

**ACORD 128/2023, de 22 de novembre, del Ple del
Consell de l'Audiovisual de Catalunya**

Al·legacions a l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional

Mitjançant l'Edicte de 30 d'octubre de 2023, publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 9035 de 7.11.2023, se sotmet a informació pública l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, tot atorgant un termini de 15 dies hàbils a comptar de l'endemà d'aquesta publicació, per tal d'examinar l'avantprojecte de Llei esmentat i formular-hi les al·legacions i observacions que es considerin oportunes.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya, com a autoritat reguladora independent en l'àmbit de la comunicació audiovisual a Catalunya, d'acord amb les competències que li atribueix la seva Llei de creació i la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya, emet, en tràmit d'informació pública, les al·legacions a l'avantprojecte de Llei, que s'incorporen com a annex a aquest acord.

En aquest document es realitzen unes consideracions al text de l'avantprojecte de Llei que inclouen unes observacions substantives pel que fa al seu àmbit d'aplicació subjectiu. En particular, la inclusió del Consell de l'Audiovisual de Catalunya dins d'aquest àmbit d'aplicació i la seva consideració com a entitat independent (apartat 3 de l'article 2 i disposició addicional primera, respectivament).

Per tot el que s'ha exposat, el Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya adopta, per unanimitat, el següent

ACORD

1. Aprovar el document d'al·legacions a l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, que s'incorpora com a annex a aquest acord.
2. Trametre aquest acord, en la forma establerta a l'Edicte de 30 d'octubre de 2023, al Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya.

Barcelona, 22 de novembre de 2023

Xevi Xirgo i Teixidor
President

Laura Pinyol Puig
Consellera secretària

Al·legacions a l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional

Mitjançant l'Edicte de 30 d'octubre de 2023, publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 9035 de 7.11.2023, se sotmet a informació pública l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, tot atorgant un termini de 15 dies hàbils a comptar de l'endemà d'aquesta publicació, per tal d'examinar l'avantprojecte de Llei esmentat i formular-hi les al·legacions i observacions que es considerin oportunes.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC), d'acord amb les competències que li atribueix la seva Llei de creació [*Llei 2/2000, de 4 de maig (LCAC)*] i la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya (LCA), emet, en relació amb l'Avantprojecte de Llei d'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic institucional, les següents

AL·LEGACIONS

Pel que fa a l'àmbit subjectiu, l'avantprojecte de Llei estableix, a l'article 2, que s'aplica íntegrament al sector públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que comprèn l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic institucional.

D'altra banda, determina una aplicació amb caràcter supletori, pel que fa a les universitats públiques catalanes, les entitats que depenen d'aquestes universitats i les entitats independents. Dins d'aquestes darreres s'hi inclou, de conformitat amb la disposició addicional primera de l'avantprojecte de Llei, el CAC que, com estableix la disposició esmentada, es regeix supletòriament per les disposicions d'aquesta norma relatives a les agències administratives o empresarials.

I, en darrer lloc, exclou, d'aquest àmbit subjectiu d'aplicació, les institucions que estableix el capítol V del títol II de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), excepte el CAC i la resta d'entitats adscrites al Parlament de Catalunya.

Per tant, a aquest Consell, tot i la naturalesa atorgada per l'EAC, per la LCA i per la seva pròpia llei de creació, se'l considera com una "entitat independent", en els termes de l'avantprojecte de llei. En altres paraules, se li atorga una condició que no es correspon amb la seva veritable naturalesa jurídica i que, en cap cas, comparteix amb la resta d'entitats enumerades a la disposició addicional primera de l'avantprojecte de llei.¹

El Consell és, de conformitat amb l'article 82 de l'EAC, l'article 113 de la LCA i l'article 1 de la LCAC, l'autoritat reguladora independent en l'àmbit de la comunicació audiovisual pública i privada. D'acord amb aquesta definició, i atenent la regulació del Consell en la LCA, pel que fa a la seva composició i funcions, el CAC no es pot ubicar actualment dins de les anomenades *autoritats administratives independents* (AAI) o entitats independents.

En aquest sentit, cal tenir en compte que inicialment el Consell neix, de conformitat amb la LCAC, amb la doble condició d'ens públic institucional i d'autoritat independent. Així, l'apartat 1 de l'article 1 establia literalment el següent:

"El Consell de l'Audiovisual de Catalunya és un ens públic de caràcter institucional que, com a autoritat independent dotada de personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, tant en l'àmbit públic com en el privat, actua amb

¹ Segons les seves lleis de creació, la naturalesa jurídica d'aquestes entitats és la següent: l'Autoritat Catalana de la Competència és un organisme autònom de caràcter administratiu (Llei 1/2009, de 12 de febrer); l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades és un organisme independent amb la naturalesa jurídica d'institució de dret públic (Llei 32/2010, d'1 d'octubre); el Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya és un òrgan consultiu i d'assessorament del Govern que es configura com un ens de dret públic (Llei 7/2005, de 8 de juny); l'Institut Català Internacional per la Pau és una entitat pública de caràcter institucional (Llei 14/2007, de 5 de desembre), i l'Institut Català de Finances és una empresa de la Generalitat amb naturalesa jurídica d'entitat de dret públic (Decret legislatiu 1/2022, de 26 de juliol).

plena independència de les administracions públiques en l'exercici de les seves funcions. El Consell, que té autonomia orgànica i funcional, es regeix pel que disposa aquesta Llei, per les disposicions que la desenvolupen i pel seu estatut orgànic i de funcionament.”

És a dir, el CAC tenia la naturalesa jurídica d'una AAI contemplada, en aquell moment, a la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'administració general de l'Estat i, ubicada, en conseqüència, dins l'administració institucional, la qual cosa comportava que el CAC de l'any 2000 es classifiqués com una AAI amb funcions de regulació sobre el sector audiovisual, ubicada dins de l'administració institucional de l'Administració de la Generalitat i que, per tant, hi estava vinculada i/o en depenia.²

De conformitat amb la LCA, el Consell deixa de ser una AAI i es configura com una veritable autoritat reguladora dotada de plena independència (article 113) i reconeguda, a més, per l'EAC com una institució de la Generalitat (article 82).

L'article 113 determina, tot suprimint la referència anterior al seu caràcter d'ens públic institucional, que el CAC “[...] actua com a autoritat reguladora i executiva dotada de plena independència respecte al Govern i les administracions públiques per a l'exercici de les seves funcions. Té personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar en l'àmbit del dret públic i privat. Gaudeix d'autonomia organitzativa, de funcionament i pressupostària, d'acord amb la llei [...]”.

Aquest caràcter d'autoritat independent de regulació és confirmat, i elevat al seu màxim reconeixement formal, per l'EAC, l'article 82 del qual determina que el CAC és l'autoritat reguladora independent en l'àmbit de la comunicació audiovisual pública i privada; que actua amb plena independència del Govern de la Generalitat en l'exercici

² Pel que fa a aquesta relació de dependència i/o vinculació, cal recórrer a la definició bàsica que d'*administració institucional* realitzava la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, vigent en aquell moment, que ubicava aquesta administració sota el concepte d'entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents de qualsevol de les administracions públiques (apartat 2 de l'article 2).

de les seves funcions; i que una llei del Parlament ha d'establir els criteris d'elecció dels seus membres i els seus àmbits específics d'actuació. A més, l'EAC estableix, a l'apartat 2 de l'article 2, en relació amb el capítol V del títol II, que el Consell és una institució que integra la Generalitat, juntament amb el Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern, el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes.

Aquest canvi en la naturalesa jurídica del CAC es confirma i ratifica, posteriorment, mitjançant la Llei 7/2019, de 14 de novembre, que, tot modificant la LCAC, dona nova redacció a l'apartat 1 de l'article 1 d'aquesta llei, en el sentit següent:

“El Consell de l'Audiovisual de Catalunya és l'autoritat reguladora independent en l'àmbit de la comunicació audiovisual pública i privada. El Consell té personalitat jurídica pública pròpia i actua amb plena independència del Govern de la Generalitat i de les administracions públiques en l'exercici de les seves funcions. El Consell té autonomia orgànica i funcional i es regeix pel que disposa aquesta llei, per les disposicions que la desenvolupen i pel seu estatut orgànic i de funcionament.”

El CAC és, actualment, una autoritat reguladora independent –que no AAI– de naturalesa estatutària i, subsegüentment, classificable com a institució que integra la Generalitat –i no pas la seva administració– amb el mateix règim jurídic, pel que fa a l'avantprojecte de llei, que la resta d'institucions que integren la Generalitat.³ És a dir, si el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes resten excloses de l'àmbit subjectiu d'aplicació de la norma, aquest Consell també ho hauria d'estar, atès que és una de les institucions que estableix el capítol V del títol II de l'EAC.

³ De conformitat amb el capítol V del títol II de l'EAC són “Altres institucions de la Generalitat” les següents: el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el CAC.

L'avantprojecte de llei, per contra, tot desconeixent l'evolució de la naturalesa del CAC, el continua considerant una AAI o entitat independent ubicada dins del sector públic institucional de l'Administració de la Generalitat. D'aquí que l'inclogui dins de la disposició addicional primera i no l'exclouï del seu àmbit d'aplicació subjectiu. I, en aquest mateix sentit, determina que el CAC, amb caràcter supletori, es regeix per les disposicions relatives a les agències administratives o empresarials, entitats de dret públic que es caracteritzen per la seva vinculació i/o dependència amb l'Administració de la Generalitat.

Pel que fa a aquesta relació de dependència i/o vinculació, recollida originàriament a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), es manté a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), i, de manera particular, pel que fa a les AAI, a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP). D'una banda, la LPAC, tot derogant la LRJPAC, determina que el sector públic institucional està integrat per, entre d'altres, les entitats de dret públic vinculades o dependents de les administracions públiques (lletra a de l'apartat 2 de l'article 2).

I, de l'altra, la LRJSP, que, tot derogant la LOFAGE, modifica la classificació del sector públic estatal i regula, al capítol IV del títol II, les AAI. De conformitat amb el preàmbul de la LRJSP, aquestes autoritats "[...] tenen atribuïdes funcions de regulació o supervisió de caràcter extern sobre un determinat sector o activitat econòmica, i per exercir aquestes funcions han d'estar dotades d'independència funcional o d'una autonomia especial respecte de l'Administració General de l'Estat, la qual cosa s'ha de determinar en una norma amb rang de llei. En atenció a aquesta idiosincràsia peculiar, es regeixen en primer terme per la seva normativa especial, i supletòriament, mentre sigui compatible amb la seva naturalesa i funcions, per aquesta Llei [...]" En particular, l'article 109 defineix aquestes autoritats com a entitats de dret públic vinculades a l'Administració General de l'Estat i amb personalitat jurídica pròpia.

Per tant, les AAI es caracteritzen per la seva vinculació i/o dependència respecte d'una altra administració, fet que, per ell mateix, ja justifica que el CAC no es pot

considerar una d'aquestes administracions, atesa la rellevància del caràcter d'independència d'una institució com el CAC.

En aquest sentit, cal assenyalar que la Directiva 2010/13/UE, de 10 de març, de serveis de comunicació audiovisual –versió codificada de la Directiva 89/552/CEE modificada per les Directives 97/36/CE i 2007/65/CE– manté la importància dels serveis de comunicació audiovisual per la societat i la democràcia i de la seva regulació per un millor exercici dels drets fonamentals a la llibertat d'expressió i d'informació –*considerando* (5) i (16), respectivament. I, així mateix, continua establint l'existència d'organismes reguladors independents per tal d'aplicar la Directiva de manera imparcial i transparent –*considerando* (94) – i la necessària cooperació entre ells –*considerando* (95) i article 30.

Aquesta Directiva s'ha modificat mitjançant la Directiva 2018/1808/UE, de 14 de novembre, reforçant la independència d'aquests organismes reguladors. A aquest efecte, dona una nova redacció a l'article 30 del text, per tal de garantir, de manera real i efectiva, aquesta independència. A tall d'exemple, estableix que els estats membres han de vetllar perquè les autoritats i/o organismes reguladors: (i) siguin jurídicament diferents del govern i funcionalment independents dels seus governs respectius i de qualsevol entitat pública o privada; (ii) exerceixin les seves competències amb imparcialitat i transparència, amb la prohibició de sol·licitar o acceptar instruccions de cap altre organisme, i (iii) disposin de recursos financers i humans adequats pel desenvolupament de les seves tasques i tinguin els seus propis pressupostos anuals. Així mateix, determina que els estats membres han de fixar les condicions i els procediments per al nomenament i cessament dels responsables o membres de les autoritats i/o organismes reguladors; aquests procediments han de ser transparents i no discriminatoris i han de garantir el grau d'independència requerit.

Cal tenir en compte, en aquest sentit, que es considera que les autoritats i/o organismes reguladors assoleixen el grau d'independència necessari si són funcionalment i efectivament independents dels seus respectius governs i de qualsevol organisme públic o privat, la qual cosa es considera essencial per tal de garantir la

imparcialitat de les decisions adoptades per aquestes autoritats i/o organismes reguladors –*considerando* (53).

El CAC, com autoritat reguladora independent, es justifica per la seva separació de l'Administració de la Generalitat. Concretament, del Govern, atès que, d'acord amb l'article 68 de l'EAC, és l'òrgan superior col·legiat que dirigeix aquesta Administració. Amb la creació del CAC, el que es persegueix, tenint en compte la regulació internacional i comunitària, és extreure de l'òrbita del poder del Govern les decisions en matèria audiovisual. En particular, pel que fa a l'adjudicació de les llicències.

En definitiva, el CAC és una autoritat reguladora independent, cosa que suposa que no té la naturalesa d'AAI. Així, no forma part del sector públic institucional de l'Administració de la Generalitat i, per tant, no es pot ubicar dins la disposició addicional primera de l'avantprojecte de llei.

D'aquí que la redacció que es proposa pel que fa a l'apartat 1 de la disposició addicional esmentada sigui, tot suprimint la referència al CAC, la següent:

“Tenen la consideració d'entitats independents l'Autoritat Catalana de la Competència, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, l'Institut Català Internacional per la Pau i l'Institut Català de Finances i les seves filials, així com qualsevol altra entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, que actuï en l'exercici de les seves funcions amb plena independència orgànica i funcional de les administracions públiques i de qualsevol interès empresarial o comercial, per tenir atribuïdes funcions de regulació o supervisió de caràcter extern sobre sectors econòmics o activitats determinades que requereixen ser exercides sense ingerències, cosa que ha de ser determinada amb una norma amb rang de llei.”

Així mateix, l'EAC reconeix aquest Consell com una institució de la Generalitat, la qual cosa comporta l'aplicació del mateix règim jurídic que estableix per a la resta

d'institucions ubicades al capítol V del títol II de l'EAC. És a dir, el CAC ha de restar exclòs de l'àmbit subjectiu d'aplicació de l'avantprojecte de llei (apartat 3 de l'article 2).

D'aquí que la redacció que es proposa pel que fa a l'apartat 3 de l'article 2, tot suprimint la referència al CAC, sigui la següent:

“Resten excloses de l'àmbit subjectiu d'aplicació d'aquesta llei les institucions que estableix el capítol V del títol II de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i la resta d'entitats adscrites al Parlament de Catalunya.”

Barcelona, 22 de novembre de 2023