombre mitjà de docents que han realitzat alguna activitat en els últims cursos és de 60.000.
- Pla de Govern Obert 2017-2018: Es van aturar o endarrerir algunes de les actuacions previstes en aquest Pla. Amb el nou Govern es van reprendre les reunions de la Comissió Interdepartamental de Transparència i Govern Obert.
- Estratègia SolarCat: El Govern de la Generalitat va aprovar el 17 d'octubre del 2017 l'acord per al desenvolupament de l'estratègia SolarCat, que té com a objectiu que l'energia solar sigui el pilar central de la transició energètica a Catalunya. Aquest Acord preveia la composició d'una comissió de treball interdepartamental els membres de la qual han de ser nomenats pel conseller competent en matèria d'energia. La Comissió no es va poder constituir i no s'han pogut iniciar els treballs previstos, entre els quals hi ha els treballs per implantar l'energia solar fotovoltaica o el desenvolupament d'un programa de subvencions per a bateries d'emmagatzematge d'energia elèctrica en instal·lacions domèstiques d'autoconsum fotovoltaic.

3.3. Control financer i impacte econòmic

De forma prèvia a l'inici de la intervenció de l'Estat a través de l'article 155CE, el Govern espanyol ja havia iniciat un seguit de mesures restrictives en relació amb l'autonomia financera i pressupostària de la Generalitat. Com a antecedents immediatament previs al període que s'està analitzant, es troben diferents ordres del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, totes amb l'objectiu de manllevar l'autonomia econòmica i financera de la Generalitat i afegir un control suplementari de la despesa. En destaquen:

Prèviament a l'aplicació del 155CE es van aprovar diferents ordres que afectaven directament a l'autonomia econòmica i financera de la Generalitat i afegien un control suplementari de la despesa.

- L'Ordre PRA/686/2017, de 21 de juliol²², que estableix l'obligatorietat d'elaborar certificacions setmanals individuals a diferents responsables i als interventors dels departaments, seguint els models del Ministeri, on es confirmés que cap de les despeses estaven destinades a la realització de les activitats vinculades amb el referèndum del dia 1 d'octubre.
- L'Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre²³, que va imposar un conjunt d'obligacions afegides a la gestió dels pagaments, com els certificats de la Intervenció General i les declaracions responsables de les entitats a les quals no s'aplicava un procediment de fiscalització prèvia.
- L'Ordre HFP/886/2017, de 20 de setembre²⁴, que va bloquejar la disponibilitat de tots els crèdits pressupostaris respecte als quals abans no s'hagués acordat formalment un compromís de despesa, en diferents programes pressupostaris.

Amb tots aquests antecedents, va ser l'Ordre Ministerial HFP/1281/2017, de 22 de desembre²⁵, la que es dicta explícitament derivada de la Resolució del Senat de 27 d'octubre del 2017 a través de l'aplicació de l'article 155CE. Les mesures més destacades d'aquesta Ordre són:

- L'ordenació dels pagaments corresponents als crèdits dels annexos I (serveis públics fonamentals) i II (altres serveis públics prioritaris) de l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics de 20 de novembre de 2015, requeria que l'interventor general de la Comunitat Autònoma de Catalunya comunicés, almenys mensualment, a la Secretaria General de Finançament Autonòmic i Local del Ministeri d'Hisenda, una relació de propostes de pagament a favor de creditors amb els quals la Comunitat Autònoma tingués obligacions pendents de pagament, indicant una sèrie de dades que s'establien a l'Ordre. L'esmentada relació s'havia d'acompanyar amb un certificat signat per l'interventor general de la Generalitat (o òrgan equivalent) que la comunicació complia amb allò previst a l'acord i no es finançava cap activitat no emparada per la llei, ni contrària a les decisions dels tribunals.
- A la gestió de pagaments i tresoreria mitjançant entitats de crèdit es continuava exigint, com en ordres anteriors, la certificació de l'interventor o, en el seu cas, la declaració responsable per garantir que no s'estaven finançant activitats contràries a la llei.

²² Ordre PRA/686/2017, de 21 de juliol, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics de 21 de juliol de 2017, pel qual s'adopten noves mesures addicionals per garantir a la Comunitat Autònoma de Catalunya la prestació dels serveis públics en defensa de l'interès general i el compliment de la Constitució i les lleis.

²³ Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics de 15 de setembre de 2017, pel qual s'adopten mesures en defensa de l'interès general i en garantia dels serveis públics fonamentals a la Comunitat Autònoma de Catalunya (BOE núm. 224, de 16 de setembre de 2017).

²⁴ Ordre HFP/886/2017, de 20 de setembre, per la qual es declara la no disponibilitat de crèdits en el Pressupost de la Comunitat Autònoma de Catalunya per al 2017 (BOE núm. 228, de 21 de setembre de 2017).

²⁵ Ordre HFP/1281/2017, de 22 de desembre, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics de 21 de desembre de 2017, pel qual s'adopten mesures en defensa de l'interès general i en garantia dels serveis públics fonamentals a la Comunitat Autònoma de Catalunya, en execució de la Resolució del Senat de 27 d'octubre de 2017, per la qual s'acorda l'aplicació de determinades mesures en relació amb la Generalitat de Catalunya de conformitat amb l'article 155 de la Constitució (BOE núm. 314, de 27 de desembre de 2017).

- Les operacions d'endeutament continuaven sotmeses a l'autorització del Consell de Ministres.
- Se seguia exigint als òrgans de contractació i als interventors que fiscalitzessin les actuacions administratives adreçades al lliurament de béns o prestació de serveis, la declaració responsable que acredités que no s'estaven prestant serveis o lliurant béns per a la celebració d'activitats contràries a l'ordenament jurídic vigent.

A la pràctica, el resultat de tots aquests controls va comportar:

- La no disponibilitat de crèdit fins a la finalització de l'exercici del 2017.
- La retenció de la bestreta de recursos propis de la Generalitat i el pagament directe de les factures per part del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (MINHAP). La Intervenció General va haver de certificar tots els pagaments i adequar els procediments a les exigències del Ministeri.
- El bloqueig dels comptes bancaris de la Generalitat i tot el sector públic, que va suposar l'emissió de certificats previs al pagament per part de la Intervenció General a través de la plataforma de l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT).
- La declaració responsable dels interventors sobre el compliment de la legalitat en el moment de l'adjudicació de contractes.

El control econòmic va comportar la no disponibilitat de crèdit, el pagament directe de les factures per part de l'Estat, el bloqueig de comptes bancaris, declaracions responsables dels interventors, etc.

Totes aquestes mesures van limitar la capacitat del Govern de decidir sobre l'execució del seu pressupost, i l'excés de control van suposar un important increment de l'activitat administrativa de tots els departaments, l'elaboració d'informes complementaris, certificacions, etc.

En el funcionament habitual de la Tresoreria, les ordres ministerials van comportar la retenció de la bestreta del sistema de finançament; l'adaptació i canvi en la planificació, gestió i control del pressupost de tresoreria; nous models en el sistema de pagament de les obligacions de la Generalitat determinats pel Ministeri; la creació i generació de fitxers de pagament per trametre a la plataforma de l'AEAT creada a tal efecte, així com la preparació de la informació necessària perquè la Intervenció expedís els certificats previs al pagament com a conseqüència del bloqueig dels comptes bancaris. Aquestes obligacions, que afectaven a tots els departaments, van incorporar una important càrrega de treball addicional i tensions en l'àmbit laboral. Els exemples següents il·lustren el que s'acaba de comentar:

- El Departament de Salut va haver de tramitar més de 25.000 declaracions responsables i el Departament de Cultura unes 3.500 més.
- El Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, va fer una estimació del cost dels mitjans propis que es van destinar a les activitats suplementàries derivades dels nous procediments als quals va obligar el Ministeri d'Hisenda mentre va durar l'aplicació de l'article 155CE, valorant que l'impacte econòmic va ser de 499.687 €. (El càlcul d'aquesta quantitat no inclou el cost d'oportunitat del personal directiu, ni dels

equips tècnics que van haver d'assumir els procediments complementaris. No es pot avaluar l'impacte de l'estrès i tensió en el personal que va generar aquest increment de tasques innecessàries.)

- En el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies es va produir un bloqueig de l'import disponible per als equipaments de serveis socials i d'acció cívica i comunitària per al pagament de despeses que només es poden fer en efectiu. La previsió pressupostària era de 800.000 € (6 mesos de Fons de Maniobra). La conseqüència més greu va ser que els equipaments d'acció cívica i comunitària (DGACC), les residències d'atenció a la infància (DGAIA), i les de gent gran i discapacitats (DGPS) es van trobar en molts casos sense diners. A banda de l'endarreriment, la complicació del circuit d'autorització prèvia i signatura va obligar a destinar molts esforços i recursos a donar solució a la problemàtica.
- Un exemple rellevant del control financer el trobem en el Departament d'Interior que va comportar la impossibilitat que la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra pogués accedir als diners dels fons reservats amb els quals es finançava la lluita contra el terrorisme i el crim organitzat. No va ser fins l'arribada del nou Govern que es va poder recuperar l'accés als fons reservats citats.
- El Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda va patir especialment problemes de tresoreria. L'aplicació de la normativa per al control i acreditació de la legalitat dels pagaments realitzats per la Tresoreria, el bloqueig dels comptes tresorers de la Generalitat i la retenció dels recursos procedents del sistema de finançament van provocar un canvi en el model de funcionament que permetrà continuar atenent els pagaments, entre d'altres de nòmines, farmàcies, impostos, concerts sanitaris, etc. La pressió i estrès suportat per tot l'equip implicat en la gestió tresorera és difícilment quantificable. Es van haver d'ajornar tasques de millora operativa en el funcionament de la Tresoreria en processos i aplicacions informàtiques per haver de destinar els recursos a les tasques derivades del 155CE.
- En el cas de la prestació de la renda garantida de ciutadania, cada mes s'havia de demanar autorització al Govern de l'Estat per poder signar el document comptable que permetia el cobrament de la prestació a la ciutadania. Això comportava necessitar més dies de tramitació, que implicava finalitzar el tancament de nòmina abans i, per tant, alguns dels expedients revisats que havien d'incorporar-se per al pagament no es podien incloure fins al mes següent, amb un impacte en les persones més vulnerables beneficiàries d'aquesta prestació.
- En la gestió de pagaments d'Aeroports Públics de Catalunya, S.L.U, les ordres de pagament per transferència es van complicar molt. Calia realitzar la domiciliació de remeses bancàries acompanyant a l'ordre de transferència (a l'entitat col·laboradora Caixa Bank), via correu electrònic, una declaració responsable, prèviament validada per l'AEAT espanyola, a la qual Aeroports tenia l'obligació de remetre un fitxer específic

Es va produir un bloqueig de l'import disponible per als equipaments de serveis socials i d'acció cívica i comunitària per al pagament de despeses que només es poden fer en efectiu.

amb el detall de les operacions que calia pagar (entitat pagadora, número de remesa, data, total d'operacions, import, proveïdors, partida pressupostària i compte bancari de càrrec amb especial esment que aquestes remeses no es dirigien al finançament de cap actuació il·legal, ni contrària a les decisions dels tribunals). El resultat de tot això, a més del retard en el pagament dels proveïdors i el cost informàtic detallats, va ser la càrrega administrativa derivada.

En qualsevol cas, el fet que la Generalitat de Catalunya no tingués disponibilitat de crèdit, implicava no poder tramitar cap proposta de despesa o pagament de factures per petit que fos l'import, sense disposar de l'autorització expressa del Ministeri. Per aconseguir aquesta autorització, prèvia a la tramitació de qualsevol expedient, es van donar instruccions als departaments de centralitzar les autoritzacions a través del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, el qual es relacionava directament amb el Ministeri. Per tant, de forma prèvia, els departaments van haver d'elaborar les seves "l·listes de prioritats", tant d'execució de despesa com de la ja compromesa pendent de pagament. El Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, un cop rebudes totes les demandes departamentals, havia d'elaborar tota la documentació necessària que exigia el Ministeri per justificar la seva necessitat i ho trametia a l'espera que el Ministeri ho autoritzés comunicant expressament la seva "excepció". Val a dir que els criteris de priorització del Govern de l'Estat eren molt restrictius, destinats –amb comptades excepcions– a fer front a despeses de caràcter ordinari, i no totes, o bé que fos imprescindible la seva realització degudament justificada per raons d'interès públic, de necessitat imperiosa, d'impacte greu a tercers, o altres de rellevants, i en pocs casos coincidents amb les peticions formulades. Els següents exemples serveixen per il·lustrar el que s'acaba de comentar:

Sense disposar de l'autorització expressa del Ministeri, no es va poder tramitar cap proposta de despesa o pagaments de factures per petit que fos l'import.

- Al Departament de Salut no es van autoritzar diferents peticions de modificació i transferències de crèdit, algunes fins i tot sol·licitades amb anterioritat a l'entrada en vigor de l'aplicació de l'article 155CE. La manca de crèdit en les partides corresponents va impedir l'execució d'expedients de contractació, convenis i subvencions per un total de 5.546.178 €. Es va perdre el crèdit de l'exercici 2017 que s'havia de destinar a aquests expedients i es va haver d'assumir aquesta despesa amb el crèdit del pressupost de l'exercici 2018. Detall de l'afectació:
 - Convenis de col·laboració per 2.044.749 €
 - Convenis interadministratius per 1.029.094 €
 - Contractes no TIC per 64.033 €
 - Contractes TIC per 2.408.302 €
- En l'àmbit d'exterior, no es va autoritzar el pagament de l'aportació 2017 a l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial Pirineus Mediterrània (AECT - EUROREGIÓ), amb seu a Perpinyà. Atès que l'aportació està inscrita al pressupost 2017 de l'AECT, el pagament és obligatori. L'impacte econòmic de 260.000 € va suposar una reducció del 45% en els ingressos corrents del 2017 de l'AECT - EUROREGIÓ.

- En aquest mateix àmbit, no es va autoritzar el pagament de la quota 2017 a xarxes internacionals (Conferència de Regions Perifèriques Marítimes –CRPM–) amb un impacte econòmic de 61.824 €. El retard en el pagament de la quota ha causat que en el tancament dels Comptes Anuals 2017 de la CRPM Catalunya aparegui en situació de morositat.

El retard en el pagament de la quota a xarxes internacionals va causar que Catalunya aparegués en situació de morositat.

- En l'àmbit de la salut, per instruccions expressess del Ministeri, es van deixar sense efectes diversos expedients que van afectar a col·lectius especialment vulnerables. Per exemple, es va paraitzar l'expedient de subvenció amb la Fundació Social Sant Ignasi de Loiola per a la prevenció i el control de la patologia orgànica més prevalent en toxicòmans per valor de 37.420 €; l'expedient del conveni amb el Consorci Hospital Clínic de Barcelona per a la vigilància epidemiològica en relació amb les infeccions respiratòries agudes, el xarampió, la rubèola, la parotiditis i les arbovirosis per valor de 152.980 €; l'expedient dels encàrrecs de gestió, formalitzats mitjançant conveni, amb l'empresa pública Gestió i Prestació de Serveis de Salut (GIPSS) per proveir tractaments de malalties infeccioses, per un import de 35.200 €, o l'expedient de conveni amb el Consorci Sanitari del Maresme per a la prevenció i el control de la tuberculosi per valor de 21.000 €. L'aturada d'aquests expedients va suposar que es perdessin els crèdits del pressupost 2017 i que aquestes actuacions s'hagin hagut de realitzar a càrrec del pressupost 2018.
- L'Agència per a la Competitivitat de l'Empresa (ACCIÓ) va aturar la tramitació d'un acord pluriennal per als Centres tecnològics amb un impacte econòmic de 20 M€. El Ministeri va indicar que aquesta era una actuació estratègica i, per tant, no ordinària amb la qual cosa considerava que havia de ser una decisió presa per part del nou Govern. Aquest fet va afectar a EURECAT i els seus centres adscrits (CTM, CTQ i LEITAT) i va provocar que la planificació dels Centres tecnològics per a l'exercici 2018 no tingués definida l'aportació pública i posés en risc les seves organitzacions, al no aprovar-se el suport públic que reben.

Situats a darrer trimestre de l'any i amb l'afegit d'haver d'incorporar tota la documentació justificativa que imposava el Ministeri, algunes de les actuacions autoritzades no van poder ser executades, amb el resultat final de la pèrdua de pressupost del 2017. Només en els departaments d'Agricultura i Salut es van perdre recursos per valor d'11,2 i 12,4 M€ respectivament.

També són destacables les afectacions que la intervenció financera de l'Estat va tenir en entitats, institucions o organismes receptors de transferències de crèdit del pressupost de la Generalitat a causa d'haver quedat afectada la seva tramitació amb l'aplicació de l'article 155CE.

- Es va aturar la signatura de les addendes al Contracte Programa (CP) 2017-2019 entre el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i els ajuntaments de més de 20.000 habitants, els consells comarcals i altres ens supramunicipals per a la cooperació,

col·laboració i coordinació en matèria de serveis socials, altres programes relatius al benestar social i polítiques d'igualtat.

- Es van paraitzar convenis del Departament de Salut amb la Fundació d'Atenció Primària de la Societat Catalana de Medicina Familiar i Comunitària per al suport logístic en la realització de les proves d'avaluació de competències objectiva i estructurada (ACOE) als estudiants de sisè de Medicina i amb la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), la Universitat Rovira i Virgili (URV), la Universitat de Lleida (UdL) i la Universitat de Barcelona (UB) per realitzar una prova d'avaluació clínica objectiva estructurada durant l'any 2017. La suma de les aportacions a aquests convenis supera els 400.000 €.

Quant a l'impacte econòmic que ha tingut l'aplicació de l'article 155CE a la Generalitat, es fa molt difícil de quantificar. La capacitat de disposar del poder de decisió sobre els instruments de política econòmica té una incidència determinant sobre el creixement de qualsevol país. Durant els mesos que va durar la intervenció, el Govern de l'Estat va intentar paraitzar el funcionament del sector públic català. No es pot quantificar quina incidència ha tingut o tindrà, per al creixement econòmic, la paraització de totes les iniciatives de projecció exterior i d'internacionalització de l'economia catalana o l'aturada de la planificació estratègica del Govern i el desenvolupament dels diversos plans i programes. Una part d'aquest impacte produïda per la manca de direcció política del Govern tampoc es podrà arribar a mesurar mai. Seria el cas de totes aquelles actuacions que estaven consignades als Pressupostos de la Generalitat per al 2017 (inversions, compres, subministraments, subvencions...) i que s'han perdut perquè, ja sigui per acció o per omissió, van ser aturades pel Govern de l'Estat mentre va durar la intervenció. Es tracta d'actuacions que en alguns casos no s'han pogut ni es podran realitzar, o d'altres que s'han acabat realitzant però s'han hagut o s'hauran d'assumir a càrrec dels Pressupostos de la Generalitat per al 2018 o per al 2019 i que faran que altres polítiques no es puguin realitzar atenent al sostre de despesa a què es troben sotmeses les finances públiques. Per altra banda, també s'han de tenir en compte els imports d'aquelles actuacions que, com a conseqüència de la intervenció, es van veure afectats. Imports que es van bloquejar sense cap motiu aparent o, que a causa de la complexitat burocràtica imposada per l'Administració General de l'Estat, van patir retards en la seva tramitació. No es consideren impacte econòmic directe, en tant que els recursos no s'han perdut estrictament, però els seus efectes econòmics poden ser molt importants.

Tot i el que fins ara s'ha exposat, amb les dades que avui es disposen, es pot afirmar que l'afectació econòmica de l'aplicació de l'article 155CE en els pressupostos de la Generalitat, bé per pèrdua, per bloqueig o per endarreriments, va superar els 1.800 M€. En aquesta xifra s'inclouen diferents exemples que queden més àmpliament expressats en els diferents apartats d'aquest informe. Només per citar els més rellevants:

- 692,8 M€ d'endarreriments i pèrdues en els contractes, convenis i subvencions del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.
- 384'7 M€ de l'endarreriment del contracte programa de TMB, FGC i AMB que s'explica en l'apartat 3.7 d'aquest informe.
- 250 M€ de l'endarreriment sobre l'acord marc entre l'Agència de l'Habitatge i l'ICF.

- 164 M€ del contracte programa pel finançament de l'AGAUR que va ser aturat.
- 25'4 M€ de pèrdues generats per l'afectació en la tramitació de les subvencions finançades amb els fons europeus FEDER.
- 24 M€ provocats pels endarreriments en el calendari d'execució de les actuacions previstes en el Pacte Nacional per la Societat Digital.
- Pèrdua de 10,98 M€ per la no disponibilitat de crèdits en el capítol 8 del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació del pressupost 2017.
- 20 M€ dels Centres Tecnològics per no haver pogut tramitar l'expedient pluriennal corresponent;
- 24 M€ en el programa d'obres de reforma, ampliació i millora dels centres docents públics;
- 105,7 M€ en convenis i contractes d'encàrrec d'activitat assistencial en l'àmbit de la salut que el Ministeri no va autoritzar.
- 12,4 M€ en modificacions i transferències de crèdit del Departament de Salut que tampoc va autoritzar el Govern de l'Estat.
- Endarreriment en la transferència de crèdit de l'INCASOL a l'Agència Catalana de l'Habitatge i l'ICF per valor de 30 M€.
- Endarreriment i pèrdua en el projecte de Transformació Digital de la Protecció Social per valor de 15,6 M€.
- Bloqueig en la signatura de les addendes del contracte programa amb els Ens Locals en matèria de serveis socials per import de 16,5 M€.
- Bloqueig en les partides destinades a finançar campanyes de publicitat institucional per valor de 4,28 M€.
- Bloqueig en el pagament de 5,2 M€ de la subvenció a l'Ajuntament de Barcelona pel desenvolupament de l'estratègia RIS3CAT.
- 1,3 M€ de cost directe del tancament de les Delegacions del Govern a l'exterior.
- Bloqueig en la facturació dels serveis efectuats per les entitats que duen a terme la interrupció voluntària de l'embaràs per import de 2,6 M€.
- Fet de no autoritzar la dissolució del Consorci Costa Brava- Portal Illa de Blanes, amb el què no es va eixugar el deute de la Generalitat de 16 M€.

El que sí que es pot mesurar de forma agregada, són aquells recursos que la Generalitat ha perdut com a conseqüència directa de l'aplicació del 155CE, ja sigui a causa de les despeses que ha hagut d'assumir el Govern català en forma d'indemnitzacions de treballadors acomiadats, de cancel·lacions de contractes de lloguer, baixes de línies TIC, hores extraordinàries, adaptació dels sistemes d'informació de la Generalitat als de l'Administració General de l'Estat, etc. Despeses que no s'haurien produït sense la intervenció de la Generalitat per part de l'Estat. En aquest cas, l'estimació feta permet concloure que l'impacte econòmic directe de l'aplicació de l'article 155CE per al pressupost de la Generalitat ha estat

una pèrdua de 130,4 M€. A la taula següent es mostra l'impacte econòmic directe que ha tingut l'aplicació de l'article 155CE segons els àmbits d'aquest informe:

Impacte econòmic directe	
Burocràcia, control, impacte intern	430.318,90 €
Control econòmic i financer	26.482.885,00 €
Convenis i acords de col·laboració	3.842.724,00 €
Comunicació i difusió	679.586,64 €
Estratègia, planificació i aprovació de plans i programes	28.380.927,69 €
Ajuts, subvencions i beques	50.227.349,01 €
Governança i representació institucional	3.174.734,17 €
Indefensió de la Generalitat	4.350.000,00 €
Inversions, compres, serveis i subministraments	12.919.143,40 €
Total general	130.487.668,81 €

3.4. Increment de la burocràcia

Un dels efectes menys discutibles de la intervenció de l'Estat a través de l'aplicació de l'article 155CE és l'increment de la burocràcia.

Tots els assumptes que requerien l'aprovació del Consell de Ministres o del ministeri competent, necessitaven incorporar un informe de la secretaria general de cada departament promotor de la iniciativa que demostrés de forma fefaent que aquella actuació que se sotmetia a aprovació respectava la normativa estatal i autonòmica vigent i que no contradeia les mesures autoritzades pel Senat en aplicació de l'article 155CE, així com un informe jurídic elaborat per les assessories jurídiques de cada departament que corroborés aquests extrems.

Així mateix, es requeria enviar en llengua catalana i castellana les disposicions que havien de ser aprovades pel Consell de Ministres o que havien de signar els diferents ministres. En aquest període, les comunicacions amb l'Administració General de l'Estat van ser, com és evident, molt més freqüents i intenses del que és habitual. Aquestes comunicacions escrites es realitzaven en llengua castellana, tant si es feien a través dels registres oficials establerts com a través de les bústies de correu electrònic habilitades. En alguns casos es demanaven complementàriament informes addicionals o documentació que formava part dels expedients traduïda al castellà per facilitar la seva comprensió.

La documentació que s'havia d'enviar a l'Administració de l'Estat de la qual es disposava en suport paper s'havia de digitalitzar. En la majoria de casos les signatures dels ministres eren manuals i en suport paper. Aquests mesos d'aplicació de l'article 155CE van comportar una càrrega de feina

suplementària. A més cada ministeri afegia peticions discrecionals d'informes complementaris o demanava documentació addicional en molts casos redundant.

L'aplicació del 155CE va comportar una càrrega de feina suplementària que no aportava cap valor afegit.

Alguns ministeris van donar instruccions explícites de tramesa d'informes periòdics detallats de l'activitat de totes les unitats en què eren competents en compliment del Reial decret 944/2017. És il·lustrativa la petició d'informació que va fer el Ministeri d'Economia, Indústria i

Alguns ministeris van donar instruccions explícites de tramesa d'informes periòdics detallats de l'activitat de totes les unitats en què eren competents, fins i tot informació de l'agenda d'actes previstos.

Competitivitat (MINECO) al Departament d'Empresa i Coneixement en la qual donaven 5 dies naturals per completar-la i ordenaven que s'actualitzés setmanalment²⁶. En aquest cas indicaven que la informació fos sobre totes les disposicions, actes, resolucions o decisions que per la seva urgència o rellevància es proposessin per a l'aprovació del Consell de Ministres o dels ministres en els següents 2 mesos; també aquelles en les

quals hi hagués competència delegada del conseller o consellera cessat o que es poguessin dictar o adoptar per part de les autoritats del departament i els seus organismes adscrits o dependents; els expedients de despesa per als quals es demanava la seva excepció de tramitació i fins i tot informació de l'agenda d'actes previstos i en especial de totes les reunions que els representants del departament haguessin de mantenir en les quals hi hagués participació d'autoritats o funcionaris estrangers i activitats de membres del departament en organismes de fora de Catalunya. Per a cada àmbit d'actuació de competència del departament concretaven altra demanda d'informació específica per unitat. És doncs prou evident el volum d'informació que setmanalment s'havia d'enviar al MINECO. Altres ministeris, com el d'Energia, Turisme i Agenda Digital o el de Sanitat, rebien també setmanalment els informes d'activitat. En l'àmbit de la Funció Pública, dues instruccions²⁷ van regular les comunicacions prèvies i autoritzacions que havien de seguir en temes com: provisions de llocs de lliure designació, informar cada 15 dies sobre l'estat de situació de les declaracions d'incompatibilitats o les autoritzacions per convocar la Comissió Tècnica de la Funció Pública²⁸ (revisant l'ordre del dia i l'acta posterior a la reunió).

Els assumptes que es passaven a la signatura del ministre corresponent o a l'aprovació del Consell de Ministres necessitaven d'un seguiment per part dels departaments de la Generalitat per tal que acabessin la seva tramitació, que, en general, es dilatava excessivament. Setmanalment s'enviava un informe a l'Oficina de Govern de la Generalitat, dels temes tramesos per a l'aprovació per part del Consell de Ministres o bé per a la signatura del ministre corresponent per tal de vetllar pel seu normal desenvolupament.

Un cas de l'augment de tasca burocràtica que es va produir en el període d'aplicació de l'article 155CE és la petició que va fer el Tribunal de Comptes de l'Estat a través del Ministeri de la Presidència per a les Administracions Territorials²⁹. En concret, es va sol·licitar per a la "Fiscalització relativa al destí donat als recursos assignats a l'execució de les polítiques d'Acció Exterior de la Comunitat Autònoma de Catalunya corresponent als exercicis 2011-

²⁶ Instrucció de data 16 de novembre del 2017 tramesa per la Subsecretaria d'Estat del Ministeri.

²⁷ Instrucció de data 16 de novembre de 2017 i instrucció conjunta de data 5 de desembre de 2017.

²⁸ Òrgan de coordinació, de consulta i proposta dels assumptes de personal de la Generalitat de Catalunya. http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=619.

²⁹ Ofici del Ministeri de la Presidència i per a les Administracions Territorials de data 25 de gener del 2018 i signat per Enrique María Lasso de la Vega Valdenebro.

2017". Aquesta petició d'informació dels darrers set anys afectava a totes les unitats de la Generalitat que tenien competències en acció exterior, de diferents departaments de la Generalitat³⁰. A part de la recollida ingent d'informació i de la preparació per al seu enviament, es van rebre sengles visites de funcionaris del Tribunal de Comptes de l'Estat que en feien la fiscalització.

Apartat destacable és l'increment de les tasques administratives, especialment en la tramitació de pagaments. És en l'apartat del Control financer i impacte econòmic on es desenvolupa amb més detall aquest aspecte, però cal tenir present que en el període de la intervenció de l'Estat es va passar de la simple transferència bancària a la domiciliació de les remeses acompanyades d'una declaració responsable, prèviament validada per l'Agència Estatal de l'Administració Tributària, trametent la informació en fitxer específic (segons model de l'AEAT). Tota aquesta càrrega afegida va comportar retards en els pagaments a proveïdors. Alguns exemples ho il·lustren:

- En el cas del Departament de Cultura, es van haver d'emetre 250 certificats de l'AEAT validats per les entitats bancàries, que en el cas de pagaments a l'estranger requerien més tràmits.
- En l'àmbit d'Ensenyament, la Inspecció va fer 85 informes reservats en resposta a requeriments del Ministeri d'Educació i Cultura per denúncies de particulars en relació amb incidents ocorreguts en els centres educatius. També l'increment del nombre d'actuacions d'assessorament i de mediació a directors, docents i famílies amb la finalitat de preservar el clima de convivència del centre i alhora donar confiança i seguretat a directors i docents en l'exercici de la seva tasca.
- El gener de 2018 es va rebre el requeriment de comunicar tots els plans de vol que afectessin als aeroports gestionats per Aeroports Públics de Catalunya a la Policia Nacional i posteriorment també a la Guàrdia Civil, sense que la normativa aeronàutica d'aplicació estableixi aquesta obligació³¹.

Es va rebre el requeriment de comunicar tots els plans de vol a la Policia Nacional i posteriorment també a la Guàrdia Civil.

En algun cas, la necessitat de disposar de la signatura del ministre, no tan sols provocava un increment de la burocràcia i el consegüent alentiment de l'actuació a portar a terme, sinó fins i tot una paralització d'aquesta. A tall d'exemple, es pot citar la no signatura de les propostes de resposta a sol·licituds d'informació de diputats del Parlament de Catalunya en qüestions relacionades amb el Departament de Salut. Es van fer fins a tres enviaments amb propostes de signatura però cap d'elles va ser retornada. Tampoc es va rebre contesta quan es va traslladar que s'havia rebut un requeriment de la Mesa reclamant resposta mitjançant un informe emès per l'Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació del Parlament o quan es va informar de la Petició d'empara del Grup Parlamentari Socialista i Units per Avançar a la Mesa del Parlament. A més de la paralització, això va representar una evident manca de respecte per a la institució del Parlament de Catalunya, que no va poder veure satisfetes les

³⁰ Va impactar notablement en el Departament d'Acció Exterior, en el Departament d'Empresa i Coneixement (ACCIÓ i Agència Catalana de Turisme), o en el Departament de Cultura (Institut Ramon Llull).

³¹ Aeroports Públics de Catalunya gestiona els aeroports de Lleida-Alguaire i Andorra-La Seu d'Urgell.

seves sol·licituds d'informació fins que, un cop restablert el Govern, van ser retornades signades per la consellera.

3.5. Inversions, compres, serveis i subministraments

Aquest apartat té la pretensió d'il·lustrar amb alguns exemples els efectes que va tenir la intervenció de l'Estat, pel que fa a les inversions que els diferents departaments de la Generalitat tenien programades d'acord amb la seva previsió pressupostària, així com les compres, els serveis i els subministraments que o bé no es van poder realitzar o bé es van haver de demorar en el temps.

Tal com s'ha exposat en l'apartat dedicat a analitzar l'impacte sobre el control financer i impacte econòmic, els set mesos que la Generalitat va estar sota la direcció de l'Administració General de l'Estat van comportar, entre altres mesures, un bloqueig de la disponibilitat de tots els crèdits pressupostaris³². Tanmateix, i donada la situació excepcional que suposava l'aplicació de l'article 155CE, les instruccions que es van rebre van ser d'executar només aquelles actuacions de caràcter ordinari i en qualsevol cas disposar de l'autorització ministerial per tal d'efectuar qualsevol altra despesa tal i com s'ha explicat en l'apartat del Control financer i impacte econòmic d'aquest informe.

En l'apartat de les inversions, té especial rellevància l'Ordre ministerial HFP/878/2017, de 15 de setembre³³, ja que va bloquejar els crèdits d'algunes partides i això va fer impossible l'aprovació d'actuacions pendents de contractació fins al 31 de desembre del 2017. Les actuacions següents serveixen d'exemple, algunes amb imports poc rellevants:

- La contractació de les obres de restauració de la Seu Vella de Lleida (portalada, cobertes i campanar) per valor de 830.430 €.
- L'Acord marc per a la contractació de les obres RAM (Programa de Reforma, Ampliació i Millora) 2018 del Departament d'Ensenyament (obres de reforma, ampliació i millora dels centres educatius), per valor de 24 M€. La programació d'actuacions anuals en els centres docents públics requereix una gran agilitat. La pèrdua de temps en l'obtenció de signatures va afectar prop de 200 obres, de les quals 21 no van poder-se acabar a temps i van

Van quedar afectades les obres de reforma, ampliació i millora dels centres docents públics per valor de més de 24 M€.

impactar directament en la situació d'alguns centres a l'inici del curs escolar 2018-2019.

³² Ordre HFP/886/2017, de 20 de setembre (BOE núm. 228, de 21 de setembre del 2017).

³³ Ordre HFP/878/2017, de 15 de setembre, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics de 15 de setembre de 2017, pel qual s'adopten mesures en defensa de l'interès general i en garantia dels serveis públics fonamentals a la Comunitat Autònoma de Catalunya (BOE núm. 224, de 19 de setembre de 2017).

- La inversió per les obres d'arranjament, adequació i manteniment a diversos edificis administratius del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, per valor de 311.000 €, va ser bloquejada.
- L'adquisició d'obres d'art contemporani, per valor de 150.000 €. En aquest cas no es va complir el compromís de l'anualitat del 2017 en virtut del Pla Integral d'Arts Visuals que el Departament de Cultura aprova amb el sector per tal d'adquirir anualment diferents obres d'art contemporani i així anar ampliant el seu fons d'art i nodrir els diferents museus, alhora de poder ajudar els artistes contemporanis i donar-los a conèixer. El mateix cas afecta a l'ampliació del Fons Fotogràfic, amb la compra de fotografies per valor de 160.743 €, que no es va poder realitzar el 2017.
- Tot i tractar-se d'una quantitat petita, també es veu afectada la renovació de les subscripcions de revistes del Centre de Documentació del Departament de Cultura, per un valor de 5.303 €.

En alguns casos les inversions requerien l'aprovació d'expedients pluriennals que tampoc van poder-se tirar endavant en el període previst. És el cas de:

No es van poder realitzar determinades inversions que requerien l'aprovació d'expedients pluriennals.

- La dotació per a la convocatòria d'ajuts per fer obres a les biblioteques municipals que, amb un import total de 3.300.000 €, estava previst executar en el 55% durant el 2018 (inversió d'1.815.000 €), mentre la resta s'hauria d'executar en diferents anualitats fins al 2021.
- La tramitació de l'Acord de Govern i pluriennalitat per a la construcció i l'equipament de l'Arxiu Comarcal de les Garrigues, per un import de 2.416.968 €. En aquest cas, amb la incorporació del nou Govern, es van haver de reprogramar les anualitats per al període 2019-2021.
- La tramitació de l'Acord de Govern i pluriennalitat per a la remodelació total del Museu d'Isona i de la Conca de Dellà, per un import de 400.000 €, previst entre les anualitats del 2017 al 2020, que també es va haver de reprogramar en el període 2018-2020.

Es troben també exemples de retards en determinades contractacions que tenen impacte en la prestació de serveis públics.

- Retard en el subministrament de 134 sistemes d'enregistrament de vídeo i so per a la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra. Era un contracte que estava previst per a l'any 2017 i que es va demorar fins al 2018 com a conseqüència dels endarreriments en la gestió diària que va provocar l'aplicació de l'article 155CE. El contracte, finalment, es va formalitzar el 14 de febrer de 2018. La despesa estava prevista per al 2017 i es va haver d'assumir amb pressupost 2018.
- Endarreriment en la licitació d'expedients de contractació de material d'emergències del Cos de Bombers de la Generalitat. Es tracta de subministraments previstos per a l'any 2017 que s'hauran d'assumir amb pressupost de 2018. Aquest material és necessari per a l'extinció d'incendis i el retard en el seu subministrament podia tenir conseqüències importants. És el cas dels expedients següents:

- Compra i subministrament de 800 màscares de protecció respiratòria (286.413 €)
- Compra i subministrament de 3.010 cascs de bombers (1.229.431 €)
- Compra i subministrament de 2.000 mànegues contra incendis (260.344 €)
- En l'àmbit del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, la complexitat en la tramitació va ser considerable i va provocar endarreriments en 395 expedients de contractació i de 585 pròrrogues de contractes. La signatura dels òrgans de

La complexitat en la tramitació va provocar endarreriments en 395 expedients de contractació i de 585 pròrrogues de contractes del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

contractació de cada ministeri demandava diverses certificacions i informes que van impedir poder iniciar correctament l'1 de gener del 2018 tots els contractes i pròrrogues. Com a conseqüència, a més dels retards en els inicis, van produir-se endarreriments de pagaments a proveïdors, i afectarà també part de la contractació del 2019. En tractar-se, en molts casos, de donar

resposta a serveis socials essencials i complementaris, es va dotar crèdit addicional per efectuar els pagaments dels mesos fins a la signatura efectiva dels contractes, no sense provocar greus tensions pressupostàries per la duplictat de crèdit i l'increment de la tasca administrativa. Alguns exemples d'aquestes contractacions són:

- Tramitació dels contractes i convenis amb les entitats acreditades com a Institucions Col·laboradores d'Integració Familiar (ICIF) que realitzen la valoració de les persones que sol·liciten acollir o adoptar i el seguiment dels infants i adolescents acollits.
- Paralització en la tramitació dels contractes i convenis amb les entitats proveïdores de la xarxa pública de serveis socials.
- Concurs públic per a la implementació de punts ÒMNIA a diversos barris i municipis de Catalunya. L'objectiu d'aquests espais és millorar les capacitats de la població en general, però amb discriminació positiva vers les persones en risc social, per superar les seves dificultats d'accés a les tecnologies d'informació i evitar la seva exclusió de la comunitat.
- Concurs obert en relació amb el servei de monitoratge de les activitats programades als equipaments cívics. Endarreriment en la publicació del concurs i, per tant, en la seva resolució. La principal afectació va recaure sobre les persones usuàries dels equipaments cívics, tot i que es van poder prendre algunes mesures per tal de reduir-ne l'impacte.
- Afectació sobre la contractació de serveis. Endarreriment en la tramitació dels contractes de neteja i de control d'accés dels equipaments cívics.
- En l'àmbit d'empresa, el retard en la tramitació del contracte pluriennal per a la verificació de les instal·lacions de seguretat industrial per valor de 390.000 € va tenir conseqüències directes en la tasca de la inspecció de les instal·lacions. Tot i haver iniciat el procediment per avançat de despesa a finals del 2017, l'autorització no va arribar signada fins a finals de gener del 2018 i llavors es va iniciar el procés de licitació i adjudicació amb un retard molt important de les contractacions derivades.

3.6. Ajuts, subvencions i beques

La intervenció administrativa de l'Estat espanyol a través de l'aplicació de l'article 155CE va tenir molta incidència en l'activitat de foment i promoció que desenvolupa la Generalitat i va afectar, amb diferent intensitat, a tots els departaments.

Les administracions públiques canalitzen una part important de les seves actuacions a través de diversos tipus d'ajuts: convocatòries ordinàries de subvencions en concurrència competitiva; amb l'adjudicació de subvencions directes o extraordinàries; amb ajuts específics a determinats col·lectius; amb convocatòries de beques, etc. Tots aquests ajuts o subvencions van destinats a diferents col·lectius o institucions, bé siguin persones físiques, empreses, entitats, associacions, organitzacions o ajuntaments i diferents tipus d'ens locals, etc.

Les afectacions produïdes en aquest àmbit van tenir conseqüències diferents. En alguns casos no es va poder ni iniciar la tramitació de la publicació de les corresponents convocatòries, bé per causa de la limitació de la despesa imposada pel Govern de l'Estat (no autorització de la despesa per part del Ministeri en considerar-se una actuació no ordinària) o bé perquè els òrgans de govern de les entitats promotores dels ajuts no es van poder reunir per aprovar les actuacions. En d'altres casos, tot i que la tramitació de la publicació dels ajuts estava iniciada, el cessament dels consellers va impedir signar les ordres de convocatòria. Situant-nos en el darrer trimestre del 2017, tot i disposar de la dotació pressupostària, en moltes ocasions aquesta es va perdre. En matèria de subvencions, els imports perduts se situen al voltant dels 50 M€.

No es van poder tramitar convocatòries de subvencions, provocant un retard en la seva gestió o una pèrdua de la dotació pressupostària.

- En l'àmbit d'empresa, es trobaria la paralització de l'ampliació de l'ordre de "Cupons a la Internacionalització", que consisteix a dotar uns cupons de descompte econòmic directe que les empreses poden bescanviar per un servei d'experts en internacionalització ofert pels proveïdors acreditats de l'Agència per a la Competitivitat de l'Empresa (ACCIÓ), amb un impacte econòmic de 300.000 €. L'ordre estava a punt de ser aprovada pel Consell d'Administració d'ACCIÓ el qual no es va poder celebrar. En el mateix àmbit i pel mateix motiu es trobaria l'aturada de la línia d'ajuts de "Nuclis d'R+D d'economia circular", amb un impacte de 600.000 €. En aquest cas els diners provenien del pressupost 2017 del Departament de Territori i Sostenibilitat, i es van perdre.
- En l'àmbit de l'esport, el retard en la concessió de subvencions per a l'organització i participació en activitats esportives federades, per valor de 650.000 €, i per a la realització de les activitats esportives i actes que tinguin un impacte significatiu en el conjunt del sistema esportiu a Catalunya o de rellevància social i històrica, per

El retard en la concessió de subvencions a entitats esportives va comportar tensions de tresoreria fins al punt de provocar ajustaments en les seves plantilles.

valor de 999.777 €, van comportar no poder-se executar el 2017. Es van incorporar al pressupost de l'exercici del 2018 però causant un important impacte en les entitats esportives, ja que activitats realitzades el 2017 no podran cobrar-les fins a finals del 2018, la qual cosa ha implicat tensions de tresoreria i algunes entitats s'han vist obligades a realitzar ajustaments en les seves plantilles i en la programació de les seves activitats³⁴.

En altres casos en els quals les convocatòries ja estaven publicades es va produir un endarreriment notable en la tramitació i resolució, o en el període de justificació i pagament.

- En l'àmbit del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació es troba l'endarreriment en la publicació de l'ordre dels ajuts associats al Contracte Global d'Explotació, amb una afectació de 33 M€. La convocatòria havia de publicar-se a finals de gener, però la paralització de la tramitació per part del Ministeri va fer que no es publicués fins al 23 de març del 2018. Això va comportar un endarreriment de l'execució dels pagaments que pot ser que s'allargui fins al 2019.
- En l'àmbit del Departament de Justícia, les subvencions pel programa de recuperació de la memòria democràtica a través de la posada en valor i difusió del patrimoni memorial de Catalunya del període 1931-1980, per valor de 240.000 €, es va aturar en la fase d'aportació de documentació i justificacions.

En alguna de les tipologies de subvencions, la complexitat i l'impacte han estat més acurades perquè la línia d'ajuts està directament vinculada a fons europeus, amb terminis molt estrictes

Es va posar en perill la recepció del finançament de la línia d'ajuts vinculada a fons europeus. En el cas del Programa Operatiu FEDER l'impacte econòmic és de més de 25 M€.

per a la seva resolució i especialment en la tramitació del període de justificacions. Tots els retards en la tramitació provocats per la necessitat d'autorització per part dels ministeris i la burocràcia que va comportar l'aplicació de l'article 155CE, en alguns casos van posar en perill la recepció d'aquest finançament, bé perquè no es va poder publicar en els terminis indicats per no disposar de conseller, o bé perquè no es va poder resoldre. Pel que fa al Programa Operatiu del Fons

Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) de Catalunya seleccionat a través de convocatòries públiques, es pot parlar d'un impacte econòmic per valor de 25.453.782 €. Cal ressaltar també que la incertesa generada per l'aplicació de l'article 155CE va suposar que els beneficiaris de les convocatòries paralitzessin els projectes o bé disminuïssin el ritme d'execució per por a la pèrdua de recursos FEDER. Aquesta situació va comportar que molts projectes sol·licitessin pròrroques en la seva execució i consegüentment una dilació de la inversió prevista inicialment i un endarreriment dels compromisos financers a assolir el

³⁴ En relació amb la convocatòria del procediment per a la concessió de subvencions per a la realització de les activitats esportives i actes que tinguin un impacte significatiu en el conjunt del sistema esportiu a Catalunya o de rellevància social i històrica, executats durant la temporada 2016-2017 (Resolució PR 1934/2017). Algunes d'elles han patit aquestes conseqüències: el Club Rally Clàssics, que organitza competicions internacionals com el Rally Costa Brava; l'Associació Catalana per a l'Activitat Física, encarregada de la internacionalització de l'esport català; el Club de Rem Tortosa, que disposa d'un tècnic encarregat de l'organització de diverses competicions; el Club Tennis la Bisbal, que organitza una competició internacional de tennis. En total s'han vist afectades 173 entitats esportives.

desembre de 2018 que, si no s'aconsegueixen, poden suposar una pèrdua de recursos FEDER per a Catalunya.

Alguns exemples de convocatòries de subvencions cofinançades amb fons FEDER afectades per la implantació de l'article 155CE:

- El retard en la convocatòria de Vies Ciclistes, que té com a objecte fomentar l'execució d'actuacions de vies ciclistes promogudes per entitats locals i determinats consorcis susceptibles de finançament pel Programa Operatiu FEDER³⁵ de Catalunya 2014-2020, emmarcades dins els objectius de conservació del medi ambient i l'eficiència de recursos.
- El retard en l'atorgament de la subvenció de 5.184.993 € a l'Ajuntament de Barcelona, a càrrec dels fons FEDER.

És destacable veure l'impacte en l'acció subvencionadora de la Generalitat quan els beneficiaris de les subvencions són col·lectius més vulnerables. Encara que les quanties dels ajuts en algun cas no són especialment rellevants, sí que han tingut conseqüències. Hi ha casos d'entitats o organitzacions que tenen una dependència clara d'aquests ingressos provinents de les línies de subvencions i el fet de no publicar la convocatòria o de retardar la seva resolució va comportar el seu endeutament, l'obligada reducció de les seves despeses fins i tot havent de realitzar acomiadaments del seu personal, i en els casos més greus, alteren la seva activitat o la supressió dels projectes.

- En l'àmbit dels serveis socials, els Centres especials de treball, que faciliten la integració laboral de persones amb discapacitat física, psíquica o sensorial, alguns van haver de demanar finançament a les entitats bancàries per pal·liar la demora en els cobraments de les subvencions. En aquest cas, els ajuts són mensuals i afecta al pagament de salaris de les persones que hi treballen.
- En l'àmbit de la salut, es va produir la paralització del pagament de diferents subvencions³⁶. És el cas d'una subvenció de 30.000 € a la Fundació Ajuda i Esperança per finançar el projecte de prevenció en salut mental des del Telèfon de l'Esperança; el de la subvenció directa a l'entitat Associació de Cardiopaties Congènites, per valor de 35.000 €; o el de la subvenció a l'Associació d'Infermeria Familiar i Comunitària de Catalunya per desenvolupar programes de salut/formació a professionals sanitaris a l'àmbit de l'atenció primària per valor de 49.957 €.
- Diferents línies de subvencions del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies van quedar directament afectades, tant per l'acord de no disponibilitat pressupostària (és el cas de les de l'àmbit de la joventut i l'acció cívica i comunitària) i d'altres perquè

La demora en el cobrament de les subvencions va obligar als possibles receptors a demanar finançament a entitats bancàries.

³⁶ Escrit de la Subsecretaria de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat del Ministeri de data 12 de gener del 2018 pel qual "Se comunica que los expedientes que se relacionan a continuación han quedado sin efecto a 31 de diciembre de 2017".

requerien aprovació de pluriennalitat per part del Govern. El resultat és que algunes línies no es van poder convocar i d'altres van patir retards. Van quedar sense execució en tots els àmbits del Departament un total d'11.900.000 € tot i que el personal que gestionava les subvencions per a la realització dels serveis integrals d'orientació, acompanyament i suport a la inserció de les persones amb discapacitat o trastorn de la salut mental van treballar de l'1 al 18 de desembre (festius inclosos) per tal de poder minimitzar l'impacte en les entitats.

Pel que fa a les beques:

- La cancel·lació de la convocatòria de les beques per a estades en delegacions a l'exterior 2017-2018 i la impossibilitat de continuar amb les estades dels becaris de la convocatòria 2016-2017, ha tingut un impacte econòmic de 298.480 €.
- En relació amb les Beques "Canigó", que tenen per objectiu fomentar la realització de pràctiques d'estudi o treball en organitzacions internacionals públiques de caràcter intergovernamental i multilaterals i a les institucions de la Unió Europea, amb una estructura orgànica permanent i independent, va ser suspesa la convocatòria del 2017 per valor de 125.000 € i es va produir un retard en la convocatòria del 2018.
- No es va poder realitzar la convocatòria de les Beques Balsells 2018 que per terminis havia de publicitar-se el mes de març del 2018 per tal que els estudiants es poguessin matricular i demanar visats per la seva estada als EUA durant el curs 2018-2019³⁷. Aquestes beques són per realitzar estudis de postgrau en universitats americanes. En aquest cas, però, els efectes han estat menors per als estudiants perquè es va fer una convocatòria paral·lela directament per part de la Fundació Balsells, sense els recursos de la Generalitat.

3.7. Convenis i acords de col·laboració

Un altre dels àmbits que va quedar afectat durant els set mesos que va durar la intervenció de l'Estat va ser la seva capacitat de tancar acords de col·laboració amb altres institucions i entitats. Una part important de l'activitat del Govern es realitza amb la col·laboració de tercers o a través seu, i aquestes es materialitzen amb la signatura de convenis o acords en què una de les parts és la Generalitat de Catalunya, representada per les autoritats departamentals. Normalment aquests acords de col·laboració requereixen un període llarg de treball per poder concretar-ne els termes, i a continuació un període de tramitació que en permeti la signatura i, per tant, la seva concreció.

³⁷ Vegeu nota informativa a:

http://universitatsirecerca.gencat.cat/web/.content/07_informacio_internacional/documents/nota_informativa_bequ es_2018.pdf

Amb la implantació de l'article 155CE van paraitzar-se alguns d'aquests acords que s'havien gestat en mesos anteriors. En els exemples que es recullen a continuació hi ha una mostra de la seva diversitat. Alguns d'ells poden suposar la prestació de determinats serveis finalistes; d'altres poden portar associat un import econòmic; d'altres són de caràcter més estratègic i tenen rellevància institucional.

Es van paraitzar convenis i acords que suposaven la prestació de serveis finalistes.

Com s'ha comentat en altres apartats d'aquest informe, el període d'intervenció va comportar la no execució d'aquelles actuacions considerades no ordinàries i els criteris de l'Administració General de l'Estat no sempre eren coincidents amb els de la Generalitat, de manera que en molts casos va ser denegada expressament la seva aprovació o la continuïtat de la seva tramitació si és que ja estava iniciada.

Aquest és el cas de diferents convenis de l'àmbit de la salut que a continuació s'esmenten i, com es veurà, es tracta d'acords que, si bé no comportaven una despesa elevada, sí que es poden considerar de caràcter sensible i en alguns casos comportaven la prestació de serveis finalistes. Aquests convenis, entre el Departament de Salut i diferents universitats públiques o altres institucions, no es van poder subscriure perquè el Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat va fer la comunicació següent: *A la vista de la documentació remitada, no se considera pertinente la suscripción de los referidos convenios*³⁸.

- Conveni amb la Fundació d'Atenció Primària de la Societat Catalana de Medicina Familiar i Comunitària per a la realització de proves d'avaluació de competències als estudiants de 6è de Medicina, per valor de 205.000 €.
- Conveni per realitzar una prova d'avaluació clínica estructurada durant l'any 2017, amb la Universitat Autònoma de Barcelona per valor de 91.425 €; amb la Universitat Rovira i Virgili per valor de 30.632 €; amb la Universitat de Lleida per valor de 21.914 €; i amb la Universitat de Barcelona per valor de 61.029 €.
- Conveni amb l'Agència de Salut Pública de Barcelona en matèria de prevenció, assistència i tractament de les drogodependències, per valor de 843.366 €³⁹.

Continuant en l'àmbit de la salut, es van donar altres casos en què la tramitació dels expedients va quedar paraitzada amb efectes de 31 de desembre del 2017⁴⁰. Com a exemples:

- Conveni amb la Fundació Institut Català de Farmacologia per a la detecció de problemes de seguretat clínica de medicaments, per valor de 84.700 €.

³⁸ Comunicació per correu electrònic de data 27 de desembre del 2017, enviada per la Subsecretaria de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat.

³⁹ En aquest cas, la comunicació és de data 29 de desembre de 2017, i justifiquen la no signatura del conveni per emparar actuacions anteriors a la seva signatura, tot i que fins al moment s'havien signat altres convenis amb efectes retroactius.

⁴⁰ Comunicació de la Subsecretaria de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat de data 12 de gener del 2018 en la qual es feia constar *Se comunica que los expedientes que se relacionan a continuación han quedado sin efecto a 31 de diciembre del 2017*.

En l'àmbit de la salut es va paraitzar la tramitació de diferents convenis, alguns amb caràcter d'atenció finalista.

- Conveni amb la Fundació Privada Clínic per a la Recerca Biomèdica, la Fundació Privada Institut de Recerca de la Sida La Caixa (IRSI) i la Fundació bancària La Caixa, per a un projecte de recerca i desenvolupament de vacunes contra la sida per valor de 132.000 €.

- Conveni amb la Fundació Galatea i Almirall, SA, per a activitats formatives per a tutors de metges del MIR.

Al Departament de Territori i Sostenibilitat, van quedar aturats diferents convenis marc entre institucions:

- Amb la Diputació de Barcelona per a la col·laboració institucional en temes de l'ordenació del territori i l'urbanisme.
- Amb el Col·legi d'Arquitectes de Catalunya (COAC) i l'Agrupació d'Arquitectes Urbanistes del COAC.

Com a resultat de la complexitat administrativa afegida, i ja comentada en altres apartats

Els retards en la tramitació de convenis van comportar conseqüències en el pagament de les factures de les entitats i organismes de serveis socials.

d'aquest informe, es va endarrerir molt la tramitació dels convenis que ja estaven endegats. Es requeria l'autorització i la signatura dels ministeris, prèviament a la incorporació als expedients de diferents informes i certificacions. Aquests retards van comportar l'extemporaneïtat de factures corresponents als pagaments que es concretaven en els convenis i, per tant efectes directes en les entitats i els organismes que signaven els acords:

- Gestió de centres residencials i diürns d'atenció a persones grans en situació de dependència.
- Gestió de serveis d'atenció a persones amb discapacitat.
- Gestió de serveis de recuperació de dones que han patit violència masclista.
- Gestió de programes de suport a l'emancipació dels joves tutelats i extutelats per la Generalitat.
- Gestió de serveis residencials d'acció educativa per a infants i adolescents en situació de risc social.

Altres convenis importants, tant per l'import com per l'objectiu que perseguien, van quedar aturats fins a la presa de possessió del nou govern, tal com queda palès en els exemples següents:

- En l'àmbit del Transport Públic, el Conveni de finançament d'administracions consorciades 2018-2021 i els respectius contractes programa amb els operadors Transports Metropolitans de Barcelona (TMB), Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC) i l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) amb el Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat. En aquest cas, l'Autoritat de Transports

Metropolitans (ATM) no va poder portar al seu Consell d'Administració del mes de desembre del 2017 la proposta de finançament del conveni per a les anualitats 2018-2021, i els respectius contractes programa amb els operadors. Només es va aprovar l'import de 384.720.000 € corresponent a l'anualitat del 2018, però no va ser garantida fins a la constitució del nou govern. La conseqüència directa és que es va demorar el compromís d'aportació de les administracions consorciades per a les anualitats 2019-2021.

- Pel que fa a la prestació dels serveis socials per part de diferents ens locals, van quedar afectades la tramitació de les addendes al Contracte programa 2017-2019 entre el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i els ajuntaments de més de 20.000 habitants, els consells comarcals i altres ens supramunicipals per a la cooperació, col·laboració i coordinació en matèria de serveis socials, altres programes relatius al benestar social i les polítiques d'igualtat. De les 109 addendes que calia signar, se n'havien signat 88 i la resta van quedar pendents així com dues correccions d'errades, i diferents documents comptables. Entre aquests documents comptables hi havia els corresponents a les bestretes de l'any 2018 dels serveis d'atenció a la infància i l'adolescència de diferents administracions locals per un import de 15.508.269 € i un altre a favor de l'Ajuntament de Barcelona per a serveis d'acollida a persones estrangeres immigrades per valor d'1 M€. Per intentar agilitar la tramitació, es va sol·licitar la delegació de la signatura de la ministra a favor del secretari general del Departament, però la dilatació en el temps va fer que finalment se signés després de la presa de possessió del nou conseller.
- En matèria d'habitatge, es va produir un retard en l'activació dels acords marc entre l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i l'Institut Català de Finances (ICF) per al finançament d'operacions de tanteig i retracte que portin a terme els ajuntaments i entitats (import de 110 M€) atès que requeria un acord de Govern. El mateix cas es produeix per la impossibilitat de l'aprovació de la línia d'ajuts a la promoció de l'habitatge social, que hi està vinculada (import de 140 M€), i els 30 M€ que l'INCASÒL havia de transferir a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya per reforçar la política d'ampliació del parc públic de la Generalitat mitjançant el tanteig i retracte.
- En l'àmbit de la cultura, van quedar afectats els convenis d'actuacions programades per l'1% cultural, per valor d'1.947.000 €. En no disposar de conseller, es van veure afectades les tramitacions d'intervencions en monuments en diferents llocs de Catalunya; en concret va afectar les poblacions de Gelida, Sant Llorenç de Morunys, Tarragona, Tortosa i el barri de Sant Andreu de Palomar a Barcelona.
- En el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, no es va poder signar l'acord de col·laboració per a la prestació del servei d'atenció telefònica al 012 sobre la renda garantida de ciutadania, per un import de 450.000 €.

No es va poder aprovar una línia d'ajuts a la promoció de l'habitatge social per import de 140 M€.

En l'acció exterior, la Generalitat tenia subscrits diferents convenis amb organismes internacionals. Aquests convenis portaven associats uns compromisos per a ambdues parts,

Acords de col·laboració existents amb organismes internacionals es van posar en perill per la no autorització de l'Estat dels compromisos financers.

i en concret la Generalitat havia de fer efectiva una contribució econòmica en alguns casos, o quotes en d'altres, que no van ser autoritzades per l'Administració General de l'Estat, de manera que es va posar en perill l'acord de col·laboració existent i, tot i que, en determinats casos, s'ha pagat amb posterioritat, queda constància de l'abonament fora del termini establert.

- Pagament fora de termini de les quotes 2017 i 2018 a xarxes internacionals ORU FOGAR (Organització de Regions Unides - Fòrum Global d'Associacions de Regions), per import de 25.000 € anuals.
- Retard en el pagament de la contribució 2017 a la UNESCO, per valor de 120.000 €. En aquest cas Catalunya manté una relació amb la UNESCO des dels anys 80, que ha anat creixent paulatinament. El fet de no haver pogut fer efectiva a temps aquesta contribució ha revertit aquesta tendència.
- A causa de l'aplicació del 155CE, no es va poder pagar la contribució a l'Oficina de l'Alt Comissionat per als Drets Humans de les Nacions Unides del 2017 €, per un import de 100.000 €.
- Retard en el pagament de la quota 2017 a la Conferència de Regions Perifèriques Marítimes, per un import de 61.824 €.

També a nivell internacional, esmentar els convenis amb institucions i organitzacions estrangeres en l'àmbit de la Funció Pública i la formació dels empleats públics que, tot i estar en un estat molt avançat de la tramitació, no es van poder signar:

- Amb l'Institut d'Alts Estudis Nacionals de l'Equador.
- Amb el Centre Nacional Francès de Funció Pública.
- Amb l'Escola Superior d'Administració Pública de Colòmbia.
- Amb l'Institut d'Administració Pública de la província de Buenos Aires i el Servei Civil de Xile.

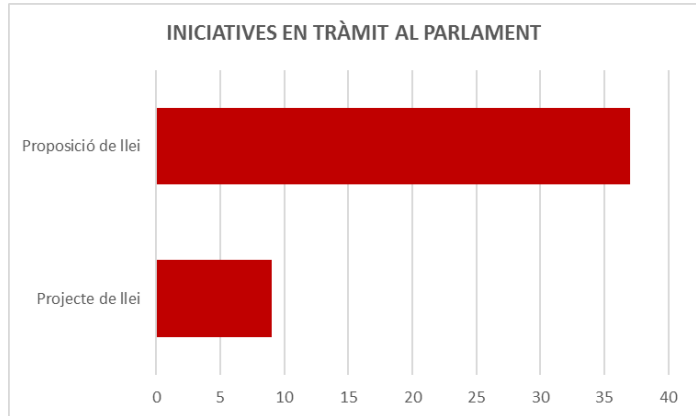
3.8. Impacte normatiu

Una de les matèries en què la intervenció de la Generalitat per part de l'Estat va tenir importants efectes va ser el normatiu.

Qualsevol disposició requereix un treball previ, complex, abans no inicia la seva tramitació. L'elaboració d'una proposta de text normatiu suposa molts mesos de feina i de vegades fins i tot anys. Feina a nivell de prospecció que recull les necessitats d'una nova ordenació, de treball amb els sectors o actors afectats, d'elaboració d'informes i documents de caràcter

tècnic, etc. L'octubre del 2017 en què s'inicia l'aplicació de l'article 155CE, es trobava just a la meitat de l'XI Legislatura, iniciada el 26 d'octubre del 2015, i per tant en un moment en què molts departaments de la Generalitat tenien avançats els expedients de moltes iniciatives normatives.

En primer lloc, i centrant-nos en l'àmbit parlamentari, l'aplicació de les primeres mesures de la intervenció de la Generalitat per part de l'Estat va suposar la finalització inesperada de l'XI Legislatura. La dissolució del Parlament de Catalunya i la convocatòria d'eleccions⁴¹, va provocar el decaïment d'iniciatives legislatives que es trobaven en tràmit parlamentari. Un total de 46



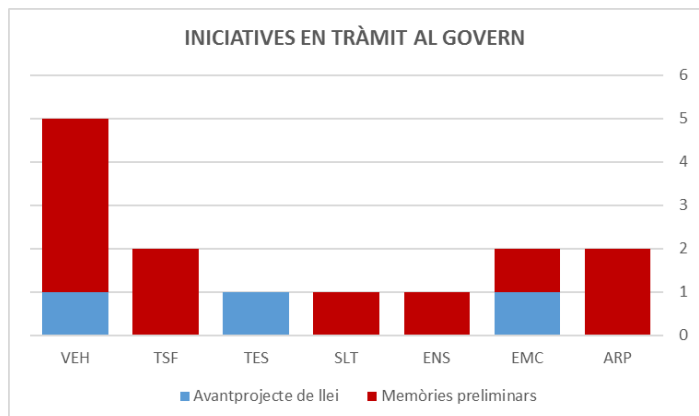
iniciatives legislatives no van poder ser finalitzades: 9 projectes de Llei i 37 proposicions de Llei. D'entre les moltes iniciatives legislatives decaïgudes es relacionen les següents:

- Projecte de Llei del procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger. L'aprovació d'aquesta norma hauria facilitat el vot a més de 200.000 catalans residents a l'exterior. En les darreres eleccions al Parlament de Catalunya la participació dels catalans residents a l'exterior va batre el seu rècord històric, amb un 11,94% del cens, mentre que a la resta del Principat la participació va ser del 81,94%.
- Projecte de Llei d'igualtat de tracte i no discriminació: Aquest text pretén donar instruments de lluita contra la discriminació. S'ha malmenat una immensa quantitat de recursos humans i econòmics en el seu procés d'elaboració, i no serà la primera Llei de l'Estat espanyol sobre aquesta qüestió.
- Projecte de Llei de creació de l'Agència de Salut Pública de Catalunya, que havia de servir per millorar les polítiques del sector, i del qual s'havia sol·licitat la tramitació per procediment de lectura única en data 26 d'octubre del 2017, el dia anterior a l'inici de l'aplicació de l'article 155CE.
- Projecte de Llei de mesures urgents en matèria de contractació pública que s'adreça a totes les administracions catalanes per impulsar l'increment de la transparència i la simplificació en els procediments de licitació; afavorir l'accés de les pimes a la contractació pública; fomentar una contractació responsable i introduir noves fórmules no contractuals per prestar serveis socials i ocupacionals. Ja s'havien publicat les esmenes a l'articulat el març del 2018 i estava pendent de l'elaboració de l'informe de la ponència.

⁴¹ Reial decret 946/2017, de 27 d'octubre, de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya i de la seva dissolució (BOE núm. 261, de 28 d'octubre del 2017).

- Projecte de llei de creació de l'Agència Catalana de Medicaments i Productes Sanitaris. El seu punt de tramitació estava ja molt avançat perquè ja s'havien publicat les esmenes a la totalitat i corresponia iniciar en breu el debat a la totalitat.
- Projecte de llei de contractes de serveis a les persones: L'objectiu d'aquesta norma és millorar la qualitat dels serveis que afecten directament la ciutadania, quan es contractin amb empreses o entitats privades i del Tercer Sector i havia de prioritzar els criteris de qualitat davant criteris econòmics en determinades contractacions. La seva tramitació va quedar paralitzada abans del debat a la totalitat.
- Proposició de llei d'espais agraris: Una de les lleis més estratègiques del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, que definia els espais agraris, la seva preservació i la posada en funcionament d'un mecanisme que permet rendibilitzar al màxim terres en desús.
- Proposició de llei 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.
- Proposició de llei de mesures urgents per incentivar el lloguer d'habitatges socials i assequibles.
- Proposició de llei de mesures urgents per al millorament de la qualitat en la prestació de serveis sanitaris i sociosanitaris.
- Proposició de llei de mesures urgents per millorar la qualitat en la prestació de serveis relatius a l'autonomia personal i a l'atenció a les persones en situació de dependència.
- Proposició de llei de reforma horària.
- Proposició de llei de l'aprofitament de l'excedent alimentari.
- Proposició de llei electoral de Catalunya.
- Proposició de llei de en matèria audiovisual.
- Proposició de llei de creació de la comarca del Lluçanès.
- Proposició de llei integral contra totes les formes d'odi i discriminació.

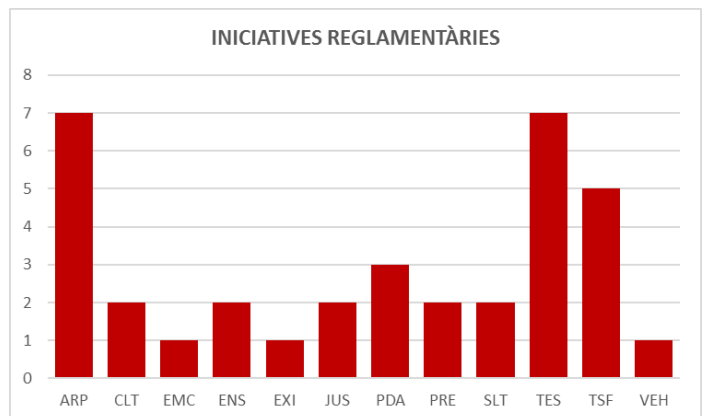
En relació amb el segon grup d'iniciatives normatives aturades, es fa referència a l'àmbit preparatori del text: amb l'aplicació de l'article 155CE es va paralitzar l'impuls de la iniciativa normativa del Govern i es va aturar la tramitació de determinats projectes. En concret, es van paralitzar 3 avantprojectes de llei i 11 propostes d'acord de Govern d'aprovació de memòries preliminars dels avantprojectes de llei així com 35 iniciatives reglamentàries.



- Avantprojecte de llei d'ordenació del litoral.
- Avantprojecte de llei de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació de Catalunya.
- Proposta d'acord del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei del patrimoni de la Generalitat.
- Proposta d'acord del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei vitivinícola de Catalunya.
- Proposta d'acord del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei sobre serveis funeraris, que havia de regular el sector.
- Proposta d'acord del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de fórmules de gestió de l'assistència sanitària amb càrrec a fons públics, a través del Servei Català de la Salut.
- Proposta d'acord del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de l'impost sobre les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle de les activitats econòmiques.
- Proposta d'acord del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de foment de l'associacionisme.

Finalment, diverses iniciatives reglamentàries van decaure durant l'aplicació de l'article 155CE:

- Projecte de decret pel qual es regulen les condicions i les normes d'organització per a l'exercici de la indicació, ús i autorització de dispensació de medicaments i productes sanitaris d'ús humà per part de les infermeres i els infermers. Era un decret que millorava la qualitat del treball dels professionals d'infermeria.



- Projecte de decret de desplegament de la renda garantida de ciutadania. Es tracta del desplegament d'una de les lleis més importants que va aprovar el darrer Govern, i la seva aprovació permetia impulsar les polítiques d'inclusió social i integració laboral que anaven vinculades a la renda garantida.
- Projecte de decret de turisme, una norma que entre moltes qüestions havia de regular el funcionament dels pisos turístics.
- Projecte de decret del Consell Nacional de Lesbianes, Gais, Bisexuals, Transgèneres i Intersexuals.
- Projecte de decret per aprovar el reglament sobre la utilització d'armes per part dels membres del Cos d'Agents Rurals.

- Projecte de decret de gestió de la fertilització del sòl i de les dejeccions ramaderes i d'aprovació del programa d'actuació a les zones vulnerables en relació amb la contaminació per nitrats que procedeixen de fonts agràries.
- Projecte de decret de venda directa de llet crua de vaca destinada al consumidor final.
- Projecte de decret per a l'aprovació del pla territorial sectorial d'habitatge.
- Projecte de decret de traducció i interpretació jurades.
- Projecte de decret dels serveis de criança a la llar per a la petita infància.
- Projecte de decret per a la creació de l'Observatori de l'Equitat en el sistema educatiu no universitari.
- Projecte de decret de desplegament de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- Projecte de decret del sistema retributiu del personal directiu del sector públic.

3.9. Defensa dels interessos de la Generalitat

La intervenció de la Generalitat per part de l'Administració General de l'Estat va comportar una alteració en la prestació de les funcions de representació i defensa del Govern i de

El Gabinet Jurídic de la Generalitat va quedar sota la dependència del Ministeri de Justícia.

l'Administració de la Generalitat davant els tribunals. Concretament, l'entrada en vigor de les mesures adoptades per l'Estat⁴² va provocar que el Gabinet Jurídic de la Generalitat quedés sota la dependència del Ministeri de Justícia, així com la defensa de la Generalitat davant qualsevol ordre jurisdiccional. Aquesta dependència es va fer

operativa a través de l'advocat general de l'Estat-director del Servei Jurídic de l'Estat i va condicionar de forma notable l'activitat d'aquesta unitat i, com a conseqüència directa, la capacitat de la Generalitat de defensar-se en diferents controvèrsies i jurisdiccions.

Pel que fa al contingut d'aquest apartat, es farà referència als següents àmbits de defensa de la Generalitat de Catalunya: les actuacions amb el Tribunal Constitucional, les actuacions amb altres instàncies judicials europees, i la defensa jurídica davant altres institucions judicials de l'àmbit penal o contenciós.

L'efecte immediat més rellevant de l'aplicació del 155CE va ser la impossibilitat del Govern de la Generalitat de poder impugnar l'Acord del Senat de 27 d'octubre de 2017⁴³, a través de la corresponent formalització d'un recurs. Uns dies abans, el 24 d'octubre, el Govern de la Generalitat, encara legalment constituït, havia adoptat l'acord de recórrer l'autorització que adoptés el Senat, basant-se en el contingut de les mesures proposades en l'Acord del Consell de Ministres del dia 21 d'octubre del 2017. Els advocats de la Generalitat van preparar el

⁴² Reial decret 944/2017, de 27 d'octubre.

⁴³ BOE núm. 260, mitjançant una resolució de la Presidència del Senat.

corresponent recurs d'inconstitucionalitat, el qual s'havia de presentar en el registre del Tribunal Constitucional. Aquest registre tancava a les 15 hores del divendres 27 d'octubre i no tornava a obrir fins a les 9.30 hores del dilluns 30 d'octubre. Preveient la impossibilitat de presentar el recurs quan ja fossin efectives les mesures (l'acord del Ple del Senat es va adoptar a les 16.15 hores), la presentació del recurs es va fer a les 14.23 hores, però el Tribunal Constitucional no el va admetre en considerar-lo presentat de forma extemporània⁴⁴, és a dir, abans que fos efectiu l'acord del Ple del Senat. D'aquesta manera va quedar palesa la primera manifestació d'incapacitat de defensa de la Generalitat de Catalunya.

El mateix dia 27 d'octubre, el Govern de l'Estat va aprovar els reials decrets pels quals va acordar el cessament del president així com de la resta de mesures per les quals va assumir les funcions del Govern de la Generalitat⁴⁵. Aquelles disposicions van entrar en vigor el mateix dia de la seva publicació⁴⁶ i no van poder ser recorregudes pel Govern de la Generalitat ja que les seves funcions ja eren exercides pel Govern de l'Estat, precisament per aplicació de les mesures l'autorització de les quals era l'objecte del recurs. Destacar que, posteriorment, el Govern de la Generalitat va personar-se en els recursos formulats pels diputats del Congrés dels Diputats del Grup Parlamentari d'Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, el novembre de 2017, i pel Parlament de Catalunya a través de la seva Diputació Permanent, el gener de 2018, podent posar de manifest la fonamentació jurídica en la qual sosté la inconstitucionalitat de l'Acord del Senat de 27 d'octubre del 2017.

Continuant en l'àmbit del Tribunal Constitucional, en el període en què va estar en vigor l'aplicació de l'article 155CE, el Govern de l'Estat va formular 11 recursos d'inconstitucionalitat en contra de normes catalanes amb rang de llei. Durant aquests mesos, el Tribunal Constitucional va suspendre el termini per a la presentació d'al·legacions per part del Govern de la Generalitat, amb l'argumentació d'evitar un conflicte en la defensa dels interessos de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya. Alguns exemples de normes afectades:

El TC va suspendre el termini per a la presentació d'al·legacions per part del Govern català als recursos d'inconstitucionalitat presentats per l'Estat.

- Llei 10/2017, del 27 de juny, de les voluntats digitals i de modificació dels llibres segon i quart del Codi civil de Catalunya⁴⁷.
- Llei 18/2017, de l'1 d'agost, de comerç, serveis i fires⁴⁸.
- Llei 15/2017, del 25 de juliol, de l'Agència Catalana de Ciberseguretat de Catalunya⁴⁹.
- Llei 21/2017, de 20 de setembre, de l'Agència Catalana de Protecció Social⁵⁰.

⁴⁴ Interlocutòria 142/2017, de 31 d'octubre del 2017.

⁴⁵ Reial decret 942/2017, de 27 d'octubre.

⁴⁶ BOE núm. 261, de 28 d'octubre de 2017.

⁴⁷ Publicada al DOGC núm. 7401, de 29 de juny de 2017.

⁴⁸ Publicada al DOGC núm. 7426, de 3 d'agost de 2017.

⁴⁹ Publicada al DOGC núm. 7423, de 31 de juliol de 2017.

⁵⁰ Publicada al DOGC núm. 7460, de 22 de setembre de 2017.

- Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic⁵¹.
- Llei 9/2017, del 27 de juny, d'universalització de l'assistència sanitària amb càrrec a fons públics per mitjà del Servei Català de la Salut⁵².
- Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial⁵³.

També en l'àmbit dels conflictes de competències, un altre cas va ser el de la suspensió de la Comissió especial sobre la violació de drets fonamentals a Catalunya creada per l'Acord GOV/138/2017: En data 20 d'octubre del 2017 el Govern de l'Estat va presentar una impugnació directa en considerar que l'Acord atribuïa a la Generalitat funcions reservades al Poder Judicial. La Comissió encara no havia estat constituïda, però va ser suprimida amb efectes del 28 d'octubre del 2017, i es va impedir que el Govern de la Generalitat pogués formular al·legacions en defensa de la constitucionalitat de la seva creació.

El segon bloc que es relaciona és el que se centra en l'àmbit de la Unió Europea, i en concret en procediments d'infracció que tenen per objecte matèries competència de la Generalitat de Catalunya com són els que fan referència a temes mediambientals. Anualment la Comissió convoca aquesta reunió amb les autoritats afectades per aclarir i actualitzar dades relacionades amb els expedients d'infracció tramitats amb la finalitat de formular compromisos i calendari de compliment. El període d'aplicació de l'article 155CE va comportar que la Generalitat assumís el compromís⁵⁴ d'adopció dels programes que donaven resposta als requeriments formulats per la Unió Europea⁵⁵ com són el PRECAT20 (Programa de Prevenció i Gestió de Residus i Recursos de Catalunya) i el PINFRECAT20 (Pla Territorial Sectorial d'Infraestructures de Gestió de Residus Municipals de Catalunya). Per tal de no afectar el calendari de compliment, es va traslladar l'aprovació d'aquests projectes al Consell de Ministres mitjançant l'adopció de dos reials decrets.

L'Administració General de l'Estat va pactar amb la Unió Europea que la Generalitat informaria

L'Estat va pactar amb la UE que la Generalitat informaria mensualment de les actuacions portades a terme per millorar la qualitat de l'aire.

mensualment de les actuacions portades a terme per millorar la qualitat de l'aire en les àrees del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Vallès Oriental i el Vallès Occidental per evitar superacions dels valors límits en compliment de la Directiva 2008/50/CE⁵⁶. Aquesta imposició de deure d'informació en aquest període no va poder permetre valorar-ne l'oportunitat per part

de la Generalitat de Catalunya.

Finalment, per tractar el tercer bloc d'assumptes en què la Generalitat de Catalunya i els seus organismes van patir indefensió, s'esmentaran alguns dels casos que es van produir davant

⁵¹ Publicada al DOGC núm. 7426, de 3 d'agost de 2017.

⁵² Publicada al DOGC núm. 7401, de 29 de juny de 2017.

⁵³ Publicada al DOGC núm. 7276, de 29 de desembre de 2016.

⁵⁴ Reunió de 27 de novembre del 2017 celebrada a Madrid.

⁵⁵ Directiva 2008/98/CE (articles 28.1, 30.1 i 33.1).

⁵⁶ Decisió presa per la Direcció General de Qualitat de l'Aire del Ministeri d'Agricultura (actualment és el Ministeri per a la Transició Ecològica).

altres ordres jurisdiccionals, com poden ser el penal o el contenciós administratiu. L'aplicació de l'article 155CE va suposar la limitació de la capacitat decisòria dels òrgans competents de la Generalitat de defensar els interessos d'aquesta davant els tribunals de Justícia, bé perquè no va ser possible impugnar els actes propis –dictats per l'Administració General de l'Estat en substitució de la Generalitat (per exemple, la dissolució d'organismes com pot ser el DIPLOCAT) o bé per la limitació de facto a l'hora de plantejar impugnacions davant actes que afectaven els interessos de la Generalitat (per exemple, les accions penals contra càrrecs del Govern de l'Estat que van quedar aturats).

- Cas dels docents acusats de delictes d'odi a l'IES El Palau de Sant Andreu de la Barca i a altres escoles de La Seu d'Urgell: L'Administració General de l'Estat va denegar expressament l'autorització per poder comparèixer en defensa del dret a la imatge dels afectats arran de les publicacions aparegudes en què es donaven dades personals dels mestres.
- Cas de les obres d'art de Sixena: L'Administració General de l'Estat va denegar expressament poder comparèixer en defensa de l'exconseller Santi Vila davant la querella formulada pel Govern d'Aragó. En aquest cas, la Generalitat no va poder interposar accions judicials en el procediment d'execució de la sentència que obligava a la Generalitat a retornar els béns adquirits els anys 1983 i 1992 que es trobaven al Museu de Lleida, Diocesà i Comarcal, ni davant l'entrada de la Guàrdia Civil el dia 11 de desembre del 2017 en què es va emportar les 44 obres objecte de litigi, del Museu de Lleida.
- Formulació de la demanda davant el Tribunal de Comptes de l'Estat en el tema de la consulta del 9N: La Direcció General d'Assumptes Contenciosos del Gabinet Jurídic va emetre informe considerant la improcedència de formular demanda de reintegrament per abast en les actuacions. No obstant això, seguint instruccions donades pel Ministeri d'Hisenda i Funció Pública⁵⁷, es va formular demanda de conformitat amb l'acta de liquidació emesa.
- Els recursos interposats contra l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics de data 15 de setembre del 2017⁵⁸ i el recurs contra l'Ordre HFP/886/2017, de 20 de setembre⁵⁹: Des de l'Administració General de l'Estat en un primer moment es va qüestionar la possibilitat d'interposar demanda, finalment es va autoritzar. Però en data 21 de desembre del 2017, la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics va prendre un altre acord pel qual deixava sense efecte l'acord anterior impugnat, argument que va servir per fonamentar una presumpta pèrdua d'objecte en els recursos esmentats.

En el cas de les obres de Sixena, la Generalitat no va poder interposar accions judicials en el procediment d'execució de la Sentència, la qual l'obligava a retornar els béns adquirits.

⁵⁷ Per correu electrònic de data 16 d'abril del 2018.

⁵⁸ Recurs 581/2017 davant el Tribunal Suprem.

⁵⁹ Recurs 592/2017.

3.10. Comunicació i difusió

Un dels elements propis de l'acció política de qualsevol govern és l'estratègia comunicativa i de difusió de les seves actuacions. La publicitat institucional ha anat adquirint cada vegada major importància com una de les principals formes de comunicació entre administracions i ciutadans.

Tal com recull el preàmbul de la Llei 18/2000, de 29 de desembre⁶⁰, per la qual es regula la publicitat institucional, “la comunicació és un tret fonamental de l'activitat de les institucions públiques perquè, d'una banda, és necessària perquè les administracions duguin a terme d'una manera adequada les funcions que tenen encomanades i, de l'altra, perquè contribueix poderosament a construir una imatge d'eficàcia, credibilitat i coherència d'aquestes institucions. La publicitat institucional és un element més de la comunicació pública que serveix per intercanviar i compartir informació d'utilitat per als ciutadans”.

Avui, no es pot entendre l'activitat de cap organització o institució sense els elements de comunicació i difusió, i la Generalitat de Catalunya, com qualsevol altra organització

Van quedar afectats la comunicació del govern, la difusió de la seva activitat, les campanyes, els anuncis, la presència en mitjans i l'activitat de les xarxes socials.

governamental, no n'és una excepció. En aquest apartat de l'informe es pretén analitzar l'impacte que va tenir la intervenció de la Generalitat per part de l'Administració General de l'Estat en l'àmbit de la comunicació a través de qualsevol dels mitjans i xarxes socials. L'aplicació de l'article 155CE va tenir una afectació notable, concretament pel que fa a la comunicació de govern, la difusió de la seva

activitat, les campanyes, els anuncis, la presència en mitjans, la premsa i tota l'activitat de les xarxes socials.

Un primer efecte immediat es troba en la clausura dels webs *president.cat* i *govern.cat*. Juntament amb aquests, es produeix també la clausura dels webs relacionats amb la política exterior del Govern: el tancament del web *catalangovernment.eu* i els webs de les delegacions a l'exterior i del DIPLOCAT, i les seves xarxes socials. La paralització de tots aquests llocs webs va tenir conseqüències a un nivell secundari, com l'aturada de l'elaboració de material de suport, com els productes “2 minuts” o “Aixecar Catalunya”.

D'altra banda, s'aturen dos projectes de caràcter estratègic que ja es trobaven en un desenvolupament molt avançat, com són el llançament de la nova sala de premsa digital i el web responsiu, que permet la seva visió en qualsevol tipus de dispositiu mòbil. Com a conseqüència de la velocitat de les innovacions tecnològiques, reprendre aquests projectes ha comportat la necessitat de redefinir-los i fer una readaptació dels pressupostos, endarrerint la seva posada en funcionament un cop restablert el Govern.

⁶⁰ DOGC núm. 3300, de 8 de gener del 2001.

Un altre aspecte a ressaltar és l'impacte sobre les campanyes del Govern, tant en fase de disseny, com de desplegament als mitjans. Aquestes campanyes tenien com a objectiu sensibilitzar, difondre i promoure valors però, també, donar servei i permetre realitzar tràmits als ciutadans. Els efectes són difícilment quantificables, però sembla evident concloure que la ciutadania no va poder ser informada de diferents actuacions (és el cas de terminis de tràmits tan importants com les preinscripcions escolars) o van afectar, entre d'altres, la promoció de diferents sectors econòmics estratègics. Es recullen a continuació alguns exemples d'aquestes campanyes institucionals, en molts casos provocats pel bloqueig pressupostari, que va impedir fer-ne la corresponent contractació, per la impossibilitat de poder signar acords amb diferents administracions o institucions o per haver de readaptar el seu contingut per diverses restriccions:

Campanyes com les de la prevenció dels incendis forestals o dels accidents de trànsit es van veure afectades pel bloqueig pressupostari.

- Càpsules informatives sobre preinscripcions obligatòries, preinscripcions escolars, “l'estiu és teu”, canal universitats, etc.
- Campanya de difusió del Cinema Infantil en català.
- Campanya de publicitat de Nadal 2017 per al comerç.
- Campanya de promoció del Turisme neu.
- Campanya de comunicació sobre la prevenció dels incendis forestals.
- Campanya de comunicació sobre la prevenció dels accidents de trànsit.
- Campanya sobre la pobresa energètica (donar a conèixer els mecanismes de què disposen els consumidors vulnerables per evitar talls de subministrament).
- Campanya de l'Institut Català de Finances.
- Campanyes diferents de l'àmbit del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, com la de Promoció de Productes de Qualitat Alimentària.
- Campanyes en premsa escrita i revistes: Setmana sense soroll; Residus; Preinscripcions; Palau Robert; Turisme...

La presència de la Generalitat en els mitjans de comunicació radiofònica o televisiva, més enllà de les campanyes puntuals a les quals s'acaba de fer referència, també va quedar alterada durant els set mesos que va durar la intervenció de l'Estat.

- Participació de l'Agència Catalana de Consum en diferents programes per informar als consumidors. En molts d'aquests casos la col·laboració s'estava portant a terme des de feia molts anys i va quedar interrompuda en el període d'aplicació de l'article 155CE per no poder satisfer la despesa que portaven associada.
 - Participació setmanal en el programa radiofònic de RAC1 “Tot és possible”: després de 12 anys participant-hi, no es va poder continuar des del gener del 2018 (77.400 €).

- Participació quinzenal en el programa informatiu sobre consum a Onda Cero “En bones mans”, després de 15 anys participant-hi (19.300 €).
- Participació quinzenal en el programa sobre consum de Ràdio Estel “l’hora del consumidor a Radio Formula” que s’emetia des de feia 6 anys (11.314 €).
- No es va poder realitzar el disseny, la producció i la difusió de 6 programes de Consum a la TV de Catalunya Central i a la Xarxa de Televisió Digital TDI (Televisions Digitals Independents), amb un import de 21.000 €.

Així mateix, pel que fa a la comunicació escrita, més enllà de les campanyes puntuals, es va paralitzar la impressió i la difusió de diferents tipus de materials, com per exemple:

- Diverses publicacions de l'àmbit de la Cultura com són: Pep Ventura; la música romàntica a Figueres; Havaneres; Tavernes...
- Reimpressió de la Guia per al respecte a la diversitat de creences als centres sanitaris de Catalunya.
- 54 números dels butlletins electrònics del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies: DIXIT (edicions en català, castellà i anglès); Inf@ncia; Migracions; Jovecat; e-Joventut; aeQual; Economia social i cooperativa.
- Materials sobre l'Anorèxia i la Bulímia: es tracta d'un material divulgatiu per fer arribar als destinataris les recomanacions de la Taula de diàleg de prevenció dels trastorns de la conducta alimentària promoguts per l'Agència Catalana de Consum sobre trastorns alimentaris i internet.

I en l'àmbit del cinema:

- Difusió de la XIV Mostra del Cinema Espiritual en mitjans de comunicació que no es va poder executar. L'impacte econòmic per al Departament de Justícia va ser de 10.483 €.
- Drets de projecció de diferents pel·lícules: “Hasta el último hombre”; “Silencio”; “Lo que de verdad importa”.
- Elaboració de vídeos per a les xarxes socials sobre consells als consumidors (Disseny i producció de 15 vídeos de curta durada).
- Disseny i producció conjunta amb el Consell Català de la Producció Agrària Ecològica (CCPAE) d'un vídeo sobre el consum de proximitat, per interpretar correctament les etiquetes dels productes alimentaris.

4. Accions de reversió

L'acord del Consell de Ministres amb el qual es dona inici a l'aplicació de l'article 155CE, assenyala que aquest estarà vigent fins a la presa de possessió del nou Govern sorgit de les eleccions⁶¹. Amb la constitució del Govern, l'1 de juny de 2018, es dona per finalitzada la intervenció durant 218 dies de l'Administració de la Generalitat per part de l'Estat.

Com s'indicava a l'inici d'aquest informe, la reversió de les afectacions de l'aplicació de l'article 155CE és una qüestió cabdal per al nou Govern, com va quedar palès en el discurs d'investidura del president davant el Parlament del 18 de maig i en la intervenció per explicar l'estructura i la composició del Govern del 6 de juny. Per tant, tan bon punt el Govern pren possessió, inicia les primeres accions per revertir l'impacte de la intervenció de l'Estat sobre l'Administració de la Generalitat.

Des que pren possessió, el nou Govern inicia accions per revertir l'impacte causat pel 155CE.

Arribats a aquest punt el Govern constata que alguns dels efectes de l'aplicació de l'article 155CE són irreparables: la indefensió jurídica davant d'alguns casos, les subvencions denegades, els expedients aturats, els processos alentits per una excessiva càrrega burocràtica, les iniciatives paralizades... En d'altres casos, el Govern inicia les primeres accions per revertir aquestes afectacions. Sobre aquestes dues realitats parlen els dos apartats següents. El tercer apartat fa referència als supòsits la reparació de les quals encara no s'ha iniciat en el moment de tancar aquest informe, en data de 27 d'octubre de 2018.

4.1. Afectacions que no podran ser revertides

Algunes de les afectacions que s'han analitzat al llarg d'aquest informe no poden ser revertides. Els motius pels quals una actuació no podrà ser reparada poden ser ben diferents: la pèrdua del pressupost, la impossibilitat de complir amb els terminis establerts i que aquests ja no poden ser recuperats, les càrregues de treball que va comportar en determinats col·lectius de treballadors públics, l'impacte directe o indirecte que va tenir en determinats ciutadans, entitats o empreses la no realització d'una actuació prevista, alterant programacions i cercant alternatives per pal·liar aquella mancança. En qualsevol cas es tracta a continuació aquelles actuacions que, pel motiu que sigui, el Govern no podrà pal·liar-ne l'impacte en la mesura que aquest és irreparable.

Algunes afectacions són irreparables i, per tant, el Govern no podrà pal·liar-ne l'impacte.

Pel que fa a la governança i a la representació institucional, com ja s'indicava en el punt específic d'aquest àmbit de les afectacions en l'acció

⁶¹ "Ordre PRA/1034/2017, de 27 d'octubre. "Las medidas contenidas en este Acuerdo se mantendrán vigentes y serán de aplicación hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat, resultante de la celebración de las correspondientes elecciones al Parlamento de Cataluña".

de Govern, és evident que bona part dels consells d'administració, dels consells rectors, de les reunions que no s'han pogut celebrar han tingut resultats que no han pogut ni podran ser esmenats pel Govern.

- En l'àmbit de la cultura, es va veure molt afectada la programació del Centre d'Arts Santa Mònica; el seguiment de la seva activitat va respondre a un plantejament de mínims. Concretament, es van deixar de fer 124 activitats i 14 exposicions previstes per al 2018, amb un impacte econòmic d'1.006.030 €.
- Pel que fa a l'educació universitària, les universitats catalanes han perdut l'oportunitat de ser elegides com a candidates a participar en el programa EU Careers Ambassadors que duu a terme l'oficina de selecció de personal per a les institucions europees EPSO (European Personnel Selection Office) amb seu a Brussel·les. Per tal de seleccionar les universitats participants en aquest programa, el Ministeri d'Assumptes Exteriors i Cooperació (MAE) a través de l'oficina de Representació Permanent d'Espanya davant la UE (REPER), fa un filtre per presentar la candidatura de només cinc universitats espanyoles davant l'oficina EPSO. Ha estat en aquesta preselecció on totes les universitats catalanes que havien sol·licitat participar-hi, en total vuit, han estat descartades. El MAE ha optat per donar prioritat a universitats d'altres comunitats autònomes que no havien participat anteriorment en aquest programa. Aquest canvi de criteri, sense tenir en compte altres factors (com ser la tercera comunitat autònoma amb major nombre d'estudiants), ha comportat que el Consell Interuniversitari de Catalunya no pogués dur a terme un projecte internacional que s'havia iniciat durant el curs acadèmic 2016-2017, vinculat amb l'EU Careers Ambassador.

Ja s'ha vist al llarg de l'informe com l'aplicació del 155CE va comportar l'aturada de l'activitat estratègica i planificadora de la Generalitat de Catalunya i l'aprovació i desenvolupament de plans i programes. La major part d'afectacions d'aquest àmbit podran ser revertides en la mesura que els plans i programes podran ser aprovats un cop restituint el Govern. Ara bé, en alguns casos hi ha una afectació directa sobre les persones o altera els criteris d'aplicació dels mateixos programes, que fa que el dany sigui irreparable.

L'activitat estratègica i planificadora podrà ser revertida en gran mesura un cop restituint el Govern.

- Al marge del ja comentat impacte en el desenvolupament del Pla de Formació Permanent del Professorat, també es troba una important afectació en la renovació dels concerts escolars. En aquest sentit, el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport va aprofitar el 155 per publicar la resolució provisional sobre la renovació dels concerts d'educació de les etapes de segon cicle d'Educació Infantil i d'ESO a Catalunya sense tenir en compte els criteris pactats entre JxCat, ERC i la CUP, segons els quals no es renovarien els concerts a les escoles i instituts que segreguessin per qüestió de sexe.

Com s'ha indicat en l'apartat específic dedicat al control financer i impacte econòmic, la incidència va ser transversal per a tots els departaments de la Generalitat i, en molts casos, amb conseqüències irreparables. Tot i la complexitat per avaluar l'impacte econòmic, s'han analitzat a bastament les dificultats per fer front als requeriments de control establerts

(declaracions responsables, tramitació pagaments, validació Agència Tributària, etc.) i també se n'assenyala l'impacte econòmic directe que ha tingut sobre l'Administració de la Generalitat. Es pot afirmar que, tot i representar només una part molt reduïda de l'impacte real del 155CE, l'impacte econòmic directe sobre l'Administració de la Generalitat suposa una pèrdua que no podrà ser recuperada i que ascendeix, en el conjunt de tots els sectors analitzats, a una xifra que supera els 130 M€.

No cal insistir tampoc en el fet que la burocràcia generada es tradueix en un important sobreesforç per a totes les unitats dels diversos departaments de la Generalitat i que generen disfuncions i retards que acaben traduint-se en costos directes de caràcter irreversible. A mode d'exemple:

- La reducció del 25% de les transferències corrents rebudes del Departament d'Empresa i Coneixement a l'IREC (Institut de Recerca en Energia de Catalunya) relacionades amb les aportacions basals corresponents a l'exercici 2017. Les aportacions són d'1.505.000 € en comptes dels 2.000.000 € compromesos en el Patronat de l'IREC i pels quals es va iniciar la tramitació, degut als problemes patits en la tramitació de l'expedient de 495.000 euros i que finalment no pogué ser excepció a temps. Aquestes pèrdues addicionals no previstes provoquen problemes de liquiditat a l'IREC a mitjà termini, i aquest fet ha obligat a comunicar als proveïdors que les condicions de pagament es veuen alterades significativament en relació amb les habituals. Això ha comportat que els fons propis de l'IREC siguin actualment negatius en 800.000 €: el Protectorat de Fundacions del Departament de Justícia ja ha instat l'IREC a recuperar el nivell de fons propis mínim establert a la Llei de fundacions.

Algunes de les afectacions en relació amb les inversions, compres, serveis i subministraments, valorades com a molt greus, no es poden recuperar. A continuació, se'n destaquen algunes:

- La contractació anual del servei de monitors de suport a l'alumnat amb necessitats educatives especials associades a l'autonomia personal i a la regulació de la conducta preveu la possibilitat d'incrementar les hores contractades en funció de les necessitats que es generen durant el curs escolar. Aquest increment requereix una justificació exhaustiva per part de cadascun dels Serveis Territorials i exigeix una tramitació de la despesa que va més enllà de la general del pressupost ordinari. Donades les dificultats i l'alentiment dels processos administratius relacionats amb l'ampliació de la contractació, va ser impossible l'execució pressupostària necessària per fer efectives les hores als centres. L'impacte econòmic és de 76.153 € i correspon al 3% aproximadament que quedava de marge per ampliar les hores del servei de monitors (vetlladors) que estan contractats. El resultat és que determinats alumnes que requerien suport addicional durant el curs 2017-2018 no van poder ser atesos pels monitors.

Alumnes amb necessitats educatives especials no van poder rebre tot el suport addicional previst per al curs 2017-2018.

- A causa del bloqueig de reserves, inicialment es va aturar el procediment de licitació del contracte anticipat pluriennal 2018-2020 per a la verificació de la seguretat de les instal·lacions industrials. Amb el 155CE es va haver de trametre l'inici del procediment per signatura al Ministeri d'Economia, Indústria i Competitivitat i no es va rebre fins a finals de gener de 2018; per tant, no s'ha pogut procedir fins al 2018 a la publicació i tramitació de la licitació corresponent. Aquest fet provoca un impacte molt negatiu en l'execució del contracte ja que s'ha perdut una part valuosa de temps de l'any 2018 dedicada a la tramitació durant la qual no s'han pogut efectuar les inspeccions. S'han deixat de fer inspeccions de seguretat d'instal·lacions per un import aproximat de 162.275 € + IVA.
- En l'àmbit de la prevenció i control ambiental, la situació d'intervenció pressupostària i el posterior alentiment en la tramitació de contractes va fer que no es pogués tramitar el contracte per a la renovació dels sonòmetres que s'utilitzen en les inspeccions oficials i en les col·laboracions amb la justícia i amb fiscalia de medi ambient, que estan sotmesos a metrologia legal. La verificació metrològica vigent finalitzava a finals d'octubre, per la qual cosa els dos darrers mesos de 2017 no es va disposar dels equips de mesurament del soroll amb calibració certificada.

En relació amb el foment i la promoció, moltes de les subvencions, ajuts o beques previstos ja no es podran atorgar. Ho exemplifiquen:

- L'aturada de la convocatòria de 18 beques per a estades a les comunitats catalanes 2017, amb un impacte econòmic de 379.000 €. A banda d'això, però, les comunitats

Moltes de les subvencions, ajuts o beques no es podran atorgar.

catalanes no van poder comptar amb el reforç i assistència per dur a terme les tasques administratives i organitzatives que en els casos de comunitats amb molta activitat, resulten una ajuda indispensable. I d'altra

banda, va ser impossible que joves catalans poguessin fer pràctiques professionals en un entorn internacional per tal de fomentar un millor coneixement sobre les activitats en el marc de les relacions exteriors, amb un èmfasi especial en aquells sectors que afecten més directament Catalunya.

- La impossibilitat de publicar la convocatòria de subvencions per al 2018 del Programa sobre la Memòria democràtica per un import de 420.000 €. No es van poder complir els terminis de gestió i, per tant, caldrà tramitar les subvencions de 2019.
- La suspensió de la convocatòria de subvencions 2017 a ens locals de l'Institut Català de les Dones, per un import de 500.000 €.
- La impossibilitat d'adjudicar les subvencions a treballs de recerca sobre Administració pública per a l'any 2017, per un valor de 70.000 €.

L'aplicació del 155CE també va incidir sobre els convenis i acords de col·laboració entre departaments de la Generalitat i amb d'altres administracions o entitats. Algunes d'aquestes afectacions es van perdre:

- La impossibilitat de signar l'acord de col·laboració amb el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies per la prestació de serveis d'atenció telefònica al 012 sobre la renda garantida de ciutadania.

La indefensió que va patir la Generalitat de Catalunya en el període que va durar l'aplicació de l'article 155CE davant de qualsevol ordre jurisdiccional, però especialment davant del Tribunal Constitucional i en assumptes penals, és de per si irreparable. Alguns exemples que ja s'han citat al llarg de l'informe en l'àmbit de la limitació de la capacitat decisòria dels òrgans competents de la Generalitat de defensar els interessos d'aquesta davant dels tribunals de Justícia són els casos de Sixena o de les querelles contra docents acusats de delictes d'odi.

Finalment, en el terreny de la comunicació i la difusió, cal destacar l'impacte irreversible del 155CE quant a tota la publicitat institucional de la Generalitat de Catalunya. Tal com s'ha vist en l'apartat específic, es van deixar de fer campanyes de gran importància, com les de previsió de riscos laborals, d'informació als ciutadans sobre tràmits com ara les preinscripcions escolars, de promoció de sectors econòmics o de prevenció d'accidents de trànsit, entre d'altres.

4.2. Afectacions ja revertides o en vies de reversió

En la primera reunió del nou Consell Executiu, celebrada el 2 de juny de 2017, el Govern comença la reversió dels efectes de la intervenció de l'Estat amb la creació de les oficines del President i del Vicepresident que van quedar suprimides i amb la reactivació de totes les àrees de la Generalitat de Catalunya que havien quedat paralitzades durant aquests mesos.

Una de les primeres mesures que adopta el Govern és recuperar la capacitat de defensa dels interessos de Catalunya, els ciutadans i les seves institucions, suspesa per l'aplicació del 155CE. En el Consell Executiu amb data de 8 de juny de 2018, s'aprova:

Una de les primeres mesures adoptades pel Govern va ser la recuperació de la capacitat de defensa dels interessos de Catalunya.

- Personar-se en els recursos d'inconstitucionalitat presentats pel Parlament de Catalunya i el grup parlamentari al Congrés de Podemos contra l'aplicació de l'article 155CE, així com contra totes les disposicions que s'han dictat, sense solució de continuïtat, en desenvolupament o com a complement o addició de les mesures esmentades, per constituir una unitat normativa.
- Presentar al·legacions o personar-se en els procediments contra diversos litigis competencials entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat, un cop pot tornar a fer ús d'aquest dret. Aquests litigis davant el Tribunal Constitucional es refereixen a lleis sobre qüestions que afecten diferents àmbits:
 - Entre els assumptes que s'han portat al Tribunal Constitucional i que, o bé s'han superat, o es troben en situació de tràmit o suspensió, destaquen els que afecten l'estat del benestar, com la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de

protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial; la Llei 9/2017, del 27 de juny, d'universalització de l'assistència sanitària amb càrrec a fons públics per mitjà del Servei Català de la Salut, o la creació de l'Agència Catalana de la Protecció Social (Llei 21/2017) i la recentment recorreguda. En el cas de les dues primeres, el Govern ha acordat amb l'actual Govern espanyol la retirada del recurs presentat davant el TC.

- Pel que fa als assumptes que es refereixen a la prosperitat econòmica de Catalunya, i que també es troben en situació de tràmit o suspensió per part del TC, destaca l'adreçada a potenciar l'activitat comercial, com la Llei 18/2017, de l'1 d'agost, de comerç, serveis i fires, entre d'altres.
- En relació amb els temes que tenen a veure amb el posicionament de Catalunya en els reptes de futur, com la sostenibilitat, el Govern vol recuperar la Llei 16/2017, del canvi climàtic, i la Llei 5/2017, que regula diversos impostos mediambientals. Pel que fa a les noves tecnologies, també es persona en els procediments oberts contra la Llei 10/2017, de voluntats digitals, i la Llei 15/2017, de creació de l'Agència Catalana de Ciberseguretat.

El Govern ha reprès també l'aprovació d'iniciatives legislatives que havien quedat suspeses:

- El Projecte de Llei per regular el procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger va decaure per la finalització de la legislatura i no es va poder completar el tràmit parlamentari. El Govern aprova en data de 16 d'octubre l'Avantprojecte de Llei.
- El Govern aprova en data de 6 de juny el projecte d'Estratègia Marítima que havia quedat en suspens durant l'aplicació del 155CE amb el propòsit de donar resposta als reptes de desenvolupar l'economia blava de manera sostenible i harmònica i que proposa un primer Pla Estratègic Multianual (2018-2021) amb un total de 89 línies estratègiques d'actuacions concretes a desenvolupar pels diferents departaments de la Generalitat i altres actors.

Per altra banda, el Govern inicia també la reversió de diversos acords en l'àmbit pressupostari, alguns dels quals havien quedat endarrerits. Entre aquests destaca:

- L'Acord de Govern de 7 de juny⁶² que aprova una partida de 42,8 M€ al Departament de Treball, Afers Socials i Famílies per al finançament de les aportacions i del personal que ha d'exercir les funcions derivades de la renda garantida de ciutadania, aportació prevista en el pressupost de la Generalitat per al 2017 i que genera l'acumulació d'importants retards en la prestació de serveis a la població més desfavorida.

Una de les prioritats del Govern ha estat la reversió dels efectes sobre l'activitat exterior.

Un altre aspecte en el qual el Govern pren mesures per reparar els efectes de la intervenció de l'Estat és el de l'activitat a l'exterior, amb la voluntat de garantir, ampliar i

⁶² Roda de premsa de 8 de juny de 2018.

http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/govern/consell-executiu/acords-govern/7881/govern-recupera-capacitat-defensa-interessos-catalunya-ciutadans-institucions-suspensa-laplicacio-155.html

enfortir la presència de Catalunya arreu d'Europa i al món. En aquest àmbit, destaquen dues accions de reversió:

- Per Acord de Govern del 12 de juny, es deixa sense efectes la designació de l'òrgan liquidador del DIPLOCAT, acordat pel Consell de Ministres del Govern espanyol i creat sota l'aplicació de l'article 155CE. Malgrat l'inici del procés de liquidació, els seus òrgans de govern segueixen actius ja que el consorci no ha perdut la seva personalitat jurídica i reprenen la seva activitat en data de 25 de juliol. En breu s'iniciarà un procés de contractació de personal i ja s'ha iniciat la revisió d'ofici dels actes que van donar lloc al seu acomiadament. També s'ha iniciat el procés de recuperació del domini diplocat.cat i s'ha buscat un local provisional per a la seva seu.
- El Decret 126/2018, de 26 de juny, pel qual es restableixen les delegacions del Govern a l'exterior al Regne Unit i Irlanda, Alemanya, els Estats Units d'Amèrica, Itàlia, Suïssa i França. En els casos de Londres, Berlín, Roma i Ginebra, el procés de reparació està finalitzat: s'han adequat els locals de les seus de la delegació i s'han efectuat els processos de selecció de personal. En els casos de París i Washington, el Govern ha designat els nous delegats i, ben aviat, s'obriran les seus de les delegacions. El Govern ja ha iniciat el tràmit d'aprovació de la segona fase d'obertura de les delegacions del Govern als Balcans, Països Bàltics, Europa Central, Països Nòrdics, Mediterrània i Portugal.

El nou Govern també prioritza la regulació del funcionament d'organismes i entitats els consells d'administració o de direcció dels quals estan presidits o participats per membres del nou Executiu. En són una mostra:

Es reprèn el funcionament dels òrgans de Govern de diferents organismes.

- La convocatòria del Consell d'Administració de l'ICAEN (Institut Català d'Energia) la fa el conseller, com a president del Consell d'Administració. La manca de convocatòria del Consell durant el període d'aplicació del 155CE ha repercutit directament en la demora de decisions de caire estratègic o econòmic en relació amb la transició energètica i amb el desenvolupament de la Llei 16/2017, de canvi climàtic. En aquest aspecte destaca la no aprovació dels comptes anuals de l'ICAEN, així com la impossibilitat de transferir a l'Institut Català de Finances la quantitat de 8,3 M€ provinents de les desinversions realitzades arran de la sortida de les societats de capital en les quals participava o la disponibilitat econòmica arran de l'acord de Govern del Pla d'Infraestructures per a la recàrrega del vehicle elèctric a Catalunya (PIRVEC), dotada amb 4 M€ el 2017 (la despesa executada al 2017 ha estat lleugerament per sota d'1 M€, de forma que caldrà remetre la despesa romanent a propers exercicis pressupostaris. El Consell d'Administració de l'ICAEN es reuneix el 25 d'octubre de 2018: s'inicien les gestions per fer la transferència a l'ICF de forma urgent els darrers mesos de l'any.
- Des de juny de 2018, la reactivació de la representació i delegació dels patronats i òrgans col·legiats de govern de fins a 40 centres CERCA i 3 entitats públiques de gestió de la recerca, que permet normalitzar i formalitzar temes ordinaris amb prop de 6 mesos de retard.

En l'àmbit del control o de l'increment de la burocràcia, les afectacions es comencen a revertir amb el retorn al funcionament normalitzat de l'Administració de la Generalitat, que permet impulsar qüestions que havien quedat al·lentides o paralitzades. Queden sense efecte els circuits imposats per l'Administració General de l'Estat, que incrementaven innecessàriament els tràmits a seguir i, en molts casos, els duplicaven, o la necessitat d'incorporar versions en llengua castellana o l'anul·lació dels registres de documentació específics.

- En l'àmbit d'Interior, la represa dels expedients que havien quedat aturats en relació amb la segona activitat de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, de la tramitació de les convocatòries de provisió de llocs de treball de comandaments i de llocs singulars de personal de l'Administració o el nomenament de nous membres del Consell de la Policia.

També es reprenen actuacions que requerien disposar de Govern i que havien quedat aturades en no disposar de la signatura dels consellers. Aquí es troben exemples de convenis, ordres o convocatòries de subvencions:

- En data de 14 d'agost, s'aprova l'acord marc de contractació que acaba amb la paralització de la contractació del servei d'atenció especialitzada de la interrupció voluntària de l'embaràs. Malgrat les reiterades reclamacions des del Departament de Salut, no es va elevar mai a Consell de Ministres, provocant la impossibilitat que les entitats proveïdores poguessin facturar els seus serveis mentre va durar el 155CE.
- L'ajornament del consell de direcció de l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) que havia d'aprovar temes ordinaris importants com el pressupost 2018. El consell de direcció es va poder celebrar a inicis de juliol 2018. En data de 31 de juliol, el Govern aprova el contracte programa per valor de 164 M€ de finançament de l'Agència⁶³.
- Derivat del context polític de l'aplicació de 155CE, no es van poder fer efectius els convenis per al desviament de camions de l'N-340 i l'N-240 a les autopistes AP-7 i AP-2, que estaven tancats des del mes d'agost de 2017, amb la previsió d'aprovació i aplicació el gener de 2018. En tant que l'Estat, tot i ser el competent en la matèria i titular de les concessions d'Aumar i ACESA, afectades per la implantació de la mesura, no va aprovar els reials decrets corresponents que preveïen un règim de bonificacions als vehicles pesants, no es van poder fer efectius els convenis. Per altra banda, la Direcció General de Trànsit de l'Estat no va aprovar la mesura de restricció de trànsit en el seu àmbit territorial fins al 30 d'agost de 2018, no havent pogut aprovar amb antelació el Servei Català de Trànsit la seva resolució sobre el territori de la seva competència. Finalment es van aprovar el 31 d'agost i es va iniciar l'aplicació en data d'1 de setembre.

⁶³ Acord de Govern de 31 de juliol de 2018.

http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2018/07/31/15/37/d104efa0-de1d-4653-a8b9-89613334ac14.pdf

4.3. Afectacions pendents de ser revertides

Finalment hi ha un seguit d'afectacions que per diferents causes estan pendents de reparació, algunes amb previsió d'inici i d'altres en què la reversió no està prevista.

Segons la naturalesa de l'actuació afectada, pot ser que aquesta requereixi un replantejament del seu enfocament. Efectivament, el període transcorregut des de l'octubre del 2017 fins ara, ha provocat la modificació del context en què s'havia de desenvolupar l'actuació i, per tant, també l'adaptació del seu contingut. En d'altres casos, la presa de possessió dels nous equips directius fan recomanable que es vulgui analitzar l'impuls de determinades iniciatives, revisar la seva necessitat i constatar, amb trobades amb els sectors econòmics i socials afectats, quin nivell de consens té aquella actuació abans d'iniciar automàticament la seva recuperació. En qualsevol cas, el fet de necessitar un treball de caràcter estratègic i d'encaix amb el Pla de Govern de la nova legislatura, pot retardar l'inici de determinades actuacions que han de ser objecte d'una nova planificació en la programació departamental.

Algunes afectacions requereixen un replantejament estratègic previ a la seva proposta de reversió.

- En l'àmbit d'exterior, al llarg de l'informe s'ha vist com van ser suprimides les delegacions exteriors i com algunes d'elles ja han estat reobertes i altres estan en tràmit. Està previst, en els propers mesos, iniciar una tercera fase de creació de delegacions.
- El darrer trimestre de 2018 estava prevista l'obertura d'Oficines Exteriors de Comerç i Inversions a la Costa Oest dels EUA i Cuba. Aquestes dues obertures es van aturar tenint en compte que els tràmits requerien autoritzacions de l'Estat. En el mercat americà hi ha diverses oficines exteriors obertes que assumeixen transitòriament aquesta activitat; en el cas de Cuba s'assumeix la tasca des de Panamà. Està prevista la seva obertura.
- El Pacte Nacional per a la Universitat, per manca de Govern, havia quedat paralitzat, tot i que la composició i l'estructura estaven definides des de l'estiu de 2017. Resta pendent de ser revertit en haver estat absorbit pel Pacte Nacional per a la Societat del Coneixement inclòs en el Pla de Govern de la Generalitat de Catalunya per a aquesta legislatura.
- S'està estudiant reiniciar la proposta de contractes programa bilaterals per a la distribució del finançament de les 7 universitats públiques presencials. Es va informar de la liquidació del 2017, sense poder garantir un model estable i predictable per al 2018 que garantís un mínim de recursos a cada universitat.
- Queda també pendent d'aprovació el Programa de fiscalitat corporativa, prevista per al primer trimestre de 2019.

Es pot donar el cas que aquestes actuacions impliquin acords amb altres administracions, institucions, organismes i fins i tot partits polítics i que, en conseqüència, requereixen una

La necessitat de consens amb altres actors pot retardar la reversió de determinades actuacions.

revisió i ajustament del consens que aquella actuació tenia en el moment de l'entrada en vigor del 155CE i, en qualsevol cas, una renovació en l'interès d'acord. Per tant, el fet d'incorporar la voluntat d'altres actors al marge de la voluntat de la mateixa Generalitat, pot comportar un retard en la reparació d'aquella actuació. Poden servir per il·lustrar-ho els següents exemples:

- El cessament de l'activitat parlamentària provocat pel final abrupte de la legislatura va comportar el decaïment de diverses proposicions de llei en tràmit al Parlament. Impulsades pel Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, estan pendents de reprendre els tràmits parlamentaris. Es parla de la Proposició de llei 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 o la Proposició de llei de modificació de l'article 6 del text refós de la Llei de protecció dels animals. La Proposició de llei de l'aprofitament de l'excedent alimentari, ja ha estat entrada de nou pel Grup Socialista.
- En el marc del Pla de Treball Catalunya – Flandes, pel que fa a polítiques de joventut, durant el 2019 es realitzarà un viatge a nivell tècnic – visita d'estudis que havia estat cancel·lat.
- Un cop aprovat pel Govern, en data de 16 d'octubre, l'Avantprojecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger, correspon al Parlament la tramitació i l'aprovació del mateix.

Finalment, hi ha un conjunt d'actuacions que, si bé no s'ha iniciat la seva reversió en aquests primers cinc mesos de govern, ja tenen una previsió a curt termini o bé està prevista la seva execució sense tenir data fixada.

- El tancament de registres ubicats a les delegacions del Govern a l'exterior, que fa que els catalans que resideixen a l'estranger no disposin de cap entitat que els permeti obtenir els certificats digitals, necessaris per tramitar amb les administracions públiques catalanes i espanyoles per Internet. Encara no s'ha iniciat la reobertura d'aquests registres de les delegacions del Govern a l'exterior. Les accions de reparació seran graduals i esglaonades al llarg del 2019.

La reobertura de registres a les delegacions exteriors serà gradual i esglaonada al llarg del 2019.

- En l'àmbit d'empresa, es reinicia l'expedient de contractació d'estudis per a la Prospectiva Energètica de Catalunya 2050 (PROENCAT 2050), que havia quedat aturat en no poder ser aprovat pel Govern però està pendent l'inici de l'estudi. Per altra part, es reprenen les gestions per a la creació i la constitució de la comissió de treball interdepartamental per al desenvolupament de l'estratègia SolarCat, que té per objectiu que l'energia solar sigui el pilar de la transició energètica a Catalunya i que va quedar aturat després de ser aprovada pel Govern el 17 d'octubre de 2017.

- En matèria d'exterior, està prevista la convocatòria o pagament de subvencions per al 2019 que havien quedat paralitzades, com les subvencions a les institucions sense fi de lucre Casa Cresques, Linguapax, Centre UNESCO de Catalunya, entre d'altres.
- També s'inicia la reactivació de subvencions en relació amb d'actuacions de promoció, en col·laboració amb entitats que conformen l'economia social, destinades a la creació d'ocupació estable i de qualitat per a col·lectius amb especials dificultats d'inserció laboral, tant per a persones amb discapacitat com per a persones amb risc d'exclusió. En aquest sentit, les subvencions a ECOM i ECAS s'ajornen a 2019 mentre que les subvencions a la Fundació Tutelar Comarques de Girona i FEICAT ja està en tràmit. Per al 2019 està previst igualment l'atorgament de la subvenció a la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, amb la finalitat de desenvolupar actuacions per a l'impuls de les mesures del III Pla de Suport al Tercer Sector, que havia quedat interrompuda.

5. Conclusions

El 2 de juny del 2018, el Govern de la Generalitat de Catalunya de la XII Legislatura va prendre possessió. Aquesta s'iniciava en un context molt diferent a totes les precedents. Per primera vegada des de la restauració de la democràcia, la legislatura començava amb la finalització de la intervenció de la Generalitat de Catalunya per part de l'Administració General de l'Estat a través de l'aplicació de l'article 155 de la Constitució. Des del 27 d'octubre del 2017 fins a l'1 de juny del 2018 van transcórrer set mesos. Aquesta intervenció va tenir un abast molt ampli i va afectar tots els àmbits de l'administració catalana.

El Govern de la Generalitat, conscient d'aquesta situació global i transversal, volia disposar d'una informació objectiva, rigorosa, que analitzés totes les vessants de l'acció de Govern que va quedar afectada i que permetés una visió globalitzada basada en dades contrastades per tots i cada un dels departaments de la Generalitat. Aquest examen era necessari per prendre consciència del que va suposar la intervenció de l'Estat, i per saber el que calia reparar. En el seu discurs d'investidura del 18 de maig del 2018, el president de la Generalitat va manifestar la voluntat de restaurar els efectes de l'aplicació de l'article 155CE. Posteriorment va encarregar al Comissionat de la Presidència per al Desplegament de l'Autogovern l'elaboració d'un informe sobre els efectes d'aquella intervenció.

Tal com s'ha exposat en la introducció d'aquest informe, la metodologia emprada i la voluntat de l'equip que l'ha elaborat ha estat la de fer un treball d'anàlisi, un estudi exhaustiu i rigorós sobre les conseqüències de l'aplicació de l'article 155CE en totes les actuacions emmarcades en els diferents àmbits de l'acció de Govern, sense entrar a valorar ni la legalitat de la mesura ni altres aspectes de més difícil quantificació com podrien ser els efectes sobre alguns treballadors i treballadores de l'administració catalana. Per realitzar aquesta tasca, s'han recollit 477 formularis entre els 13 departaments de la Generalitat, cada un d'ells descriptiu de l'actuació afectada, amb milers de dades (impacte econòmic, indicadors d'impacte d'afectació, tipus d'afectació/dany, mesures de reversió, etc.). L'anàlisi, classificació i interpretació de totes aquestes dades, a més d'altres informacions parcials o sectorials, han permès confeccionar l'informe que precedeix.

El primer element que es constata és que els efectes de la intervenció van ser de gran abast i van comportar severes implicacions en molts àmbits i sectors. L'aplicació de l'article 155CE va afectar negativament el normal desenvolupament de l'acció de Govern, des de la planificació i implantació de programes estratègics a l'execució d'inversions; des de l'organització i direcció d'entitats i òrgans col·legiats fins a la convocatòria d'ajuts i subvencions que disposaven de línies de finançament que no es van poder executar; des de la representació institucional fins a la possibilitat de tancar acords i convenis per a l'execució de polítiques públiques; des de les tasques d'ordenació i regulació fins a la capacitat de defensar els interessos de la Generalitat davant els diferents estaments judicials; des de la impossibilitat de decidir l'execució de la despesa fins al pagament a proveïdors o a d'altres administracions públiques; des de la capacitat d'informar a la ciutadania sobre els seus drets, fins a la difusió de l'activitat del Govern; des de l'important increment de tasques administratives i controls exhaustius i burocràtics que no aporten valor fins a la paralització d'actuacions i projectes que responien a un programa de govern legítimament i democràticament constituït.

La intervenció ha tingut diferents impactes en la ciutadania, en les empreses, en les entitats, les associacions i les institucions del país i algunes de l'exterior. També en els empleats públics. Alguns d'aquests efectes són quantificables i d'altres no. Alguns d'ells han causat danys irreversibles, d'altres ja s'han pogut revertir o estan en vies de ser reparats i d'altres, per diferents motius, estan pendents de ser resolts.

L'estudi analitza els efectes de l'aplicació de l'article 155CE en els següents àmbits de l'acció de Govern: Pel que fa a la governança i la representació institucional: el cessament del president de la Generalitat amb tot el seu Govern, la destitució d'alts càrrecs i altre personal, així com la substitució de la direcció de la institució per òrgans de l'Administració General de l'Estat, van tenir conseqüències a tots els nivells de l'execució governamental, des de l'estratègia a la gestió diària. La supressió d'organismes i unitats administratives va comportar l'acomiadament de personal i molts van quedar sense direcció i sense la possibilitat d'exercir part de la seva missió. La representació institucional de la Generalitat va quedar directament afectada tant en institucions i actes de caràcter nacional com internacional, així com per la impossibilitat de lliurar premis, guardons, reconeixements i actes solemnes o protocolaris.

En l'àmbit de l'activitat estratègica i planificadora, no es va poder aprovar cap dels plans i projectes que havien estat elaborats en el període precedent d'aquella legislatura i es va aturar el desplegament de molts altres que ja s'havien iniciat.

El control financer que ja s'havia iniciat uns mesos abans de la intervenció per intentar esbrinar si van haver-hi despeses destinades al finançament del referèndum del dia 1 d'octubre del 2017, va ser especialment rellevant ja que anul·lava la capacitat de la Generalitat per gestionar la seva política financera i l'execució del seu pressupost. Qualsevol actuació que generés despesa requeria una autorització expressa. Per tant, aquestes mesures de control van suposar un important increment de l'activitat administrativa de tots els departaments i en concret de la seva Intervenció. En van rebre les conseqüències no només el que seria l'àmbit intern de la Generalitat sinó també els proveïdors, bé siguin empreses o bé siguin altres administracions, institucions i entitats.

No és fàcil quantificar econòmicament la incidència de la intervenció de l'Estat en l'economia catalana i en el funcionament del sector públic català. La paralització de totes les iniciatives de projecció exterior i d'internacionalització o l'aturada de la planificació estratègica del Govern i el desenvolupament dels diversos plans i programes així com la manca de direcció política, poden haver causat uns danys irreparables que difícilment es podran arribar a mesurar mai. Però s'ha intentat avaluar quines han estat les despeses directes que ha hagut d'assumir el Govern català en forma d'indemnitzacions de treballadors acomiadats, de cancel·lacions de contractes de lloguer, baixes de línies TIC, hores extraordinàries, adaptació dels sistemes d'informació de la Generalitat als de l'Administració General de l'Estat, etc. Despeses innecessàries i que no s'haurien produït sense la intervenció de la Generalitat per part de l'Estat. Es pot afirmar que la Generalitat va perdre més de 130 M€, directament atribuïbles a l'aplicació de l'article 155CE, i que aquesta és només una part de l'impacte econòmic que van comportar els set mesos d'intervenció de l'Estat, el qual s'ha estimat en més de 1.800 M€ per pèrdua, bloqueig o endarreriments.

L'augment de la burocràcia a tots els nivells és també objectivament una de les conseqüències d'aquest període. L'organització ministerial que va substituir el Govern de la Generalitat va

implantar determinats circuits administratius que calia seguir per obtenir les corresponents autoritzacions ministerials. L'elaboració d'informes i certificacions va generar un increment de les tasques administratives. Molts empleats públics van haver d'adaptar la seva activitat a aquesta nova forma de gestionar els assumptes habituals. La tramitació d'expedients, en molts casos, s'allargava i requeria un seguiment addicional.

Com a conseqüència del control financer, les inversions, les compres, els serveis i els subministraments van quedar directament afectats. Els retards en la contractació, les denegacions expresses per part dels ministeris i el bloqueig de crèdits d'algunes partides van fer impossible l'execució pressupostària prevista. En molts casos les assignacions pressupostàries es van perdre perquè no es van poder incorporar al pressupost 2018.

L'activitat subvencionadora de la Generalitat també es va veure compromesa. Gran quantitat de convocatòries de subvencions i ajuts no van poder-se publicar i aquelles que ja ho estaven van tenir dificultats en la seva tramitació i execució. En el cas de convocatòries cofinançades amb fons europeus, les exigències burocràtiques imposades van comprometre els calendaris d'execució i justificació, amb el risc de veure afectat el compromís de finançament d'altres exercicis. Moltes entitats, institucions i organitzacions tenen una important dependència d'aquestes subvencions per continuar la seva activitat i algunes d'elles van quedar especialment afectades per l'alteració de l'activitat subvencionadora. Entitats sense afany de lucre, especialment de l'àmbit de serveis socials, van veure molt directament compromesa la seva supervivència i altres entitats, per exemple algunes de l'esport, van haver de reajustar les seves estructures i limitar la seva activitat.

La intervenció de la Generalitat per part de l'Estat també va minvar la seva capacitat de tancar acords de col·laboració amb tercers així com la possibilitat de signar convenis. D'aquesta manera, gran part de l'activitat pública de la Generalitat va quedar anul·lada. En alguns casos les conseqüències van recaure directament sobre serveis finalistes; en d'altres eren de rellevància institucional o afectaven diferents entitats i organismes.

La dissolució del Parlament va impossibilitar continuar amb la seva potestat legislativa i moltes iniciatives que estaven en tramitació van quedar aturades. La capacitat d'ordenació del Govern i la seva activitat normativa també van quedar alterades. Diferents propostes, tant d'avantprojectes de llei com de decrets van deixar de tramitar-se ja que el Govern de l'Estat es limitava a tractar, i no tots, els assumptes de caràcter ordinari, paralitzant qualsevol altre tipus d'activitat.

La Generalitat va veure greument limitada la capacitat de defensa dels seus interessos en diferents controvèrsies i jurisdiccions, especialment davant el Tribunal Constitucional, que van impedir recórrer contra els acords del Senat que comportaven la implantació de l'article 155CE, o la defensa davant els recursos del Govern de l'Estat contra normes catalanes. Així mateix es va veure condicionada la defensa dels interessos davant la Unió Europea i també en altres institucions judicials de l'àmbit penal o contenciós.

Finalment, la paralització de l'estratègia comunicativa del Govern i de la publicitat institucional va ser ben evident. La clausura de webs institucionals, l'aturada de projectes comunicatius de caràcter estratègic, la impossibilitat de contractar campanyes en mitjans de comunicació o d'efectuar despeses en publicacions, van ser algunes de les activitats de difusió no permeses per la intervenció de l'Estat.

Aquest informe recull mostres dels impactes en els diferents àmbits, sectorials i departamentals, degudament validats, que deixen constància de les conseqüències negatives dels set mesos d'aplicació de l'article 155CE i de la voluntat del Govern de l'Estat d'anul·lar l'autogovern de Catalunya.

Un cop constatats els efectes, és important analitzar si aquests poden ser revertits o no, i, en cas que ho siguin, si aquesta reparació ja s'ha aconseguit o bé està en vies de fer-ho. Per això, aquest estudi també incorpora, en un segon bloc, aquesta anàlisi.

Més enllà de totes les afectacions estudiades, hi ha també un tipus de danys, no mesurables o quantificables, amb un impacte segurament molt important, però difícil de concretar. És el cas d'aquells que afecten la confiança de tercers; o els efectes en els treballadors públics que van perdre el seu lloc de treball o que van haver de modificar el seu contingut laboral; o les hores de feina invertides en tasques que aportaven poc o cap valor i que eren conseqüència de la imposició d'una organització que no és la pròpia o d'uns filtres i controls discrecionalment exercits. En qualsevol cas és evident que hi ha un abans i un després de l'aplicació de l'article 155CE.

Tal com ja s'apuntava, algunes de les afectacions provocades per la intervenció no podran ser revertides per diferents motius. Bé sigui perquè la seva execució depenia d'una consignació pressupostària que es va perdre; bé sigui perquè l'actuació estava sotmesa a uns terminis que, un cop sobrepassats, ja no permeten realitzar l'actuació; bé sigui perquè el moment i la conjuntura que recomanaven aquella actuació ja no són els mateixos.

El Govern de la Generalitat, des del mateix dia de la seva constitució, ja començà a implantar determinades actuacions que inicien la reversió d'alguns dels efectes causats per la intervenció. És el cas de la restitució de determinades unitats administratives o estructurals; el nomenament de persones cessades; l'inici també del procés per tornar a posar en funcionament organismes suprimits, com el DIPLOCAT per exemple. Des del moment que el Consell de Govern recupera les seves sessions, es comencen a prendre decisions que havien quedat aturades, des d'acords pluriennals fins a l'aprovació de plans estratègics o la represa de l'activitat normativa. Aquest informe recull quines actuacions han quedat ja revertides i quines han iniciat ja les actuacions per a la seva completa reparació.

Finalment l'informe deixa constància d'aquelles actuacions departamentals que, havent quedat afectades per la intervenció de l'Estat, estan pendents de reversió.

Barcelona, 13 de novembre de 2018

