

Informe jurídic preliminar sobre el Projecte de decret del Sistema Públic d'Equipaments Escènics i Musicals de Catalunya

Antecedents

1. El 26 de febrer de 2016 la cap de Gestió de la Direcció General de Creació i Empreses Culturals va trametre a l'Assessoria Jurídica el Projecte de decret del Sistema Públic d'Equipaments Escènics i Musicals, juntament amb les memòries general i d'avaluació d'impacte.

2. El 12 d'abril de 2016 l'Assessoria Jurídica va trametre a la Direcció General de Creació i Empreses Culturals una versió revisada del Projecte de decret del Sistema Públic d'Equipaments Escènics i Musicals, amb algunes esmenes i aspectes que calia revisar d'acord amb notes a peu de pàgina.

També es va trametre una nota sobre les esmenes que calia fer en les memòries general i d'avaluació d'impacte.

3. El 26 de juliol de 2016 la cap de Gestió de la Direcció General de Creació i Empreses Culturals va trametre a l'Assessoria Jurídica una nova versió del Projecte de decret del Sistema Públic d'Equipaments Escènics i Musicals, i de les memòries general i d'avaluació d'impacte, per tal d'emetre l'informe jurídic corresponent i continuar la tramitació de la proposta normativa.

Consideracions jurídiques

1. Fonamentació de l'emissió de l'informe

Aquest informe s'emet d'acord amb l'establert a l'article 65 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que disposa que els projectes de disposicions reglamentàries s'han de sotmetre a informe jurídic de la unitat departamental corresponent o de la central, del Gabinet Jurídic de la Generalitat.

L'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, pel qual s'aproven les directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, estableix que s'ha d'emetre l'informe jurídic preliminar previ al tràmit d'audiència interdepartamental, que ha de tenir per objecte:

- a) Comprovar que l'expedient disposa de la documentació prevista a l'article 64 de la de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.
- b) Avaluar l'adequació de la proposta al marc normatiu vigent i a les directrius de tècnica normativa.
- c) Indicar si la iniciativa s'ha de sotmetre a consulta d'òrgans externs al Departament, i als tràmits d'informació pública i audiència als interessats.



2. Competència de la Generalitat i habilitació del Govern

1. La Generalitat té la competència exclusiva en matèria de cultura, que comprèn, entre d'altres matèries, el foment i la difusió de la creació i la producció teatrals i musicals portades a terme a Catalunya, d'acord amb en l'article 127.1.d de l'Estatut d'autonomia, dins el qual incardinem la proposta normativa.

Així mateix, la Generalitat disposa de competència exclusiva sobre l'estructura, la regulació dels òrgans, el funcionament i l'articulació territorial de l'Administració de la Generalitat, d'acord amb l'article 150 de l'Estatut d'autonomia.

2. El Projecte de decret regula el Sistema Públic d'Equipaments Escènics i Musical de Catalunya, format per les entitats titulars d'equipaments escènics i musicals participats per l'Administració de la Generalitat i d'ens locals que promouen programacions escèniques i musicals i que voluntàriament vulguin formar-ne part. La pertinença al Sistema permetrà a les entitats disposar de mecanismes de cooperació tècnica i de suport econòmic del Departament de Cultura i permetrà fomentar les programacions teatrals i musicals de manera coordinada entre les diferents administracions implicades.

Correspon al Govern de la Generalitat exercir la potestat reglamentària general, sense necessitat d'una expressa habilitació legal, tal com preveu l'article 68.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i els articles 26.e) i 39.1 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

Aquest Projecte de decret constitueix un reglament independent atès que no desplega una llei prèvia. D'acord amb la jurisprudència del Tribunal Suprem, l'Administració pot exercir la potestat reglamentària *"no sólo en desarrollo de leyes o principios legislativos, sino cuando no existe norma de rango superior sobre la materia, porque no es posible infringir una ley inexistente y, cuando la Administración regula una materia no regida por norma legales, ni sujeta a reserva legal, no infringe ningún principio de jerarquía normativa y actúa por tanto legítimamente"* (STS de 10.3.1982). El reglament independent només és admissible després de la Constitució en l'àmbit intern, *"con fines puramente autoorganizativos o en el marco de las relaciones de sujeción especial"* (STS d'11.4.1981), no quan regula abstractament drets i obligacions dels ciutadans en situació de subjecció general. La Sentència del TS de 28.1.1997 preveu:

*"Los reglamentos independientes, por el contrario regulan materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de Ley: de ahí que la doctrina científica más cualificada enseñe que los reglamentos independientes sirven para regular **todo lo relativo a la organización administrativa, así como para regular el ejercicio de poderes que a la Administración les está conferidos discrecionalmente.** Los reglamentos independientes tienen como límites los derivados de su propia naturaleza: por ello, este tipo de reglamentos no pueden modificar ni derogar el contenido de una Ley, ni el contenido de otros reglamentos de mayor jerarquía. Ni tampoco los reglamentos independientes pueden limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas."*

Aquest Projecte de decret no estableix un marc regulador del sector de la música ni del teatre, amb una regulació de drets i obligacions dels titulars d'equipaments, com existeix en altres àmbits culturals (biblioteques, museus, patrimoni cultural, arxius), que disposen d'una llei que els regula.

En primer lloc, es regula una estructura orgànica del Sistema que permet a l'Administració local i als grans equipaments nacionals participar en la fixació de la política de suport i foment a la programació d'activitats escèniques i musicals i de cooperar i coordinar les polítiques respectives en aquest àmbit. El Govern crea aquesta organització en base a la potestat d'autoorganització, sense necessitat d'una llei prèvia.

Així mateix, la pertinença al Sistema comportarà a les entitats integrades poder beneficiar-se de la cooperació tècnica i de suport econòmic del Departament de Cultura (article 13) a través de tres possibles modalitats de vinculació: el contracte programa, el conveni o el suport genèric com ara les convocatòries anuals de subvencions o el Programa.cat. Aquestes modalitats estan previstes en la normativa administrativa. L'establiment i aplicació dels ajuts del Sistema, dineraris o en espècie, directes o amb concurrència, s'haurà d'ajustar als preceptes bàsics de la Llei general de subvencions (Llei 38/2003) i del Reglament que la desplega (Reial decret 887/2006), al Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (Decret legislatiu 3/2002) i a la resta de la normativa aplicable a les subvencions de la Generalitat. D'acord amb l'article 92.3 del Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, les bases reguladores de les subvencions es regulen per Ordre.

Pel que fa al procediment d'integració, modificació i exclusió del Sistema, es regulen d'acord amb les normes generals de procediment administratiu comú.

Per tant, considerem que el Govern pot dictar el reglament proposat, malgrat l'absència d'una llei prèvia, atès el seu contingut essencialment organitzatiu. A més, la pertinença al Sistema és voluntària per als ens locals i té com a objectiu implicar les administracions locals i les entitats titulars de grans equipaments en el disseny de la política de foment del sector. Les mesures de foment que desplegui el Sistema s'hauran d'ajustar, en tot cas, a la normativa general d'ajuts. La proposta normativa no fixa un marc regulador del sector i únicament preveu en l'article 5 del Projecte unes obligacions que deriven bàsicament de la relació d'especial subjecció amb l'Administració que tenen els beneficiaris de subvencions d'acord amb la normativa general que les regula. Pel que fa a les noves funcions territorials que poden prestar determinats equipaments a altres equipaments són d'exercici voluntari.

3. Procediment d'elaboració i documentació

1. L'expedient del Projecte de decret ha de contenir la documentació següent, d'acord amb l'article 64 de la Llei 26/2010:

a) La **memòria general**, que ha de contenir, com a mínim:



- La justificació de la necessitat de la disposició reglamentària i l'adequació d'aquesta als fins que es persegueixen.
- El marc normatiu en què s'insereix el projecte de disposició reglamentària.
- La relació de les disposicions afectades pel projecte de disposició reglamentària i la taula de vigències i derogacions resultants.
- La competència de la Generalitat sobre la matèria.
- La relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència.
- La procedència, si escau, de sotmetre l'expedient a informació pública.

b) La **memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades**, que ha d'incorporar, com a mínim, els informes següents:

- Un informe d'impacte pressupostari, en què s'avalua la repercussió de la disposició reglamentària en els recursos personals i materials i en els pressupostos de la Generalitat, i també les fonts i els procediments de finançament, si escau.
- Un informe d'impacte econòmic i social, en què s'avaluen els costos i els beneficis que implica el projecte de disposició reglamentària per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica.
- Un informe d'impacte normatiu, en què s'avalua la incidència de les mesures proposades per la disposició reglamentària en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per als ciutadans i les empreses.
- Un informe d'impacte de gènere.

Consta a l'expedient les memòries esmentades amb el contingut preceptiu.

Així mateix cal sol·licitar a l'Institut Català de les Dones l'emissió de l'**informe d'impacte de gènere**.

2. D'acord amb l'article 66 de la Llei 26/2010 i l'Acord de Govern de 19 de maig de 2009 sobre tramitació de normes, el Projecte de decret s'ha de sotmetre a **consulta interdepartamental** perquè els departaments puguin formular les observacions que estimin convenientes, durant un termini mínim de 15 dies, a través del fòrum de l'aplicació SIGOV (Sistema d'Informació, Gestió i Tramitació dels Documents de Govern). L'audiència interdepartamental finalitza amb la presentació de la iniciativa a la sessió corresponent del **Consell Tècnic**. Si es formulen observacions, cal donar resposta motivadament.

3. D'acord amb l'article 105.a) de la Constitució i l'article 67 de la Llei 26/2010, considerem que cal sotmetre aquest Projecte de decret al tràmit d'**audiència** de les entitats afectades per la proposta. Consta a la memòria general la relació motivada de les persones i entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència:

- La Federació de Municipis de Catalunya, com a entitat representativa dels ens locals i com a titular d'una vocalia de la Comissió Institucional del Sistema.
- L'Associació Catalana de Municipis i Comarques, com a entitat representativa dels ens locals i com a titular d'una vocalia a la Comissió Institucional.
- L'Ajuntament de Barcelona, com a organisme representatiu de la capital de Catalunya i com a titular d'una vocalia a la Comissió Institucional.

- Les diputacions provincials, com a òrgans representatius de les 4 províncies catalanes, amb competències culturals i com a titulars de quatre vocalies a la Comissió Institucional.

En aquest sentit, l'article 70 de la Llei 26/2010 estableix que l'òrgan responsable de la tramitació del projecte de disposició reglamentària ha d'adoptar les mesures necessàries per a fer possible la participació de les entitats locals de Catalunya en el procediment d'elaboració quan el projecte normatiu les afecti de manera específica.

El termini d'audiència **no pot ser inferior a 15 dies hàbils**. Per raons justificades i degudament motivades, el termini es pot reduir a un mínim de 7 dies hàbils.

Així mateix considerem que la proposta reglamentària s'hauria de sotmetre a **informació pública** perquè afecta interessos molt diversos i, en general, pot beneficiar la ciutadania ja que tracta de fer efectiu el dret de totes les persones a accedir en condicions d'igualtat a la cultura, que preveu l'article 22 de l'Estatut d'autonomia. A través d'aquest tràmit qualsevol ciutadà, empresa o entitat podrà realitzar les observacions i propostes que estimi pertinents. El termini d'informació pública **no pot ser inferior a 15 dies hàbils**, que es pot reduir fins a un mínim de 7 dies hàbils si raons degudament motivades així ho justifiquen, d'acord amb l'article 68 de la Llei 26/2010. Aquest tràmit es pot instrumentar per mitjans electrònics, indicant el termini, publicant el text de projecte normatiu a la seu electrònica i presentant les al·legacions en el registre electrònic corresponent.

El tràmit d'informació pública pot coincidir temporalment amb el d'audiència i s'ha de posar a disposició de les persones que ho sol·licitin la documentació preceptiva. Les al·legacions que es presentin en el marc d'aquests tràmits han de ser degudament valorades i contestades.

4. El Projecte de decret s'ha de sotmetre als informes dels òrgans següents:

a) Informe de la **Direcció General de Pressupostos**: atès que la proposta normativa té contingut econòmic.

b) La proposta ha d'ésser analitzada per la **Comissió Mixta Departament de Cultura, diputacions i entitats associatives d'ens local**. L'article 3.f de l'Ordre CLT/275/2011, de 29 de setembre, que regula aquesta Comissió disposa que té la funció d'estudiar i analitzar prèviament les disposicions de caràcter general que impulsi el departament en matèria de cultura quan sigui preceptiu l'informe de la Comissió de Govern Local, i en aquest cas ho és.

c) Informe de la **Direcció General de Modernització i Innovació de l'Administració**, específicament de l'Àrea d'Organització de l'Administració i del Sector Públic: atès que el Projecte de decret estableix l'estructura orgànica del Sistema Públic d'Equipaments Escènics i Musicals de Catalunya, dins l'estructura del Departament de Cultura, d'acord amb l'article 36.b del Decret 262/2016, de 7 de juny, de reestructuració del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge.



5. L'article 64.5 de la Llei 26/2010 exigeix que s'elabori una **memòria de les observacions** i les al·legacions formulades en la consulta interdepartamental, audiència, informació pública i els informes emesos, i també de les raons que han dut a desestimar-les, i, en cas d'estimar-les, la incidència en el redactat final de la proposta normativa.

6. El Projecte de decret s'ha de sotmetre a la consideració del **Consell Tècnic**, d'acord amb les directrius de l'Acord de Govern de 19 de maig de 2009 sobre tramitació de normes, i posteriorment s'ha de sol·licitar l'informe de la **Comissió de Govern Local de Catalunya**, d'acord amb l'article 193.1.a) del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (Decret 2/2003), que és preceptiu atès que el Projecte de decret afecta bàsicament a equipaments i programacions d'arts escèniques i musicals municipals.

7. Un cop realitzats els tràmits anteriors, l'Assessoria Jurídica del Departament de Cultura haurà d'elaborar un **informe jurídic final**, de conformitat amb l'Acord de Govern de 19 de maig de 2009 sobre tramitació de normes.

8. No és preceptiu el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora d'acord amb l'article 8.2 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, perquè el Projecte de decret no desplega cap llei prèvia.

9. Finalment el Projecte de decret s'haurà de sotmetre a dictamen del **Consell Tècnic**, d'acord amb l'article 8.1.b) del Decret 413/2011, de 13 de desembre, i l'aprovació del **Govern** per decret, d'acord amb l'article 32.1.c) de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern. Un cop aprovat, es publica al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

4. Contingut del Projecte de decret

1. L'objecte del Projecte de decret és regular el Sistema Públic d'Equipaments Escènics i Musicals de Catalunya, que es configura com el sistema propi del conjunt d'entitats titulars d'equipaments escènics i musicals participats per l'Administració de la Generalitat i d'ens locals que promouen programacions escèniques i musicals. Es preveu la derogació del Decret 48/2009, de 24 de març, que va crear el Sistema esmentat.

2. El Projecte de decret té 58 articles, dividit en 7 capítols, dues disposicions addicionals, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i dues disposicions finals. El Capítol 1 estableix les disposicions generals; el Capítol 2, els requisits generals i obligacions derivades de la integració al Sistema d'Equipaments Escènics i Musicals de Catalunya (SPEEM); el Capítol 3, els requisits i paràmetres mínims dels equipaments escènics i musicals; el Capítol 4, els mecanismes de suport i modalitats de vinculació amb l'Administració de la Generalitat; el Capítol 5, l'estructura i organització de l'SPEEM; el Capítol 6, les funcions territorials, i el Capítol 7, els procediments administratius d'integració, modificació i exclusió de l'SPEEM.



El capítol 1 conté les disposicions generals: regula l'objecte i àmbit d'aplicació de la norma; així com les entitats i funcions del Sistema. És novetat la inclusió obligatòria en el Sistema de les entitats titulars d'equipaments que formin part del sector públic de la Generalitat. S'afegeixen en la nova regulació les funcions territorials que ha de desenvolupar el Sistema fomentant i articulant la cooperació dels equipaments escènics i musicals.

El capítol 2 estableix els requisits que han de complir les entitats que volen formar part del Sistema i les obligacions de les entitats integrades, que responen bàsicament a l'obligació de justificar els fons rebuts i difondre el finançament públic rebut, que constitueixen obligacions previstes en la normativa general de subvencions.

El capítol 3 defineix la tipologia d'equipaments: nacionals, locals multifuncionals, bàsics i altres espais escènics i musicals locals, amb els requisits que han de complir. S'ha suprimit la categoria de centres de producció territorial, els quals passaran a ser equipaments locals multifuncionals. A més, es canvia la denominació dels equipaments escènics i musicals singulars, que passen a denominar-se equipaments nacionals. Hi ha una remissió a l'Ordre del conseller de Cultura per determinar els paràmetres mínims d'activitats, gestió i funcionals a què s'han d'ajustar. En desplegament del Decret 48/2009, es va dictar l'Ordre CLT/24/2012, de 2 de febrer, dels paràmetres mínims que han de complir determinats equipaments escènics i musicals del Sistema Públic d'Equipaments Escènics i Musicals de Catalunya i dels mecanismes de suport, que restarà vigent fins que no s'aprovi la nova Ordre que vol impulsar el Departament de Cultura quan s'aprovi el Projecte de decret objecte d'aquest informe.

El capítol 4 regula els mecanismes de suport i les modalitats de vinculació. La pertinença al Sistema permet beneficiar-se de la cooperació tècnica i del suport econòmic del Departament de Cultura. La nova regulació afegeix els àmbits que ha de promoure els mecanismes de suport (programació estable; dinamització comunitària; comunicació i promoció de públics i funcions territorials). Es té en compte a quina tipologia pertany l'entitat per establir la modalitat de vinculació ordinària: contracte programa; conveni; o suport genèric (convocatòries de subvencions, participació en gires, ...). S'estableix com a novetat la possibilitat que els equipaments locals bàsics i els altres espais locals puguin subscriure convenis de col·laboració, en el marc d'una convocatòria de subvencions, i de manera extraordinària.

El capítol 5 regula l'estructura orgànica del Sistema, que té una estructura central i una estructura territorial. L'estructura central està formada per la Comissió Institucional, integrada per representants de les administracions públiques implicades en la programació d'activitats escèniques i musicals; la Taula Tècnica i el Fòrum del Sistema. Es redueixen els membres de la Comissió Institucional i la Taula Tècnica assumeix la funció d'acordar la integració, modificació i exclusió d'entitats del Sistema, que el decret vigent atribueix a la Comissió Institucional. També li correspon, entre d'altres, aprovar els plans de cooperació territorial i classificar els equipaments. Com a novetat, s'estableix una organització territorial, basada en les taules territorials en què s'organitzen les xarxes de cooperació del Sistema, amb representants del



departament competent en cultura i d'equipaments locals de la xarxa de cooperació corresponent. Les taules territorials tenen com a funcions articular la cooperació entre els equipaments de la xarxa, elaborar i proposar a la Taula Tècnica el pla de cooperació territorial de la xarxa, així com executar aquests plans. La regulació de tots aquest òrgan s'ajusta a la normativa sobre òrgans col·legiats, la Llei 30/1992 i la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, la qual s'aplica supletòriament en defecte de regulació específica.

El Capítol 6 regula les funcions territorials del Sistema, que són el conjunt planificat d'accions, activitats i serveis prestats per un equipament escènic i musical en benefici d'un altre equipament o de públics d'un altre municipi integrat al Sistema. Les xarxes de cooperació són l'àmbit territorial per a l'exercici de les funcions territorials dels equipaments. Els equipaments que desenvolupen aquestes funcions són els equipaments referents de la xarxa, preferentment els locals multifuncionals, de manera voluntària, i els equipaments nacionals, preferentment en l'àmbit de l'assistència i suport tècnic als equipaments referents de les xarxes de cooperació. L'exercici de les funcions territorials ha de rebre el suport econòmic del Departament de Cultura. Els plans de cooperació territorial són els documents que contenen el projecte d'actuació de les xarxes de cooperació en l'àmbit de les funcions territorials

El capítol 7 regula els procediments d'integració en el Sistema, i de modificació i exclusió d'entitats del Sistema, d'acord les normes de procediment administratiu comú de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, i de la Llei 26/2010. Així mateix s'ha tingut en compte les previsions de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, atès que entrarà en vigor el proper 2 d'octubre. Es regula la iniciació, la instrucció, inclòs el tràmit d'audiència, la resolució i els recursos administratius. També es descriuen les causes de modificació i exclusió d'entitats del Sistema. S'ha reduït el termini per resoldre i notificar la resolució d'aquests procediments de 3 a 1 mes. El silenci administratiu té caràcter estimatori, la qual cosa s'ajusta a les exigències legals. En el cas de procediments d'exclusió o de modificació incoats d'ofici i amb efectes desfavorables, si no es resol i notifica la resolució dins de termini es produeix la caducitat del procediment. Contra un acte presumpte no hi ha termini per interposar el recurs, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que es reflecteix en els articles 122 i 124 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

3. L'Assessoria Jurídica ha col·laborat amb la Direcció General de Creació i Empreses Culturals en la redacció del Projecte de decret, ja que va realitzar una versió revisada amb la inclusió de diferents esmenes jurídiques, les quals s'han inclòs substancialment en el Projecte de decret que és objecte d'aquest informe. Per tant, considerem que la proposta normativa s'ajusta a dret. Això no obstant, caldria revisar als articles 9.c, 10.c i 11.c l'incís "preferentment", pel que fa al requisit que els equipaments han d'estar ubicats preferentment en municipis amb un determinat nombre d'habitants, atès que en tractar-se d'un requisit per classificar-se dins d'una determinada categoria d'equipament, caldria que quedés clar si s'ha de complir o no. L'incís esmentat implica ambigüetat i inseguretat jurídica en l'aplicació del requisit.



Conclusions

Informo favorablement sobre el Projecte de decret del Sistema Públic d'Equipaments Escènics i Musicals de Catalunya, atès que considerem que el seu contingut s'ajusta a dret, sens perjudici que es tramiti el procediment previst a l'apartat 3 d'aquest informe.

Barcelona, 8 d'agost de 2016

Xavier Marín Mohino
Responsable de Normativa i Estudis

Maria Pilar Bayarri i Roda
Advocada en cap de la unitat
departamental del Gabinet
Jurídic al Departament de
Cultura

