



14 de juny de 2022

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de drets culturals.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, disposa que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i que s'inicia a proposta del departament o dels departaments interessats, als quals correspon elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera de Cultura, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de drets culturals, que consta com a annex.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de drets culturals.

1. Els problemes que es pretenen solucionar.

El punt de partida de l'acció política per garantir els drets culturals de la ciutadania és l'article 22 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya que estableix que «totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a la cultura i al desenvolupament de llurs capacitats creatives individuals i col·lectives».

En aquest sentit, l'Acord del Govern, de 22 de setembre de 2020, pel qual es declara que la cultura constitueix un bé essencial per al desenvolupament integral de la personalitat individual i col·lectiva, atribueix a la cultura la consideració de bé essencial «com a punt de partida per elaborar el marc normatiu que garanteixi i reguli l'accés a la cultura i els drets culturals de la ciutadania».

Però tot i ser un bé essencial, diferents estudis sociològics i anàlisis estadístiques sobre consums i pràctiques culturals ens informen sobre l'existència d'un problema real pel que fa al nivell d'equitat respecte de les possibilitats de gaudir de la cultura en funció de factors socials i econòmics diversos. Les dades ens mostren que les situacions de desigualtat en l'accés a l'oferta cultural, en el dret efectiu de gaudir de la cultura i la creació i en la participació activa en la vida cultural són un fet real en la nostra societat.

Només amb una dada, extreta de l'Enquesta de consum cultural per renda familiar de 2021, es fa palesa aquesta desigualtat per motius socioeconòmics. En conjunt, només un 9,6% de la població amb rendes més baixes participa en les activitats culturals, 39,8 punts per sota del nivell de participació que trobem en les famílies amb les rendes més altes.

Però aquest patró de desigualtat es produeix també per altres factors, com és el cas del gènere. A tall d'exemple, cal destacar els rols que ocupen les dones en el sector audiovisual. Estudis recents mostren que el 71% de les dones ocupen rols en equips de producció (disseny de vestuari, direcció artística, maquillatge i perruqueria). En canvi, només el 17,7% dels rols de direcció, producció, guió i altres rols del procés de producció audiovisual estan ocupats per dones.

Amb aquesta iniciativa, el Departament de Cultura busca el trencament de les dinàmiques socials que comporten una manca d'equitat objectiva pel que fa a l'exercici dels drets culturals de la ciutadania i dels rols. El dret a la participació de manera lliure en la vida cultural de la comunitat, que recull la Declaració universal dels drets humans, es concreta en quatre vectors o dimensions sobre les quals cal actuar per evitar i corregir les situacions de manca d'equitat que es donen.

Aquests quatre vectors, com hem esbossat, es concreten de la manera següent: el dret a accedir a la cultura i a les activitats culturals; el dret a la creació cultural, al gaudi amb la producció artística pròpia; el dret a la participació de la vida cultural d'una o diverses comunitats; i el dret a la participació en la governança de la vida cultural i en el disseny i la presa de decisions pel que fa a la formulació de les polítiques públiques vinculades al fet cultural.

Multitud d'estudiosos de la sociologia de la cultura, com dèiem, ens mostren l'existència de factors que condicionen aquesta pretesa igualtat de drets culturals i fan que a la pràctica es produeixin situacions de manca clara d'equitat. Segons destaca Nicolàs Barbieri, aquests elements causants de manca d'equitat es poden resumir en tres conceptes: diferència (de lloc de residència, de gènere, d'origen, ètnic, edat, discapacitats, etc.), recursos (ingressos, temps, educació, patrimoni personal i familiar, etc.) i connexió (digital, social, capacitat de mobilitat, etc.).

Per corregir aquesta situació no sembla que sigui suficient intensificar les polítiques de foment i de divulgació que actualment es duen a terme en l'àmbit de la cultura des del Govern de la Generalitat. És important fer nous plantejaments i aportar noves visions que comportin algunes transformacions profundes i que assoleixin l'arrel dels problemes detectats per provocar un canvi i una transformació veritable. La visió de la cultura des de l'òptica dels drets culturals de tota la ciutadania pot ser la palanca que ens permeti aquest canvi de paradigma.

A més d'aquest problema de manca d'equitat, amb aquesta iniciativa es volen abordar altres problemàtiques vinculades.

D'una banda la precarietat que pateixen bona part dels treballadors i treballadores del món de la cultura. Aquesta situació, que s'ha fet encara més palesa amb la incidència de la pandèmia de la COVID-19, mostra un mal endèmic.

Algunes dades registrades durant la pandèmia van fer més evident la vulnerabilitat extrema d'alguns d'aquests col·lectius. Un exemple clar és la variació de les afiliacions a la seguretat social dels treballadors de les activitats artístiques i d'espectacles. Les dades de la Seguretat Social mostren que pateixen fortament les fluctuacions en moments de crisi. Per exemple, mentre les dades d'afiliació a la Seguretat Social en termes generals havien caigut a Catalunya un 2,2% entre el quart trimestre de 2019 i el de 2020, pel que fa als treballadors d'activitats artístiques i de l'espectacle la tendència era molt més marcada amb una caiguda d'afiliació del 10,6%.

Les solucions no són senzilles per la complexa distribució competencial dels àmbits que hi incideixen i també per la diversitat i les peculiaritats de les activitats culturals professionals. Totes aquestes dificultats, però, no han de ser obstacle perquè des dels poders públics s'abordin els problemes evidents que existeixen i s'intensifiquin les línies de col·laboració per trobar-hi

solucions factibles i duradores.

Però a més d'aquestes problemàtiques esmentades fins ara, que incideixen directament en els drets i el benestar de les persones, caldrà abordar algunes problemàtiques col·laterals però que són clau a l'hora de treballar la cultura des del punt de vista dels drets de les persones. Aquestes situacions es refereixen sobretot a una nova articulació del sistema d'equipaments culturals, per donar solució als plantejaments de manca d'equitat i de precarietat detectats, i també a un nou plantejament global del sistema de finançament de la cultura que faci possible dur a terme les noves polítiques a què ens referíem.

Finalment, i en l'àmbit de l'avaluació i l'anàlisi, caldrà abordar un sistema més integrat i més complet de recollida i distribució de dades culturals que permeti un control efectiu i precís de l'evolució que puguin tenir les diferents polítiques aplicades. Aquest és també un dels objectius que es pretenen assolir amb aquesta iniciativa.

2. Objectius que es volen assolir.

2.1- Establir el marc que garanteixi la lliure participació, la creació i l'accés de tota la ciutadania a la vida cultural, als béns, productes i pràctiques culturals, amb especial atenció a aquelles persones i col·lectius que actualment no poden accedir-hi en igualtat de condicions, així com garantir el dret a tothom de participar en la governança de la cultura.

2.2- Reforçar la protecció i garantir els drets de les persones que treballen en el sector cultural a Catalunya.

2.3- Ordenar adequadament el sistema cultural de Catalunya per posar-lo al servei de l'exercici d'aquests drets.

2.4- Garantir el correcte finançament del sistema cultural.

2.5- Endreçar i completar el sistema de gestió de dades i informació cultural per poder-ne fer un seguiment i una avaluació correctes.

2.1.- La concreció dels drets de la ciutadania i les obligacions que aquests generen.

La nova visió basada en el respecte dels drets culturals hauria de tenir en compte diversos àmbits subjectius.

D'una banda, la ciutadania en general, que és el subjecte d'aquestes polítiques. En aquest sentit, els primers drets descrits haurien de fer referència a l'accés universal a la cultura i establir principis com la no-discriminació per motius econòmics, socials, territorials, d'origen o de gènere en el gaudi

i l'accés als béns, productes i serveis culturals de qualsevol naturalesa, així com el dret a rebre una educació i una formació adequades en l'àmbit del coneixement, les arts i les ciències. També hauria de destacar la necessitat de promoure l'accés a la cultura com una eina bàsica de cohesió social i d'inclusió de persones i col·lectius vulnerables. A més, també hauria de considerar la transparència en l'accés a la informació cultural per part de la ciutadania.

En segon lloc, a més del dret d'accés, hauria de garantir el dret a la participació de la ciutadania en el fet cultural, tant en l'àmbit individual (amb el dret a la producció i creació artística, literària o científica i a desenvolupar lliurement el propi talent), com en l'àmbit comunitari (amb el dret de la ciutadania a difondre i distribuir els resultats del seu exercici creatiu, a exercir les pròpies pràctiques culturals de forma pública i a prendre part de forma activa en la vida cultural de la comunitat). També hauria de considerar el dret a intervenir en la governança de les institucions culturals i en les polítiques que afecten la vida cultural de la comunitat mitjançant la participació ciutadana o altres vies d'implicació.

La participació en la vida cultural és un fet universal i un element clau per a la cohesió social de la comunitat, així com per a la inclusió, el progrés i la plena realització de les persones que en formen part. Per tant, s'hauria de vetllar per la incorporació de tots els col·lectius i individus, especialment d'aquells més vulnerables o que estan en risc d'exclusió social, en la pràctica i l'intercanvi cultural de la comunitat mitjançant eines com la mediació.

També hauria de garantir el fet intercultural de la societat, amb el dret a la lliure tria de la identitat cultural i el dret de pertinença a la comunitat o comunitats amb què cada persona es vulgui identificar. En aquest sentit, s'haurien d'establir els mecanismes per garantir l'accés i la participació cultural de la ciutadania, tot reconeixent la importància de la diversitat i la força de la cultura i de la llengua pròpies de Catalunya com a elements bàsics d'integració i cohesió de la societat catalana.

2.2.- Reforçament de la protecció dels drets de les persones que treballen en el sector cultural a Catalunya.

A més de l'àmbit subjectiu més ampli de la ciutadania, també s'haurien d'abordar els drets del conjunt de persones que treballen en el sector cultural, tant en l'àmbit de la creació o la interpretació com en l'àmbit de la producció, la gestió o la difusió. En aquest sentit, i dins els àmbits competencials de la Generalitat, s'haurien de tractar aspectes com la llibertat de creació, expressió i lliure difusió de les obres d'art davant de qualsevol censura i la defensa dels drets de propietat intel·lectual. També s'haurien de regular aspectes com el dret a gaudir de condicions laborals justes i a l'impuls de l'emprenedoria en l'àmbit cultural.

Així mateix, hauria de considerar el dret de les persones que desenvolupen la seva activitat en l'àmbit cultural a estar degudament informades sobre les ajudes i línies de suport ofertes per les

diferents administracions públiques i a optar-hi amb igualtat d'oportunitats.

Tots aquests drets haurien de comportar unes obligacions igualment establertes. D'una banda, l'obligació de les administracions públiques catalanes competents en matèria de cultura a establir sistemes per garantir el lliure exercici d'aquests drets, la gestió i el finançament adequats dels equipaments públics i de les activitats promogudes per les administracions per fer-los efectius, així com el control corresponent per tal de retre comptes a la ciutadania. Per tant, s'haurien d'establir les obligacions dels diferents ens i xarxes d'equipaments públics, així com d'aquells equipaments de caràcter privat que es financen amb fons públics, perquè despleguin mesures i programes que garanteixin i facin efectiu l'exercici d'aquests drets. La implicació amb aquests objectius s'hauria de concretar en plans o projectes d'accessibilitat, participació i desenvolupament de públics, en projectes educatius, programes de foment de la creació i la difusió, plans de gènere, d'interculturalitat, d'inclusió, etc.

Finalment, s'haurien de tractar aspectes com les mesures de foment necessàries per a l'impuls dels seus objectius.

2.3.- L'articulació del sistema cultural de Catalunya.

Catalunya té un sistema cultural complex amb molts equipaments que cobreixen tots els camps de la cultura i les arts, gestionats per entitats diverses, des de diferents nivells d'administració (com la Generalitat o les administracions locals o, fins i tot en alguns casos, el Govern de l'Estat) o per entitats privades amb o sense finalitat de lucre.

Aquest conjunt d'equipaments s'agrupen en conjunts o sistemes sectorials com podrien ser les xarxes d'arxius, les de museus, les biblioteques o els espais escènics i musicals, per citar-ne només alguns exemples i sense voluntat de ser exhaustius.

Per garantir els drets culturals de la ciutadania, els creadors i els artistes és bàsic tenir els sistemes culturals inventariats i organitzats de manera que es pugui establir clarament el rol de cadascú, les relacions que s'han d'establir per funcionar en xarxa, la cartera de serveis que han de prestar i els drets que han de garantir.

2.4.- Les fonts de finançament de la cultura a Catalunya.

El quart paquet de problemàtiques identificades que s'haurien de resoldre amb les polítiques que es duuguin a terme són les vinculades amb l'àmbit del finançament de la cultura, per tal de garantir l'exercici i la protecció dels drets culturals de la ciutadania.

En aquest sentit, és conegut el debat que en els darrers anys s'ha produït a l'entorn del pes que l'àmbit cultural ha de tenir en el conjunt dels pressupostos públics i la distribució de les aportacions dels diferents nivells administratius en la promoció i suport a la cultura.

L'objectiu polític a assolir és arribar als 200 € per persona i any entre totes les administracions, a fi de poder garantir un accés universal a la cultura sense discriminacions socials, econòmiques o territorials, i per acostar-nos als territoris que lideren les polítiques culturals internacionalment.

També s'hauran de tractar en la proposta, tot i que de manera limitada per la manca de competències àmplies en la matèria, alguns aspectes relacionats amb el foment del finançament privat de la cultura com poden ser el patrocini o el mecenatge també en les múltiples formes que està adquirint (micromecenatge, etc.).

2.5.- Endreçar i completar el sistema de gestió de dades i informació cultural per poder-ne fer un seguiment i una avaluació correctes.

Un altre aspecte crucial que permetria millorar l'articulació dels diferents sistemes culturals seria la recollida sistemàtica i homogènia de dades que permetin, en primer lloc, dotar de transparència a tot el conjunt d'equipaments i retre comptes davant la ciutadania. A més, un mecanisme estable i organitzat de recollida de dades en tots els àmbits permetria tenir un material de base valuósíssim per a la planificació d'inversions, la gestió de públics i, en definitiva, la millora constant de l'oferta cultural del país. Caldria treballar de manera mancomunada la recollida de dades a fi que no hi hagués buits sectorials o territorials. Amb aquesta finalitat, caldria establir un mapa de dades culturals i un observatori, format pels diferents agents, que permeti tenir informació completa i actual disponible per a estudis, controls i propostes des de tots els àmbits interessats en el fet i en els drets culturals.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

a) Opció de «no fer res».

La motivació d'aquesta iniciativa és fruit precisament d'una anàlisi rigorosa del sector i de l'actual context de les polítiques públiques en matèria de cultura. Al llarg dels anys s'han anat elaborant lleis i altres normatives de caire sectorial (patrimoni, biblioteques, arxius, museus, audiovisual, etc.). Aquestes lleis, de manera general ordenen i configuren un seguit de sectors culturals específics de manera independent i separada. Responen a una lògica sectorial, necessària en un primer moment, però en la qual cal avançar i situar al centre les persones que són al cap i a la fi els beneficiaris d'aquestes polítiques.

En aquest sentit, l'opció de no fer res suposa no considerar el sistema cultural com un tot enfocat a satisfer les necessitats de la ciutadania en l'àmbit cultural. A més a més, impedeix incorporar

elements transversals com la definició dels drets culturals (que van més enllà dels drets reconeguts en determinats equipaments en qualitat de serveis bàsics), mesures generals d'igualtat d'accés o aspectes generals de finançament.

b) Opció normativa preferida.

Atès que estem parlant de fixar un seguit de drets que entren dins de la categoria de drets essencials (categoria constitucional de drets de prestació) la manera adequada de fer-ho és mitjançant una disposició de rang de llei com la llei de salut pública, la llei d'educació o la llei de serveis socials.

Aquesta solució ens permetria plantejar les bases per impulsar amb força les línies polítiques següents:

- Una nova visió de la política cultural orientada als drets de les persones; tant si aquests drets van adreçats a l'accés, al gaudi, a la participació o a la creació.
- Aprofundir en la millora dels drets laborals de les persones que treballen en el sector cultural i dels creadors per lluitar contra la precarietat.
- Reordenar el sistema cultural per garantir l'orientació a garantir els drets de les persones i promoure polítiques transversals en aquest sentit.
- Millorar el finançament del sistema cultural com a element bàsic per garantir que aquestes polítiques es podran fer efectives.
- I, finalment, reordenar i potenciar la recollida i difusió de dades i informació sobre el sector com a mesura d'avaluació i control de les polítiques dutes a terme.

c) Opció normativa descartada.

L'alternativa seria la modificació parcial de totes i cadascuna de les lleis sectorials i reglamentació de matèries transversals (cens d'artistes, sistema de dades culturals, etc.) mitjançant disposicions de rang menor i sense cobertura d'una llei general de cultura.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades.

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

La norma que es proposa aprovar pivota sobre tres eixos bàsics: garantir l'exercici dels drets culturals de la ciutadania, definir i vertebrar el sistema cultural de Catalunya i proposar un sistema de finançament del sistema cultural de Catalunya que garanteixi l'assoliment dels objectius d'aquesta llei.

En relació amb l'organització del departament competent en matèria de cultura no es preveu cap augment, ja que aquesta iniciativa legislativa parteix d'entrada dels elements ja preexistents i no es crea cap organisme nou més enllà de reforçar alguns dels ja existents. Sí que és d'esperar que de l'aplicació de les mesures previstes es produirà un estalvi en termes d'eficiència.

El finançament públic de la cultura és certament una peça fonamental en l'estratègia global de les polítiques culturals del Govern de la Generalitat. A partir d'aquesta iniciativa legislativa ha de ser possible un creixement sostingut de la inversió en cultura que ens situï en un percentatge de despesa per persona similar al dels països més desenvolupats del nostre entorn. L'assumpció d'aquesta voluntat per part del Govern de la Generalitat es concretarà anualment en els seus pressupostos dins de les seves disponibilitats financeres i les seves competències.

En relació amb les possibles mesures fiscals que es puguin introduir en aquesta iniciativa legislativa de foment i promoció del mecenatge cultural sí que es pot considerar un possible impacte directe en termes de recaptació dels ingressos propis de la Generalitat de Catalunya, que seran en tot cas proporcionals a les mesures que s'aprovin finalment.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

La Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local ja preveu que els municipis han d'exercir com a competències pròpies les matèries de protecció i gestió del patrimoni històric i la promoció de la cultura i equipaments culturals. En aquest sentit, Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona es concreten les accions que en matèria de cultura ha de dur a terme l'Ajuntament de Barcelona.

Paral·lelament són competències pròpies de les diputacions les que li atribueixin en aquest concepte les lleis de l'Estat i de les comunitats autònomes en els diferents sectors de l'acció pública. Aquesta atribució de competències per part de les diputacions queda recollida, per exemple, a la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents i a la Llei 4/1993, de 18 de març, del sistema bibliotecari de Catalunya.

Un dels objectius d'aquesta iniciativa legislativa és la coordinació i cooperació de les polítiques culturals de les diferents administracions de manera que els drets culturals siguin efectius dins del sistema cultural de Catalunya i que les accions que es desenvolupin en matèria de cultura

per part de totes les administracions implicades es basin en els principis de sostenibilitat, eficiència i transparència.

En qualsevol cas, aquesta iniciativa legislativa no ha de suposar cap augment de la despesa actual en termes econòmics ni de recursos humans més enllà dels compromisos que les diferents administracions adoptin a partir de l'aprovació d'aquesta iniciativa legal.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

Aquesta iniciativa legislativa no té cap efecte directe en la càrrega administrativa per als ciutadans ni per a les empreses en termes d'augment. Precisament, aquesta iniciativa pretén facilitar el desenvolupament de les polítiques culturals a partir de la cooperació i la coordinació entre administracions, per una banda i, per l'altra, garantir els drets culturals de la ciutadania amb independència del seu lloc de residència.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat en els apartats anteriors.

Aquesta proposta legislativa és important per l'impacte que pot arribar a tenir dins del sector cultural i en general en la ciutadania. El reconeixement dels drets culturals i la vertebració del sistema cultural de Catalunya és una fita que corona els avenços realitzats des de la recuperació de la Generalitat com a institució pròpia d'autogovern i que situa la cultura al mateix nivell que altres drets com la salut, l'educació o els drets socials. Aquest nou marc ha de permetre millorar el desenvolupament de les polítiques culturals de les diferents administracions, posant l'èmfasi en garantir el dret de la ciutadania a participar de l'activitat cultural en totes les seves diferents vessants, ja sigui com a espectador o visitant o com a creador. Igualment, la proposta inclourà la necessitat d'incorporar la cultura de la sostenibilitat ambiental en la gestió dels equipaments i en el desenvolupament de l'activitat.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació al Portal de la Transparència.

Per les característiques pròpies d'aquesta proposta legislativa no només es considera procedent, sinó que resulta del tot necessària una consulta pública prèvia a la redacció de l'avantprojecte de llei mitjançant el Portal de la Transparència del Govern de la Generalitat <http://participa.gencat.cat>.

Igualment, i en paral·lel, caldrà conèixer l'opinió de l'Administració local a través de les associacions municipalistes i de les diputacions provincials, de les associacions de

professionals dels diferents àmbits de la cultura, de les organitzacions representants de les indústries culturals i d'entitats i associacions sense afany de lucre de la cultura. Les matèries que són objecte de discussió d'aquesta proposta legislativa han generat darrerament una producció científica i acadèmica interessant, per la qual cosa serà també necessari recollir l'estat de la qüestió entre els principals investigadors i acadèmics del país.

D'altra banda, la Llei 6/2008, de 13 de maig, del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts (CoNCA) estableix que una de les seves funcions és assessorar el Govern en el conjunt de la política cultural, per la qual cosa s'establiran les accions necessàries per tal de recollir l'opinió d'aquest organisme.