
El marc institucional de la Generalitat de Catalunya

PID_00246807

Fernando Domínguez García

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores



Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. El sistema institucional de la Generalitat de Catalunya	7
1.1. El concepte de Generalitat	7
1.2. Sistema parlamentari	8
1.2.1. El sistema parlamentari a Catalunya	8
1.2.2. La moció de censura i la qüestió de confiança	9
1.2.3. La dissolució anticipada del Parlament	10
2. El Parlament de Catalunya	12
2.1. Naturalesa	12
2.2. Composició i règim electoral	12
2.3. Estatut dels seus membres	13
2.4. Funcions	14
2.5. Organització	16
2.6. Funcionament	22
3. El president de la Generalitat	24
3.1. Estatut i elecció del president de la Generalitat	24
3.2. Funcions del president de la Generalitat	25
4. El Govern	28
4.1. Composició	28
4.2. Funcions	30
5. L'Administració de la Generalitat	33
6. Les altres institucions de la Generalitat	36
6.1. El Consell de Garanties Estatutàries	36
6.2. El Síndic de Greuges	38
6.3. La Sindicatura de Comptes	41
6.4. El Consell de l'Audiovisual de Catalunya	43
6.5. Altres organismes i ens de la Generalitat	44

Introducció

La Generalitat és el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya, i està formada d'institucions requerides constitucionalment (Parlament, Presidència i Govern), institucions requerides estatutàriament (Consell de Garanties Estatutàries, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes i Consell de l'Audiovisual de Catalunya) i d'altres òrgans i organismes creats per les lleis en virtut del poder d'autoorganització característic de l'autonomia política de Catalunya.

Objectius

Els objectius principals d'aquest mòdul didàctic són els següents:

- 1.** Caracteritzar el sistema institucional de la Generalitat.
- 2.** Identificar els paràmetres de les tres institucions principals de la Generalitat (Parlament, Presidència i Govern).
- 3.** Conèixer els principals trets característics de les institucions establertes per l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

1. El sistema institucional de la Generalitat de Catalunya

L'article 2.1 EAC afirma que

«la Generalitat és el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya».

Tot i que no hi hagi una declaració expressa que indiqui que la forma de govern de Catalunya és el sistema parlamentari, les relacions entre les diverses institucions, especialment entre el Parlament i el Govern i el seu president, així ho configuren.

1.1. El concepte de Generalitat

L'Estatut assenyala que la Generalitat està integrada pel Parlament, la Presidència de la Generalitat i el Govern, que són les tres institucions que constitucionalment ha de tenir una comunitat autònoma que segueix l'article 151.2 CE per a aprovar un estatut d'autonomia i constituir-se, i el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, regulats en el Capítol V del Títol II de l'Estatut, que són institucions que d'acord amb l'Estatut d'autonomia són necessàries i preceptives del sistema institucional en què s'organitza Catalunya.

El terme *Generalitat* és el que en l'àmbit de la ciència política s'anomena un «terme paraigua» per a englobar un seguit d'institucions i d'òrgans.

Una denominació que actuï com a paraigua del conjunt de les institucions públiques d'un territori no és usual en dret comparat. Tot i així, tant l'Estatut de Catalunya de 1932, com els estatuts de 1979 i 2006 apelen a les institucions catalanes amb el nom de Generalitat.

L'article 2.3 EAC indica que

«Els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin també integren el sistema institucional de la Generalitat com a ens en els quals aquest s'organitza territorialment, sense perjudici de llur autonomia».

Aquest apartat, i la regulació del Capítol V del Títol II sobre el govern local, fou objecte de polèmica entre aquells que afirmaven que pretenia la «interiorització» dels ens locals per part de la Generalitat i trencar amb la doctrina constitucional que afirmava el caràcter bifront de la regulació dels ens locals, on intervenen tant l'Estat com les comunitats autònomes. El Tribunal Constitucional va considerar, en la STC 31/2010, que les competències autonòmi-

La Generalitat

La Generalitat és una denominació global per al conjunt de les institucions catalanes, tot i que en llenguatge col·loquial o popular s'empri aquest terme, de forma tècnicament imprecisa, com a sinònim del Govern català.

ques en matèria de règim local han d'ajustar-se, necessàriament, a la competència que sobre les bases de la mateixa correspon a l'Estat a partir de l'article 149.1.18 CE (bases del règim jurídic de les administracions públiques que engloba també les administracions locals), per la qual cosa la regulació estatutària ha d'entendre's, en principi, sense perjudici de les relacions que l'Estat pot legítimament establir amb tots els ens locals.

1.2. Sistema parlamentari

1.2.1. El sistema parlamentari a Catalunya

L'article 152 CE imposa un model parlamentari per a les comunitats autònomes en el moment en què requereix que sigui l'assemblea legislativa de cada comunitat autònoma qui esculli el president de la comunitat entre els seus membres. Es produeix, en conseqüència, una col·laboració entre el poder legislatiu i el poder executiu.

Això fa que el Parlament sigui l'única institució amb legitimació directa del poble en virtut de la celebració de les eleccions. La legitimitat del Govern deriva, doncs, del Parlament, el qual escull el president de la Generalitat. Es crea llavors una relació de confiança i de responsabilitat entre el Parlament i el president de la Generalitat, de manera que el Govern ha de conservar la confiança de la cambra per tal de continuar exercint les seves funcions. A més, el Parlament té un mecanisme per a l'exigència de responsabilitat política al president de la Generalitat, que pot fer caure el Govern, i que és la moció de censura. No obstant això, també mitjançant la votació de la qüestió de confiança, el Parlament de Catalunya pot provocar la dimissió del president de la Generalitat i el cessament del Govern, com es veurà més endavant.

D'altra banda, el president de la Generalitat és l'única autoritat que pot dissoldre anticipadament el Parlament.

Per tant, el joc polític actual no és una confrontació entre Govern i Parlament. La dialèctica política es produeix habitualment entre, d'una banda, el bloc que formen el Govern i la majoria parlamentària i, de l'altra, l'oposició o les forces minoritàries del Parlament. Hi ha qui sosté que això genera una certa «confusió de poders» i que els actors del sistema polític no són els representants de cada institució, sinó els diferents líders polítics que solen tenir algun tipus de càrrec governamental a Catalunya (president del Govern de la Generalitat) o parlamentari (cap de l'oposició, presidents o portaveus dels diferents grups parlamentaris).

1.2.2. La moció de censura i la qüestió de confiança

La moció de censura i la qüestió de confiança són instruments que han estat teoritzats com a mecanismes de l'anomenat control-sanció o d'exigència de responsabilitat política del Parlament enfront del Govern. Tot i que el primer instrument és d'iniciativa parlamentària i el segon, d'iniciativa governamental, ambdós finalitzen amb una votació que, si no supera la majoria establerta per a cada cas, implica la dimissió del president de la Generalitat i el cessament del Govern.

La **moció de censura** pot ser entesa com un procediment extraordinari de designació d'un president de la Generalitat on no cal iniciar un procés d'investidura, ja que la moció té un candidat alternatiu que és escollit directament president de la Generalitat si la votació assoleix la majoria absoluta de la cambra. En la moció de censura no es fan dues votacions, com passa en el procés d'investidura, i cal obtenir directament majoria absoluta en la votació.

La regulació de la moció de censura al Parlament de Catalunya és similar a la regulació del Congrés dels Diputats. En ambdós casos són mocions de censura constructives en les quals cal un candidat alternatiu, una majoria necessària per a l'aprovació (majoria absoluta), i també hi ha la idea, amb regulació no idèntica, de «penalització» als signants d'una moció que no ha prosperat per tal que hagin d'esperar un temps per a poder presentar-ne una altra (no poden presentar-ne cap més durant el període de sessions següent).

L'article 43 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, assenyalava que la moció de censura ha d'ésser proposada com a mínim per una cinquena part dels diputats, o per dos grups parlamentaris. Durant el debat, el candidat o candidata proposat per a la presidència de la Generalitat ha d'exposar el seu programa de govern, tot i que implícitament i explícitament també es debati la censura del president i del seu Govern. Si una moció de censura és aprovada, el president o presidenta de la Generalitat i els membres del Govern cessen automàticament del càrrec, i s'entén que el candidat o candidata proposat és investit com a nou president de la Generalitat i és nomenat pel rei.

La moció de censura en el sistema institucional català

La moció de censura ha estat emprada en el sistema institucional català, com en d'altres del nostre entorn, més per a visualitzar una alternativa que per a produir un efectiu canvi de govern. S'ha utilitzat en la I, VI i VII legislatura, i en tots els casos sense èxit.

La **qüestió de confiança**, tot i el seu origen presidencial, permet constatar la subsistència o no de la relació de confiança entre el Parlament i el president de la Generalitat.

L'article 44 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, també inspirat en la regulació de la qüestió de confiança en l'àmbit estatal, indica que el president de la Generalitat, després de deliberar-ho en el si del Govern, però sense necessitar-ne el suport, pot plantejar al Parlament una qüestió de confiança sobre el seu programa, sobre una declaració de política general o sobre una decisió de transcendència excepcional.

Cal dur a terme un debat parlamentari que segueixi les regles del debat d'investidura. Si en la votació d'una qüestió de confiança el president de la Generalitat obté la majoria simple dels vots emesos, s'entén que la confiança li ha estat atorgada, com succeeix en la segona votació del debat d'investidura. No obstant això, si els vots negatius superen els positius, s'entén que el Parlament denega la confiança al president de la Generalitat, que cessa del càrrec. La cambra ha d'escollir-ne un de nou de conformitat amb les regles del procediment d'investidura que s'activa a partir de la votació negativa.

Qüestió de confiança de Puigdemont

El president de la Generalitat, Carles Puigdemont, va anunciar que presentaria una qüestió de confiança després que el Parlament li rebutgés el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat per a l'any 2016, els primers pressupostos que presentava a la Cambra. La qüestió es va substanciar els dies 28 i 29 de setembre de 2016, i en la votació es va assolir la majoria simple dels vots.

1.2.3. La dissolució anticipada del Parlament

En molts sistemes parlamentaris –malgrat que no en tots–, es preveu que es pugui produir la dissolució del Parlament a proposta de l'Executiu o del primer ministre, que assumeixen la responsabilitat política de tal decisió. L'instrument de la dissolució anticipada del Parlament s'ha teoritzat tradicionalment com un contrapès de la moció de censura. En la pràctica, un parlament s'acostuma a dissoldre anticipadament si el Govern dubta dels suports parlamentaris que té, o comença a intuir la formulació de majories alternatives, o es considera un moment propici per a revalidar o ampliar la majoria parlamentària de què disposi el Govern. En qualsevol cas, provoca una apel·lació als electors.

A Catalunya és el president de la Generalitat qui pot dissoldre anticipadament, sota exclusiva responsabilitat, el Parlament (art. 66 i 75 EAC). Només es requereix la deliberació prèvia del Govern. Cal recordar, a efectes històrics, que durant la vigència de l'Estatut de 1979 aquesta facultat no estava prevista estatutàriament, i que fou regulada per llei a partir de l'any 1985.

Aquesta és una atribució presidencial que no pot exercir-se en cas de suplència o substitució del president (art. 67.8 EAC), ni quan estigui en tràmit una moció de censura, i tampoc si no ha transcorregut un any com a mínim des de la darrera dissolució per aquest procediment (art. 75 EAC).

El decret de dissolució ha d'establir la convocatòria i la data de les noves eleccions. En aquest punt hi ha qui afirma que l'incís de l'Estatut, que diu que les eleccions «han de tenir lloc entre els quaranta i els seixanta dies següents a la data de publicació del decret en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya», entra en contradicció amb el règim electoral general i que cal aplicar – com així s'ha fet en la pràctica – el termini de cinquanta-quatre dies que estableix l'article 42.1 de la Llei orgànica del règim electoral general (LOREG).

Les darreres legislatures

Les darreres legislatures han estat marcades pel seu finiment anticipat. La durada mitjana de les legislatures ha baixat molt com a conseqüència d'aquest fet.

Legislatura	Data eleccions
I Legislatura	20/03/1980
II Legislatura	29/04/1984
III Legislatura	29/05/1988
IV Legislatura	15/03/1992
V Legislatura	19/11/1995
VI Legislatura	17/10/1999
VII Legislatura	16/11/2003
VIII Legislatura	01/11/2006
IX Legislatura	28/11/2010
X Legislatura	25/11/2012
XI Legislatura	27/11/2015

2. El Parlament de Catalunya

2.1. Naturalesa

D'acord amb l'article 55 EAC, el Parlament representa el poble de Catalunya, i és la seu on s'expressa preferentment el pluralisme i es fa públic el debat polític.

L'element que caracteritza i singularitza la posició del Parlament de Catalunya és la seva connexió directa amb aquells que tenen la condició política de català (art. 7 EAC) i amb el poble català en abstracte. Les eleccions generen un mandat representatiu dels diputats triats efectivament respecte als ciutadans, el qual mandat suposa que el poble diposita en ells la presa de decisions i que aquestes decisions s'imputaran al poble.

El fet de ser l'única institució de la Generalitat amb una legitimitat democràtica directa en el sistema parlamentari català ha portat a entendre que el Parlament és la seva institució central i preeminent. No obstant això, cal matisar que l'actuació del Parlament no és il·limitada –i no es pot parlar de *sobirania parlamentària*, sinó d'*autonomia parlamentària*–, ja que la seva normació està subjecta al principi de constitucionalitat i a la superioritat jeràrquica de l'Estatut d'autonomia, i el fet que la direcció política estigui en mans del Govern, a qui s'assegura certa estabilitat institucional, també reassigna el seu paper en el debat polític. Els sistemes parlamentaris que han adoptat aquestes premisses s'han denominat de «parlamentarisme racionalitzat».

D'acord amb l'article 58.1 EAC, el Parlament gaudeix d'autonomia organitzativa, financera, administrativa i disciplinària, de manera que elabora i aprova el seu reglament, el seu pressupost i fixa l'estatut del personal que en depèn.

2.2. Composició i règim electoral

L'article 152.1 CE reclama que l'elecció dels parlaments autonòmics es faci d'acord amb un sistema de representació proporcional. Per tant, no és possible triar una fórmula electoral majoritària per a les eleccions al Parlament de Catalunya. En canvi, no es diu res sobre la circumscripció electoral (excepte que cal assegurar la representació de les diverses zones del territori) ni sobre la forma de vot. D'altra banda, l'article 56 EAC manté silenci sobre la circumscripció electoral i la forma de vot, i, en conseqüència, deixa oberta la porta a la llei electoral per a establir diferents tipus de circumscripcions i de llistes.

L'Estatut indica que el Parlament està format per un mínim de cent diputats i un màxim de cent cinquanta, elegits per a un termini de quatre anys per mitjà de sufragi universal, lliure, igual, directe i secret. Atès que Catalunya no

té una llei electoral pròpia, cal aplicar els pocs preceptes transitoris de l'Estatut d'autonomia de 1979 pensats per a les primeres eleccions al Parlament de Catalunya, i supletòriament les regles que conté la LOREG per a les eleccions al Congrés dels Diputats. La disposició transitòria quarta de l'EAC de 1979 està vigent d'acord amb la disposició transitòria segona de l'EAC de 2006.

Això fa que el Parlament tingui 135 escons distribuïts de la següent manera: 85 en la circumscripció electoral de la província de Barcelona, 18 en la de Tarragona, 17 en la de Girona i 15 en la de Lleida, tal com es va establir per a les primeres eleccions del Parlament de Catalunya. Respecte a les regles de les eleccions al Congrés dels Diputats, que s'apliquen supletòriament, cal destacar que hi ha una barrera electoral del 3% dels vots –que en la pràctica només és significativa en la circumscripció de Barcelona, perquè a la resta cal un percentatge més alt de vots per a assolir un escó– i que s'empra com a fórmula electoral per a traduir els vots en escons l'anomenat sistema D'Hondt, la proporcionalitat del qual és discutida en circumscripcions de menys de deu diputats, cosa que no succeeix a Catalunya. Les distorsions del sistema electoral català provenen de la distribució d'escons entre circumscripcions, la qual cosa fa que a Lleida calguin uns 15.000 vots per a obtenir un diputat, i a Barcelona, uns 35.000.

El règim electoral ha de regular-se per una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut aprovada en una votació final sobre el conjunt del text per majoria de dues terceres parts dels diputats (art. 56.2 EAC), és a dir, la mateixa majoria que la prevista per a la reforma de l'Estatut d'autonomia.

Són electors i elegibles tots els ciutadans de Catalunya que estan en ple ús de llurs drets civils i polítics d'acord amb la legislació electoral.

2.3. Estatut dels seus membres

Els membres del Parlament són inviolables i, per tant, no es pot produir un procés judicial pels vots i les opinions que emetin en l'exercici de llur càrrec, ni tan sols després d'haver acabat el mandat (art. 57.1 EAC i art. 22 RPC). És el que des del punt de vista del dret comparat els britànics han denominat *freedom of speech*, i els francesos *irresponsabilité parlementaire*.

Mentre són diputats també gaudeixen d'immunitat amb l'efecte concret que no poden ésser detinguts si no és en cas de delictes flagrants (art. 57.1 EAC). Aquesta figura ha estat denominada al Regne Unit *freedom from arrest or molestation* o *immunità penale* a Itàlia. Això implica que no cal suplicatori per a processar i jutjar un membre del Parlament de Catalunya, com sí que passa amb els diputats del Congrés i els senadors.

Els diputats del Parlament de Catalunya estan sotmesos a un fur jurisdiccional especial, ja que en les causes contra ells és competent el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Fora del territori de Catalunya, la responsabilitat penal és exigible en els mateixos termes davant de la Sala Civil i Penal del Tribunal Suprem (art. 57.2 EAC).

Codi de conducta

El Codi de conducta dels membres del Parlament de Catalunya, aprovat l'any 2016, aborda els àmbits essencials que integren el que actualment s'anomena concepte de bon govern, i que engloba des de principis bàsics als quals els diputats han d'ajustar llur actuació (integritat, honorabilitat, objectivitat, imparcialitat, transparència, responsabilitat i austeritat), la publicitat de la seva agenda, regles bàsiques del capteniment dels càrrecs electes envers els ciutadans, i especificacions sobre el règim d'incompatibilitats o conflicte d'interessos. Des de l'àmbit periodístic es van destacar regles com la de no acceptar cap obsequi o regal de valor superior a un import estimat de cent cinquanta euros, ni cap favor o servei que se'ls ofereixi per raó del càrrec.

2.4. Funcions

El Parlament de Catalunya exerceix la potestat legislativa i aprova els pressupostos de la Generalitat i, com a assemblea legislativa en un sistema parlamentari, escull el president de la Generalitat i, un cop constituït el Govern, en controla i impulsa l'acció política i de govern (art. 55 i 67.2 EAC).

Quan s'ha parlat de l'autonomia política ja s'ha fet referència a la importància que té el poder legislatiu per a definir l'autonomia com a política. La **funció legislativa** s'exerceix sobre unes competències, en aquest cas tant exclusives de la Generalitat com compartides amb l'Estat, i en el marc d'allò establert per l'anomenat bloc de la constitucionalitat, és a dir, aquelles normes que atribueixen competències, principalment la Constitució espanyola, l'Estatut d'autonomia de Catalunya i determinades lleis de naturalesa competencial.

El **pressupost**, que té caràcter anual, és formalment una llei amb un text articulat i un estat de despeses i d'ingressos que conformen l'expressió quantificada, conjunta i sistemàtica de les obligacions (despeses), que com a màxim pot reconèixer la Generalitat, i dels drets (ingressos) que poden liquidar-se durant l'exercici corresponent. Pertoca al Govern elaborar el projecte de llei de pressupostos, i al Parlament, examinar-lo, esmenar-lo i aprovar-lo. Un cop aprovat, serà el Govern qui l'executarà, i el Parlament podrà controlar-lo.

L'**elecció del president** i el **control del Govern** són fruit del sistema parlamentari i de la relació de confiança que ha d'haver-hi entre parlament i govern, i que fa que el president i el Govern siguin políticament responsables davant del Parlament. Si l'elecció s'instrumentalitza mitjançant la investidura (tot i que com s'ha apuntat l'aprovació d'una moció de censura també serveix per a l'elecció del president), el control de l'acció de govern es vehicula per mitjà dels debats generals o específics i de les sessions informatives que tenen

els membres del Govern, així com per mitjà de les preguntes, interpel·lacions o sol·licituds d'informació que fan els diputats. Els diputats i els grups parlamentaris també demanden que el Parlament es posicioni o esperoni el Govern en determinada línia amb les propostes de resolució, les propostes de mocions que poden presentar després d'una interpel·lació, o els posicionaments que prengui davant dels plans, programes i comunicacions del Govern.

L'article 61 EAC enumera les funcions que corresponen a la cambra catalana com a parlament autonòmic:

- a) Designar els senadors que representen la Generalitat al Senat. Actualment en designa vuit.
- b) Elaborar proposicions de llei per a presentar-les a la Mesa del Congrés dels Diputats i nomenar els diputats del Parlament encarregats de defensar-les.
- c) Sol·licitar al Govern de l'Estat l'adopció de projectes de llei.
- d) Sol·licitar a l'Estat la transferència o delegació de competències i l'atribució de facultats en el marc de l'article 150 de la Constitució.
- e) Interposar el recurs d'inconstitucionalitat i personar-se davant del Tribunal Constitucional en altres processos constitucionals d'acord amb el que estableixi la Llei orgànica del Tribunal Constitucional.
- f) Altres funcions que li atribueixen l'Estatut i les lleis, com podrien ser la iniciativa de la reforma constitucional (art. 166 CE) o la participació en la designació dels magistrats del Tribunal Constitucional que correspon escollir al Senat, de manera que proposa dos noms, com la resta de comunitats autònomes.

STC 49/2008 i 80/2008

Les STC 49/2008 i 80/2008 han acceptat els canvis normatius de la LOTC i el Reglament del Senat, i han propiciant la participació dels parlaments autonòmics en la designació de magistrats del Tribunal Constitucional per part del Senat.

El Parlament de Catalunya també té una important **funció electiva** consistent en escollir qui ocuparà alguns dels principals càrrecs de la Generalitat, entesa com a concepte ampli, i certs membres (com succeeix amb els senadors que representen la Generalitat) o la proposta de membres (com passa amb les propostes de magistrats del Tribunal Constitucional) d'òrgans estatals. En el cas de la Generalitat, podem destacar l'elecció del Síndic de Greuges, dels síndics de la Sindicatura de Comptes, de sis dels nou membres del Consell de Garanties Estatutàries, o els sis membres del Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Però la llista és força àmplia, i inclou els membres del Consell de Govern i del Consell Assessor de Continguts i de Programació de la Corporació Catalana de

Nota

L'article 61 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya ha suprimit l'exigència que els candidats a senadors siguin diputats del Parlament de Catalunya, i així està regulat a la Llei 6/2010, de 26 de març, del procediment de designació dels senadors que representen la Generalitat al Senat.

Mitjans Audiovisuais, dos dels membres dels consells socials de cada universitat pública, o part dels membres de la Junta de Govern de l'Institut Català Internacional per la Pau.

D'altra banda, el Parlament de Catalunya ha passat a tenir cert rol en el procediment de presa de decisions a escala europea mitjançant l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat (art. 200 RPC), i ha aprovat dictàmens relatius a la seva aplicació respecte a una proposta normativa europea, que s'han enviat a les Corts Generals, encara que el seu dictamen no vincula la posició final que ha de prendre el Parlament espanyol.

2.5. Organització

Per a parlar de la organització del Parlament cal fer menció de quatre aspectes diferents:

a) Organització interna: els parlamentaris i els grups parlamentaris

L'Estatut d'autonomia de Catalunya no fa una regulació detallada dels grups parlamentaris, malgrat que són esmentats en diverses ocasions. Cal mencionar que l'article 59.2 EAC indica que

«El Reglament del Parlament regula la formació dels grups parlamentaris i la intervenció d'aquests en l'exercici de les funcions parlamentàries».

S'acostuma a definir els **grups parlamentaris** com la traducció parlamentària dels partits polítics o d'una candidatura electoral (en aquesta línia cal llegir la regla de l'article 26.2 RPC que indica que per cada partit, federació o coalició electoral només es pot constituir un grup parlamentari).

El Reglament del Parlament de Catalunya els regula de manera que es pot entendre que també formen part de l'organització de la cambra. El que sí que es pot defensar és que en el parlamentarisme actual són els actors indispensables de la vida parlamentària, ja que els correspon activar la major part de les iniciatives parlamentàries, i són ells qui assenyalen els diputats que intervindran en els diferents debats.

Els **diputats individuals** tenen un marge d'actuació força reduït quan no actuen sota el paraigua de llur grup parlamentari. Les facultats individuals d'un diputat es restringeixen als seus drets (d'assistència al Ple, de pertànyer a una comissió, d'obtenció d'informació) i a la presentació d'esmenes, de preguntes i d'interpel·lacions (no poden presentar sols una proposició de llei).

A més, el Reglament del Parlament indica que el Parlament ha de posar a disposició dels grups parlamentaris els locals i els mitjans materials suficients i ha d'assignar-los, a càrrec del pressupost, una subvenció fixa i una altra de variable, tenint en compte la importància numèrica de cadascun i l'import global del pressupost del Parlament (art. 33 RPC).

Els grups parlamentaris són tan necessaris, que quan una candidatura electoral no arriba als cinc diputats s'ha d'unir a una altra i, si cap altra candidatura no ho accepta, aquests diputats han de formar part obligatòriament del Grup Mixt, que actua com a «grup escombria» per a recollir aquells diputats no integrats inicialment en cap grup. Un cop iniciada la legislatura, només es pot ingressar en el **Grup Mixt** per dues vies: si el nombre de membres d'un grup parlamentari es redueix durant el decurs de la legislatura fins a una xifra inferior a la meitat del nombre mínim exigint per a la constitució i el grup parlamentari resta dissolt, els seus membres s'han d'incorporar al Grup Mixt durant el temps que resti de la legislatura (art. 31 RPC); o en el cas d'expulsió del grup parlamentari de tots els diputats d'una formació política integrats en el si d'una coalició o federació, els diputats afectats han de passar al Grup Mixt (art. 34.3 RPC).

El 19 de gener de 2011 es va dur a terme una reforma del Reglament del Parlament per tal de crear subgrups parlamentaris en el si del Grup Mixt, que en la pràctica va suposar la seva quasi equiparació respecte als grups parlamentaris per a presentar la major part d'iniciatives parlamentàries, tot i que respecte als temps d'intervenció en el Ple es va acordar que se'l repartissin, i que es dividissin la participació en les diferents comissions.

La **figura del diputat no adscrit** està prevista en l'article 34 RPC per al cas de membres del Parlament que abandonin el seu grup parlamentari o que en siguin expulsats. És, per tant, una mesura per a desincentivar el transfuguisme polític, ja que els grups parlamentaris són destinataris de mitjans materials, personals i econòmics. Els diputats no adscrits no poden formar grup parlamentari propi ni integrar-se al Grup Mixt, perden tots els càrrecs que ocupaven al Parlament (art. 27.2 RPC) i només tenen dret de formar part d'una comissió, que ha de ser la que decideixi la Mesa en cada cas (art. 34.2 RPC).

Els diputats no adscrits

A l'inici de la IX legislatura, el Grup Mixt estava format per quatre diputats de la candidatura «Solidaritat Catalana per la independència» (SI) i tres de la candidatura «Ciutadans» (Cs). Però poc temps després, el 9 de març de 2011, el cap de llista de SI, Joan Laporta, va decidir abandonar els seus tres companys de llista. La Mesa del Parlament va prendre una decisió el 10 de març de 2011 on diu que «el Sr. Laporta continua essent membre del Grup Mixt, ara però, no adscrit en cap subgrup. El Grup Mixt està format pel SP Ciutadans, el SP de Solidaritat Catalana per la Independència i el Sr. Laporta». Es constata que la Mesa va considerar que el Sr. Laporta formava part d'una coalició i, tot i que no en fou expulsat, se li aplicà la regla prevista en l'article 34.3 RPC, tot i que ell ja estava en el Grup Mixt. De vegades, des de l'àmbit periodístic se'l va esmentar com a «diputat no inscrit» o «diputat no adscrit», i la Mesa del Parlament també el va qualificar com a diputat «no adscrit en cap subgrup», amb un vocabulari que pot donar lloc a confusió amb la figura prevista en l'article 34 RPC. Però de les circumstàncies que van donar lloc

a l'abandonament del subgrup parlamentari, i de la posterior decisió de la Mesa, s'extreu que el Sr. Joan Laporta no fou un diputat no adscrit als efectes de l'article 34 RPC.

b) Els òrgans de govern o direcció del Parlament: el president, la Mesa i la Junta de Portaveus

L'article 59.1 EAC assenyala que el Parlament de Catalunya té un president i una Mesa escollits pel Ple, i que el Reglament del Parlament ha de regular-ne l'elecció i les funcions.

La **Mesa del Parlament** és l'òrgan rector col·legiat del Parlament i està integrada, segons l'article 37.1 RPC, pel president, per dos vicepresidents i per quatre secretaris. El Ple escull els membres de la Mesa del Parlament en la sessió constitutiva del Parlament mitjançant votacions successives en què s'utilitza el sistema de paperetes (art. 43 RPC).

Aquestes són les funcions més importants de la Mesa:

- L'ordenació del treball parlamentari.
- La direcció dels serveis del Parlament.
- L'admissió a tràmit i la qualificació dels documents d'índole parlamentària, i la decisió de la seva tramitació.

La qualificació ha de fer-se «d'acord amb el Reglament» (art. 37.3.d RPC), la qual cosa significa que no pot adoptar criteris d'oportunitat política, sinó només criteris reglats per a cada tramitació parlamentària que estableixi el Reglament del Parlament.

El **president del Parlament** té la representació de la cambra, tot i que la Mesa també representa el Parlament en els actes a què assisteix; estableix i manté l'ordre de les discussions i dirigeix els debats amb imparcialitat, i atent al respecte degut al Parlament; i compleix i fa complir el Reglament (art. 39.1).

D'acord amb l'article 35.1 RPC, la **Junta de Portaveus** està constituïda pels portaveus de cada grup parlamentari, i presidida pel president del Parlament.

També assisteixen a les sessions de la Junta un dels secretaris del Parlament i el secretari general, o el lletrat que el substitueix. També hi poden prendre part la resta dels membres de la Mesa (cosa que acostuma a succeir normalment), una persona representant del Govern (perquè la Junta de Portaveus serveix

Nota

Tot i que el president del Parlament normalment pertany a la majoria parlamentària, amb qui vota i a qui recolza, acostuma a mantenir una postura de certa imparcialitat i neutralitat en la direcció de les sessions del Ple per a assegurar el compliment de les normes del debat.

com a òrgan d'enllaç entre Parlament i Govern, on aquest pot expressar la seva posició especialment en la programació del treball parlamentari) i, acompanyant el portaveu o qui el substitueix, un membre més per cada grup parlamentari (previsió de representació dual, que també ha esdevingut habitual a la pràctica).

La intervenció de la Junta de Portaveus és directament proporcional al caràcter polític de les decisions que cal prendre. Així, quan el president del Parlament ha de convocar un ple, l'ordre del dia l'ha de fixar «d'acord amb la Junta de Portaveus» (art. 81.2 RPC), i la Mesa necessita la mateixa aquiescència per a fixar el calendari de cada període de sessions (art. 81.1 RPC). La Junta de Portaveus és escoltada per a establir els criteris que contribueixen a ordenar i facilitar els debats i les tasques del Parlament, o per a decidir la comissió competent per a tramitar els projectes i les proposicions de llei, i per a decisions que podrien ser d'intendència, però són sensibles políticament, com ara la fixació del nombre de membres per grup parlamentari que han d'integrar en les comissions o l'assignació dels escons del Saló de Sessions als grups parlamentaris (art. 36 RPC).

c) Els òrgans de producció parlamentària: el Ple i les comissions

L'article 59.3 EAC indica que el Parlament funciona en Ple i en comissions.

El **Ple** és l'òrgan suprem del Parlament integrat pels diputats proclamats electes que han accedit al ple exercici de la condició de membres del Parlament (art. 71.1 RPC).

Les **comissions**, en canvi, són articulacions parcials del Parlament formades per un grup més reduït de diputats, designats pels grups parlamentaris en proporció a llurs membres, o, si no tenen una composició proporcional, aplicant la regla del vot ponderat segons el qual cada membre o membres representa un nombre igual al de diputats que integren el seu grup parlamentari en el Ple.

El Reglament del Parlament diferencia entre:

- Les comissions legislatives, que poden tramitar qualsevol iniciativa parlamentària en el respectiu abast material i són les úniques que poden tramitar propostes de textos legislatius i, si escau, aprovar-los quan actuen en seu legislativa plena.
- Les comissions específiques, que són les que estableix el Reglament del Parlament (Comissió de l'Estatut dels Diputats, Comissió de Peticions i Comissió de Matèries Secretes i Reservades), una llei (Comissió del Síndic

de Greuges, Comissió de la Sindicatura de Comptes i Comissió de Control de l'Actuació de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals), o les d'estudi, les d'investigació i les de seguiment creades amb aquest caràcter pel Ple.

Les comissions legislatives del Parlament acostumen a seguir l'estructura dels departaments del Govern, de manera que cada conseller o consellera sigui sotmès al control parlamentari en una única comissió, excepte en casos puntuals. Per això el Reglament reclama que el Ple del Parlament no les determini per majoria absoluta fins la setmana següent a la investidura del nou president de la Generalitat, tot i que després, en el decurs de la legislatura, amb la mateixa majoria, també podrà crear-ne d'altres o dissoldre'n alguna.

Dues comissions legislatives

En la XI legislatura, el conseller de territori i sostenibilitat té dues comissions legislatives que tracten els temes del seu departament: la Comissió de Territori i la Comissió de Medi Ambient i Sostenibilitat; la consellera de Treball, Afers Socials i Famílies ha d'anar a la Comissió d'Afers Socials i Famílies, i a la Comissió de Treball.

Entre les comissions d'estudi, cal fer un breu apunt sobre les **comissions d'investigació** (art. 59.6 EAC i art. 66 i 67 RPC). Aquestes comissions tenen un objecte concret que es pot crear sobre qualsevol assumpte d'interès públic que sigui competència de la Generalitat. No obstant la denominació, no té competències anàlogues a les autoritats judicials, tot i que tenen un plus de facultats perquè puguin efectuar les seves investigacions. Entre aquestes destaquen els poders especials per a requerir, per mitjà del president del Parlament, que qualsevol persona hi presti declaració, que haurà de comparèixer obligatòriament, i per a demanar documentació, ja estigui en mans públiques o privades, sobre els assumptes que estigui investigant.

La compareixença en les comissions d'investigació

Els darrers anys s'està plantejant la qüestió sobre si les autoritats i els funcionaris estatals estan obligats a comparèixer en les comissions d'investigació dels parlaments autonòmics. El Consell d'Estat considera la impossibilitat que l'assemblea legislativa d'una comunitat autònoma exerceixi control parlamentari sobre una autoritat del Govern de l'Estat, fins i tot quan el seu àmbit d'actuació coincideixi amb el de la comunitat autònoma. El Consell d'Estat sosté que un parlament autonòmic no té capacitat per a demanar la compareixença d'autoritats o de funcionaris que no depenguin de la comunitat autònoma. No obstant això, de vegades aquesta compareixença s'ha produït, especialment quan eren funcionaris estatals, o no tenien la consideració d'alt càrrec. El requeriment de càrrecs o d'autoritats aliens a la Generalitat pot estar motivat pel fet que, segons el parer de la comissió d'investigació, calgui la seva presència en qualitat d'experts coneixedors de la matèria, directament o indirectament. Ara bé, el requeriment d'autoritats, d'agents o de funcionaris que no pertanyen a la Generalitat no comporta que la seva presència tingui l'objecte de fer-ne un control.

El Reglament del Parlament de Catalunya facilita la creació de comissions d'investigació requerint només la signatura d'una tercera part dels diputats o de tres grups parlamentaris, i que poden fer una proposta vinculant a l'any (art. 66.3 RPC).

Nota

Facilitar la creació de comissions d'investigació sense necessitat d'una votació amb un quòrum de decisió per la regla de la majoria no implica que després, per al seu funciona-

ment, no s'apliqui l'esmentada regla, i pot passar com en la Comissió d'Investigació sobre les Actuacions del Govern per a Preparar la Secessió de Catalunya de la Resta d'Espanya de la XI legislatura, que la majoria parlamentària que dona suport al Govern no ha acceptat cap de les propostes per a conformar un pla de treball. La reforma parcial del Reglament del Parlament de 26 de juliol de 2017 ha afegit una regla per a intentar evitar aquesta situació: «L'acord de creació de la comissió l'ha d'adoptar la Mesa del Parlament, una vegada escoltada la Junta de Portaveus. Aquest acord ha de determinar l'objectiu i l'àmbit d'actuació de la comissió i el contingut bàsic del seu pla de treball, de conformitat amb la proposta presentada pels diputats o els grups parlamentaris que n'han demanat la creació» (art. 66.3 RPC). Caldrà veure com s'aplica la propera vegada que això succeeixi.

d) La Diputació Permanent com a òrgan de continuïtat del Parlament

La continuïtat del Parlament es requereix en dues situacions diferents: quan ha acabat la legislatura (per caducitat o perquè s'ha dissolt anticipadament), i en aquelles setmanes que no formen part d'un període de sessions (la primera quinzena de gener i la segona quinzena d'agost). La solució adoptada a Catalunya és garantir la continuïtat del Parlament per part d'un òrgan específic del Parlament anomenat Diputació Permanent. El nom de Diputació Permanent recupera parcialment la idea de la Diputació del General o Generalitat, que era la diputació permanent de les Corts catalanes.

La **Diputació Permanent** vetlla pels poders del Parlament. Es compon de vint-i-tres diputats i està presidida pel president del Parlament. Cap diputat membre del Govern no pot ésser membre de la Diputació Permanent.

Només quan la Diputació Permanent actua en els períodes entre sessions pot convocar el Parlament per acord de la majoria absoluta dels seus membres. Quan ha expirat el mandat parlamentari o s'ha dissolt el Parlament, i mentre no es constitueix el nou, el Reglament del Parlament n'enumera les funcions, que exclusivament pot exercir en atenció a la urgència o a l'especial importància o gravetat de certs fets¹.

⁽¹⁾Es destaquen les funcions d'acordar la compareixença del Govern per a informar sobre les actuacions d'aquest en relació amb fets d'importància especial succeïts després de la dissolució del Parlament, exercir el control dels decrets llei i de la legislació delegada o la d'autoritzar, a petició del Govern, per la majoria absoluta dels seus membres, suplementes de crèdit o crèdits extraordinaris per raó d'urgència i de necessitat justificada si ho exigeix la conservació de l'ordre, una calamitat pública o una necessitat financera urgent.

En aquests supòsits de dissolució o caducitat, la Mesa de la Diputació Permanent exerceix les funcions que ordinàriament fa la Mesa del Parlament en relació amb les mesures necessàries per a la gestió administrativa, econòmica i pressupostària del Parlament.

La Diputació Permanent, un cop constituït el Parlament de la nova legislatura i en la primera sessió plenària que es té després del debat d'investidura, rendeix compte en el Ple del Parlament de les decisions adoptades i dels afers tractats en el període entre legislatures.

2.6. Funcionament

Per tal de funcionar, cal que el Parlament tingui unes regles. Aquestes regles estan fixades principalment en el Reglament del Parlament de Catalunya, tot i que certes regles, per la seva importància en el conjunt del sistema parlamentari, estan fixades en l'Estatut d'autonomia. És a dir, el Parlament de Catalunya organitza els seus treballs de forma autònoma, amb els condicionants que estableix la norma institucional bàsica.

Del Reglament del Parlament de Catalunya es poden destacar les **regles de funcionament** següents:

- Els períodes ordinaris de sessions inclouen del 15 de gener al 31 de juliol i del 16 d'agost al 31 de desembre, tot i que el Parlament es pot reunir en sessions extraordinàries fora dels períodes ordinaris de sessions a petició del president de la Generalitat, o per acord de la Diputació Permanent.
- Les sessions dels òrgans de producció parlamentària són públiques. Només, excepcionalment, les sessions poden ser secretes si així s'acorda per una majoria de dos terços.
- L'ordre del dia del Ple el fixa el president del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus. L'ordre del dia de les comissions el fixa la Mesa respectiva, escoltats els portaveus dels grups parlamentaris de la comissió.
- La presa de decisions es fa després d'un debat públic on intervenen principalment els membres que designin els grups parlamentaris.
- Els membres del Govern poden parlar sempre que ho sol·licitin, però això genera un dret de rèplica als grups parlamentaris al·ludits, o a tots si s'ha fet una intervenció general.
- El quòrum per a l'adopció d'acords, és a dir, per a poder votar, és la presència de la meitat més un dels membres del Parlament.
- El quòrum de decisió ordinari és la majoria simple, que requereix més vots a favor que en contra sense que les abstencions decantin el resultat cap a una banda o l'altra, i sense perjudici de les majories especials que s'estableixen en l'Estatut d'autonomia de Catalunya, les lleis o en el Reglament. Per exemple, les lleis de desenvolupament bàsic de l'estatut requereixen majoria absoluta, i la reforma de l'Estatut o la llei electoral requereixen el vot de dues terceres parts dels diputats.
- Els diputats poden delegar el seu vot per diverses causes (baixa per maternitat, paternitat o hospitalització, malaltia greu o incapacitat perllongada

Reforma del Reglament del Parlament de Catalunya

La reforma parcial del Reglament del Parlament de 26 de juliol de 2017 ha reduït el que periodísticament s'anomenen «vacances parlamentàries» de manera que no tot el mes d'agost sigui fora del període de sessions. Si a les Corts Generals són fora dels períodes ordinaris de sessions els mesos de gener, juliol i agost, al Parlament de Catalunya actualment només ho són un total de 29 dies a l'any, catorze a l'inici de gener i quinze a l'inici d'agost.

degudament acreditades). Normalment, la delegació s'acostuma a fer en el portaveu del grup parlamentari.

- Hi ha diferents tipus de votacions, tot i que l'electrònica és l'habitual en el Ple, i en les comissions i la Diputació Permanent prima la votació a mà alçada. Es pot fer votació pública per crida, habitual per a les decisions relacionades amb el president de la Generalitat (investidura, moció de censura, qüestió de confiança), i votació secreta per paperetes o també secreta per mitjans electrònics.

3. El president de la Generalitat

El president de la Generalitat dirigeix i coordina l'acció del Govern. Les seves atribucions en la conformació del Govern el situen com el cap del Govern. A més, la relació de confiança que l'executiu ha de mantenir amb el Parlament es concentra en la seva persona, que adquireix un rol preeminent en el sistema polític parlamentari. També, el president de la Generalitat té la més alta representació de la Generalitat i és el representant ordinari de l'Estat a Catalunya (art. 67 EAC). Aquestes funcions representatives del president fan possible, de vegades, establir un cert paral·lelisme entre aquesta institució i la figura d'un cap d'Estat en un sistema parlamentari.

3.1. Estatut i elecció del president de la Generalitat

L'elecció del president de la Generalitat es fa mitjançant el procediment d'investidura. Per imperatiu constitucional, el Parlament l'ha d'escollir d'entre els seus membres (art. 152.1 CE). Una part minoritària de la doctrina entén el requeriment que els parlaments autonòmics triïn el president entre un dels seus membres només com una condició d'accessibilitat al càrrec, per la qual cosa seria possible dimitir just després de la presa de possessió com a diputat i continuar exercint la presidència.

El procediment de designació i investidura del president de la Generalitat segueix el procediment previst en l'article 99 CE per a la investidura del president del Govern espanyol, tot i que l'Estatut d'autonomia podria haver previst un model diferent respectant l'elecció parlamentària d'un diputat com a president. No obstant això, hi ha algunes diferències, i la principal és que a Catalunya és el president o la presidenta del Parlament qui fa les funcions del rei en relació amb la consulta dels grups polítics i la proposta d'un candidat. També s'explicita que a Catalunya en la investidura es dona per aprovat el programa de govern.

Però la idea principal és la mateixa: hi ha un únic candidat a president de la Generalitat que presenta davant del Ple el seu programa de govern i sol·licita la confiança de la cambra. El debat parlamentari gira, doncs, entorn a la seva persona i el seu programa de govern. Si el candidat és investit pel Parlament, el rei el nomena formalment president de la Generalitat, amb la contrasignatura del president del Govern espanyol.

El fet de no obtenir ni la majoria absoluta (en primera votació) ni la majoria simple (en segona votació quaranta-vuit hores després) no comporta cap tipus de penalització per al candidat. L'article 4.5 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, simplement diu que

«Si en la segona votació el candidat o candidata tampoc no és elegit, es tramita una nova proposta».

De manera que, després d'una nova ronda de contactes amb els líders dels grups parlamentaris, el president del Parlament pot tornar a proposar el mateix candidat. Es pot pensar que la mateixa persona pot aconseguir nous suports o pot canviar el seu programa per a intentar captar-los.

Si, un cop transcorreguts dos mesos des de la primera votació d'investidura, cap candidat no és elegit, el Parlament resta dissolt automàticament i el president de la Generalitat en funcions convoca eleccions de manera immediata.

El dia 10 de gener de 2016

El diumenge 10 de gener de 2016 finia el termini de dos mesos des de la primera votació d'investidura del candidat Artur Mas, la investidura del qual va ser rebutjada pel Parlament en primera i en segona votació. El Parlament de Catalunya va escollir *in extremis* un candidat, Carles Puigdemont, aquell mateix dia, poques hores abans de la dissolució automàtica del Parlament.

El president de la Generalitat té el tractament de Molt Honorable Senyor, té dret a utilitzar com a distintius la bandera de Catalunya i l'escut de la Generalitat, i té dret a rebre els altres honors que corresponen a la dignitat del càrrec. Als efectes de precedències i protocol, a Catalunya el president de la Generalitat té la posició preeminent que li correspon com a representant de la Generalitat i com a representant de l'Estat a Catalunya, i presideix, de conformitat amb la legislació vigent, els actes oficials als quals assisteix.

La durada del mandat del president de la Generalitat és inferior a quatre anys per decisió del president, tant per dimissió voluntària (art. 67.7 EAC) com per dissolució anticipada del Parlament (art. 67.7 i 75 EAC), o perquè es vegi obligat a dimitir per aprovació d'una moció de censura o pèrdua d'una qüestió de confiança (art. 67.7 i 74 EAC). El mandat també podria ser inferior a quatre anys si el Parlament reconegués que el president té una incapacitat que l'inhabilita, o si el Poder Judicial dictés una sentència penal que l'inhabilités per a l'exercici d'un càrrec públic (art. 67.7 EAC).

3.2. Funcions del president de la Generalitat

L'Estatut d'autonomia declara que el president de la Generalitat, a part de la representació de la Generalitat i de l'ordinària de l'Estat, dirigeix l'acció del Govern (art. 67.1 EAC).

La funció de cap de l'executiu és la que explica la major part de les atribucions quotidianes del president de la Generalitat. Ell és qui representa el Govern degut a la preeminència respecte als consellers, que són nomenats per ell, de

tal manera que li correspon resoldre els conflictes d'atribucions, positius o negatius, entre consellers i entre òrgans o organismes dependents de diferents departaments.

També li pertoca encomanar a un conseller que s'encarregui del despatx ordinari dels assumptes i de les funcions que corresponen a un altre conseller en cas d'abstenció, recusació, absència, malaltia, impediment o en cas de vacança del càrrec, i ha de ser informat dels esborranys de normes abans que siguin sotmesos a l'aprovació del Govern.

El president de la Generalitat convoca i presideix les reunions del Govern. És qui coordina el programa legislatiu del Govern i l'elaboració de disposicions reglamentàries, estableix i desplega les directrius generals de l'acció de govern i n'assegura la continuïtat, de forma que impulsa i coordina l'activitat dels departaments i estableix, quan calgui, estratègies de planificació i d'acció conjunta.

En relació amb el Parlament, el president de la Generalitat té una sèrie d'atribucions que són fruit de la relació de confiança que ha de mantenir amb el Parlament i de la col·laboració de poders pròpia dels sistemes parlamentaris, com són el plantejament de la qüestió de confiança i la de sol·licitar la convocatòria d'una sessió extraordinària o d'un debat general al Parlament.

L'article 10 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, conté les atribucions que corresponen al president de la Generalitat en exercici de la més alta representació de la Generalitat, i que són les següents:

- a) Manténir les relacions amb les autoritats de les institucions de l'Estat, de les comunitats autònomes i dels ens locals, i de llurs administracions públiques, i també amb les autoritats de l'àmbit internacional.
- b) Signar els convenis de col·laboració i els acords de cooperació amb altres comunitats autònomes que aprova el Govern, llevat que aquest n'autoritzi la signatura a un membre del Govern o a un alt càrrec al servei de la Generalitat.
- c) Convocar les eleccions al Parlament i decretar la dissolució anticipada o la fi de la legislatura.
- d) Convocar, dins dels vint dies següents a la data de les eleccions, la sessió constitutiva de la legislatura.
- e) Nomenar els membres del Consell de Garanties Estatutàries.
- f) Convocar el referèndum per a l'aprovació de la reforma de l'Estatut.

- g)** Presidir la junta de seguretat a què fa referència l'article 164.4 de l'Estatut.
- h)** Les altres atribucions que determinen l'Estatut i les lleis.

D'altra banda, l'article 11 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, enumera les atribucions, de naturalesa eminentment formal, que corresponen al president de la Generalitat, en exercici de la representació ordinària de l'Estat a Catalunya:

- a)** Promulgar, en nom del rei, les lleis, els decrets legislatius i els decrets llei de Catalunya i ordenar-ne la publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i en el Boletín Oficial del Estado.
- b)** Ordenar la publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya dels nomenaments del president del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, del fiscal superior de Catalunya i dels altres càrrecs institucionals de l'Estat a Catalunya que, d'acord amb les lleis, escaigui de publicar.
- c)** Demanar la col·laboració a les autoritats de l'Estat que exerceixen funcions públiques a Catalunya.
- d)** Les altres atribucions que determinen l'Estatut i les lleis.

4. El Govern

4.1. Composició

L'article 68.2 EAC indica que el Govern es compon del president de la Generalitat, el conseller primer, si escau, i els consellers.

L'Estatut d'autonomia no estableix explícitament qui nomena (i cessa) els consellers. És la Llei 13/2008 la que ho estableix i reserva aquesta facultat al president de la Generalitat. En canvi, l'article 69 EAC sí que explicita que el president, per decret, pot nomenar i separar un conseller primer.

No obstant això, des de l'entrada en vigor de l'Estatut de 2006 no s'ha nomenat cap conseller primer. S'ha optat per una figura –el vicepresident– no prevista en l'Estatut, sinó en la Llei 13/2008, cosa que podria fer que en un futur aquesta figura deixés d'existir. En el passat també van existir figures com el conseller en cap, que després no han tingut continuïtat. L'opció de l'Estatut per la denominació «conseller primer» s'ha vist, doncs, desafortunada perquè no era una denominació consolidada en el si dels governs de la Generalitat de l'etapa democràtica.

Els càrrecs del vicepresident i del conseller primer són figures potestatives del Govern, i excloents: si es crea una, no es pot crear l'altra. Ambdues figures, quan són creades, exerceixen la suplència i substitució interina del president de la Generalitat. Són membres del Govern, i poden rebre idèntiques delegacions per part del president de la Generalitat, tot i que el conseller primer no pot ser titular de cap departament de l'Administració de la Generalitat. El conseller primer, quan és nomenat, és membre del Govern, però no titular d'un departament. La regulació del conseller primer està prevista en l'Estatut (art. 69 EAC). En canvi, la del vicepresident ho està, com s'acaba d'esmentar, en la Llei 13/2008.

El president de la Generalitat determina per decret el nombre, la denominació i l'àmbit de competències dels departaments en què s'organitza el Govern. L'estructura orgànica de cada departament s'estableix per decret del Govern, amb subjecció al que determina la normativa reguladora de l'organització de l'Administració de la Generalitat. El president de la Generalitat ha de compareixer davant del Parlament per a rendir comptes de l'estructura i la composició que adopta el Govern en constituir-se, i també de les modificacions posteriors (art. 23, Llei 13/2008).

El Govern també pot crear en el seu si comissions de govern, de caràcter temporal o permanent, les quals tindran les funcions que específicament els atribueixi o els delegui. També pot nomenar comissionats, que tenen la consideració d'alts càrrecs, als quals ha d'assignar un àmbit d'actuació específic, i que ha d'adscriure a un departament. Els comissionats adscrits al Departament de la Presidència, o al departament del qual sigui titular el vicepresident o la vicepresidenta, poden tenir la denominació de viceconsellers. Els comissionats assisteixen a les reunions del Govern quan són convocats específicament per a informar sobre el compliment de les funcions que tenen encomanades.

El Govern es reuneix convocat pel president de la Generalitat. La convocatòria ha d'anar acompanyada de l'ordre del dia de la reunió. Les decisions del Govern han de constar en una acta, que ha d'estendre el secretari del Govern, que és un alt càrrec nomenat i cessat directament pel president de la Generalitat, que assisteix i assessora el Govern. La Llei 13/2008 preveu que les decisions es prenguin per majoria simple, tot i que en la pràctica no és factible que hi hagi membres del Govern que sistemàticament s'oposin a les decisions de la resta dels seus companys o a les proposades pel president de la Generalitat, que pot cessar els consellers en qualsevol moment.

Les deliberacions del Govern, com també les opinions i els vots que s'emeten, tenen caràcter secret. Les persones que assisteixen a les reunions del Govern han de mantenir el secret fins i tot un cop hagin deixat el càrrec. Els membres del Govern no poden divulgar, mentre no es facin públics oficialment, els documents que coneixen per raó del càrrec.

El Consell Tècnic del Govern, format com a mínim pels secretaris generals de cada departament sota la supervisió del conseller primer, el vicepresident o el secretari del Govern, és l'òrgan col·legiat de suport al Govern al qual correspon l'anàlisi i l'estudi dels assumptes que cal sotmetre a l'aprovació o a la consideració del Govern.

En el marc del sistema parlamentari català, el president de la Generalitat i els consellers responen políticament davant del Parlament de forma solidària, sense perjudici de la responsabilitat directa de cadascun d'ells (art. 74.1 EAC).

En l'àmbit de l'estatut personal dels membres del Govern, cal apuntar que el president de la Generalitat i els consellers, durant el seu mandat i pels actes presumptament delictius comesos en el territori de Catalunya, no poden ésser detinguts ni retinguts excepte en cas de delictes flagrants. Gaudeixen, per tant, d'una immunitat amb el mateix contingut que els diputats. El fur especial també coincideix amb el previst per als diputats (Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i la responsabilitat penal fora del territori de Catalunya davant del Tribunal Suprem). Els membres del Govern no tenen, en canvi, la prerrogativa de la inviolabilitat si no són també diputats.

4.2. Funcions

L'article 68.1 EAC indica que el Govern és l'òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat i, exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb l'Estatut i les lleis.

El Govern té, doncs, funcions de direcció política (orientació i impuls de l'acció política, a partir del programa de govern aprovat en la sessió d'investidura), i funcions de direcció de l'Administració (més lligades amb la idea de funció executiva i comandament de l'aparell de govern). En el camp normatiu, la norma jurídica paradigmàtica del Govern és el reglament, tot i que també aprova els decrets llei i els decrets legislatius, i és qui presenta els projectes de llei i elabora i presenta al Parlament el projecte de llei de pressupostos.

D'acord amb l'article 26 de la Llei 13/2008, corresponen al Govern les atribucions següents:

- a) Dirigir l'acció política i l'Administració de la Generalitat, en el marc de les directrius generals de l'acció de govern establertes pel president de la Generalitat.
- b) Aprovar projectes de llei i presentar-los al Parlament, i, si escau, acordar-ne la retirada.
- c) Elaborar i aprovar el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat, i executar-los, un cop aprovats pel Parlament.
- d) Dictar decrets legislatius i decrets llei.
- e) Exercir la potestat reglamentària en tots els casos en què no sigui específicament atribuïda al president de la Generalitat o als consellers.
- f) Donar o denegar la conformitat a la tramitació de les proposicions de llei presentades al Parlament que poden implicar un augment de crèdits o una disminució dels ingressos pressupostaris.
- g) Adoptar les mesures necessàries per a l'execució dels tractats i els convenis internacionals, i per al compliment dels actes normatius que en deriven, en allò que afecti les matèries que siguin competència de la Generalitat.

h) Acordar el nomenament i el cessament, a proposta del president de la Generalitat o del conseller competent, dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de rang igual, assimilat o superior al de director o directora general, llevat que correspongui de fer-ho al president de la Generalitat, i acordar també els altres nomenaments i cessaments que les lleis li atribueixen.

i) Participar en els processos per a designar membres d'òrgans estatals en els termes que estableixin les lleis corresponents i el Reglament del Parlament.

j) Proposar al president de la Generalitat el nomenament dels tres membres del Consell de Garanties Estatutàries que determinen l'Estatut i la Llei 2/2009.

k) Aprovar la subscripció pel Govern o per l'Administració de la Generalitat dels convenis de col·laboració i els acords de cooperació, i també dels acords de col·laboració subscrits amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals, i autoritzar amb caràcter previ la subscripció d'aquests convenis i acords quan en formin part organismes o entitats públiques dependents o vinculats a l'Administració de la Generalitat.

l) Exercir les competències que en matèria de demarcació, planta i capitalitat judicials li atribueixen l'Estatut i les lleis.

m) Formular al Govern de l'Estat les observacions i les propostes que estimi pertinents en relació amb les iniciatives de revisió dels tractats de la Unió Europea i els processos de subscripció i ratificació subsegüents, pel que fa a les iniciatives i les propostes presentades pel Govern de l'Estat davant de la Unió Europea, i en relació amb els actes de subscripció dels tractats i els convenis internacionals que afectin d'una manera directa i singular les competències de la Generalitat, i també nomenar, a proposta del departament competent, les persones que hagin de representar la Generalitat en les delegacions negociadores de l'Estat davant de la Unió Europea i en la representació permanent de l'Estat a la Unió Europea.

n) Instar el Govern de l'Estat a iniciar accions davant del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, i també adoptar acords en relació amb l'accés de la Generalitat al Tribunal, en els termes que estableixi la normativa europea.

o) Crear, modificar, dividir o extingir entitats i organismes públics o privats que depenguin de la Generalitat o que hi estiguin vinculats, i aprovar-ne els estatuts, si els acords esmentats no requereixen una llei del Parlament.

p) Exercir la iniciativa per a la reforma de l'Estatut.

q) Interposar recursos d'inconstitucionalitat, promoure conflictes de competència davant del Tribunal Constitucional i personar-se en altres processos davant del Tribunal.

- r) Atorgar honors i distincions, d'acord amb la normativa específica.
- s) Qualsevol altra atribució que li atribueixin l'Estatut i les lleis.

El Govern, quan està en funcions per canvi de legislatura a conseqüència d'eleccions o per dimissió del president –voluntària o per l'aprovació d'una moció de censura o denegació d'una qüestió de confiança–, ha de limitar la seva actuació al despatx ordinari dels assumptes públics, inclòs l'exercici de la potestat reglamentària, i s'ha d'abstenir, llevat que ho justifiquin raons d'urgència o d'interès general degudament acreditades, d'adoptar qualsevol altra mesura. En aquesta situació, no pot aprovar el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat, ni presentar projectes de llei al Parlament, ni dictar decrets legislatius. Sí que pot dictar decrets llei, de conformitat amb els requisits i procediments previstos estatutàriament i en el Reglament del Parlament de Catalunya.

5. L'Administració de la Generalitat

L'article 71.1 de l'Estatut d'autonomia està dedicat a l'Administració de la Generalitat. La defineix com «l'organització que exerceix les funcions executives atribuïdes per aquest Estatut a la Generalitat». D'altra banda, l'article 68.1 indica que el Govern dirigeix l'Administració de la Generalitat.

Aquesta definició, centrada en el punt de vista orgànic o subjectiu del concepte d'administració pública, es completa amb la indicació que l'Administració de la Generalitat serveix amb objectivitat els interessos generals i actua amb submissió plena a les lleis i al dret (article 71.2 EAC). En conseqüència, apareixen les notes clàssiques de la definició de l'administració pública: gestió (executar, servir), subordinació a consideracions superiors de tipus polític (direcció del Govern) i alteritat (actuació respecte als interessos generals, no de la pròpia organització).

En l'àmbit dels principis, l'Estatut d'autonomia reproduïx alguns dels principis establerts constitucionalment per a totes les administracions públiques (objectivitat, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al dret). N'afegeix d'altres, com la transversalitat (per a la integració de les polítiques públiques) i la transparència (per a fer pública la informació necessària perquè els ciutadans en puguin avaluar la gestió). N'hi ha dos que no esmenta (eficàcia i jerarquia), però que es poden considerar implícits.

Els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat són el president de la Generalitat, el Govern, el conseller primer del Govern, el vicepresident del Govern i els consellers. Els òrgans superiors són escollits per raons polítiques o pel Parlament (president de la Generalitat) o pel president (vicepresident, consellers). Cal recordar que el Govern s'organitza en departaments que integren l'Administració de la Generalitat. La direcció superior de cada departament correspon a un conseller. A cada departament hi ha una secretaria general, i les direccions generals imprescindibles que exigeixen els serveis especialitzats que s'integren dins d'aquell.

Els Secretaris Generals i els Directors Generals, i altres llocs de treball que hi són assimilats, són alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat. Els alts càrrecs també són majoritàriament de designació política, tot i que els llocs de directors generals poden ser coberts per funcionaris de carrera.

En canvi, en els nivells inferiors de l'Administració (Subdireccions Generals, els Serveis, les Seccions i els Negociats) comença la professionalització, tot i que els subdirectors són de lliure designació entre els funcionaris de carrera.

Aquests són els òrgans centrals de l'Administració de la Generalitat perquè la seva competència s'estén a tot el territori de Catalunya. L'Administració territorial de la Generalitat s'estructura en Delegacions Territorials del Govern, tot i que també cal destacar els diferents Serveis territorials, que representen cadascun dels Departaments de la Generalitat de Catalunya en el seu àmbit territorial.

Al principi, les Delegacions Territorials del Govern de la Generalitat van coincidir amb les demarcacions provincials, però posteriorment se'n van crear d'altres que ja trencaven aquesta coincidència inicial: Terres de l'Ebre, Catalunya Central i Alt Pirineu-Aran.

Els delegats territorials del Govern representen el Govern i són la màxima autoritat de la Generalitat a la delegació territorial respectiva, i tenen, als efectes de protocol, rang de secretari general. Els delegats territorials tenen funcions de representació, informació i coordinació del Govern dins del seu àmbit territorial (art. 25, Llei 13/2008). A més, els correspon fer el seguiment de l'execució dels plans i dels programes del Govern, i proposar als òrgans departamentals o interdepartamentals competents les actuacions que considerin adients en el seu àmbit territorial.

A banda dels òrgans actius que són els que expressen i executen la voluntat de l'Administració, cal fer una breu menció als òrgans consultius. D'acord amb l'article 21 de la Llei 13/1989, són òrgans consultius de l'Administració de la Generalitat, els que tenen assignades expressament funcions d'informe, consulta, assessorament o proposta, i que es poden crear amb caràcter interdepartamental o dins d'un departament.

Òrgans consultius

L'article 72 EAC regula els principals òrgans consultius del Govern, que constitueixen la punta de l'iceberg de l'administració consultiva. La Comissió Jurídica Assessora és l'alt òrgan consultiu del Govern, i el Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya és l'òrgan consultiu i d'assessorament del Govern en matèries socioeconòmiques, laborals i ocupacionals. No obstant això, el Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya també té caràcter d'òrgan de participació institucional dels sectors econòmics (sindicats, empresaris i sectors específics). En canvi, la Comissió Jurídica Assessora no té aquest caràcter (està integrada principalment per juristes i determinats alts càrrecs).

L'Administració de la Generalitat s'organitza en departaments, però també en altres ens instrumentals amb personalitat jurídica pròpia que tenen denominacions molt variades (organismes autònoms, agències, entitats, instituts, consorcis), diversos graus de dependència dels departaments i règims jurídics diferents, i amb més o menys submissió al dret administratiu i al dret privat. Hi ha qui denomina tots aquests ens instrumentals de l'Administració com a

«Administració institucional». També hi ha un seguit d'empreses públiques o d'empreses privades on la Generalitat té una participació minoritària amb una capacitat de control diferent segons els casos.

Nombre d'entitats incloses en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017

Sector públic	
Generalitat	1
Entitats autònomes administratives i CatSalut	20
Entitats autònomes comercials i financeres	2
Entitats de dret públic	44
Societats mercantils	27
Consortis	54
Fundacions	34
Subtotal sector públic	182
Entitats no majoritàries	
Entitats autònomes administratives i CatSalut	1
Consortis	12
Fundacions	6
Subtotal entitats AP SEC	19
Consortis adscrits	2
Subtotal entitats no majoritàries	21
Total majoritàries i no majoritàries	203

6. Les altres institucions de la Generalitat

Segons es desprèn del Capítol V del Títol II de l'Estatut d'autonomia, el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya són institucions estatutàriament necessàries, i el legislador català no pot suprimir-les. A més, les tres primeres s'han de regular mitjançant un tipus específic de llei, les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut (art. 62.2 EAC). Ara bé, no són constitucionalment necessàries d'acord amb el disseny institucional previst en l'article 152.1 CE.

Institució	Principal atribució
Consell de Garanties Estatutàries	Emetre dictàmens tecnicojurídics
Síndic de Greuges	Resoldre queixes i consultes
Sindicatura de Comptes	Elaborar informes de fiscalització
Consell de l'Audiovisual de Catalunya	Atorgar llicències Imposar sancions Dictar instruccions

L'Estatut també menciona i regula altres institucions a les quals atorga un àmbit funcional més concret i, en virtut dels poders d'autoorganització que té la Generalitat, es poden crear altres organismes específics per a exercir l'autogovern.

6.1. El Consell de Garanties Estatutàries

El Consell de Garanties Estatutàries és la institució de la Generalitat que vetlla perquè les disposicions de la Generalitat s'adeqüin a l'Estatut i a la Constitució, i també dictamina prèviament a la interposició de determinats procediments davant del Tribunal Constitucional.

El Consell de Garanties Estatutàries té autonomia orgànica, funcional i presupostària d'acord amb les lleis. El Consell de Garanties Estatutàries succeeix, per mandat legal, el Consell Consultiu, que es va crear a l'empara de l'Estatut d'autonomia de 1979 i va desenvolupar les seves funcions entre els anys 1981 i 2009.

El Consell de Garanties Estatutàries compleix les seves funcions per mitjà de dictàmens tecnicojurídics, que en cap cas no expressen criteris d'oportunitat o de conveniència. Les conclusions d'un dictamen del Consell de Garanties Estatutàries han d'expressar la decisió del Consell respecte a l'objecte del dictamen, i han de fer constar si s'adopta per majoria o per unanimitat. Les conclu-

sions poden advertir, si escau, de la inconstitucionalitat o l'antiestatutarietat globals del text objecte de dictamen. Els membres del Consell de Garanties Estatutàries poden expressar en un vot particular l'opinió que han defensat en la deliberació d'un dictamen, tant pel que fa a les conclusions com a la fonamentació. Els vots particulars acompanyen el dictamen.

El Consell de Garanties Estatutàries emet dictàmens preceptius o potestatus, però sempre a instància de part, tot i que el Consell està facultat per a ampliar l'objecte d'un dictamen a altres preceptes de la disposició que n'és objecte i a altres vots particulars i esmenes, si tenen relació directa amb els sol·licitats. Cal recordar que la STC 31/2010 va declarar la inconstitucionalitat del caràcter vinculant de certs dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries (els referents a drets estatutaris), tal com preveia la redacció inicial de l'EAC i, en conseqüència, tots els seus dictàmens són no vinculants per a les institucions que els han sol·licitat.

STC 31/2010

La STC 31/2010 del Tribunal Constitucional considera que el caràcter vinculant de certs dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries, previst en la redacció inicial de l'EAC, diluïa la diferència que hi ha entre els òrgans de naturalesa consultiva i el Tribunal Constitucional, amb naturalesa jurisdiccional, i perjudicava el monopoli de rebuig de les normes amb força de llei propi del Tribunal Constitucional. A més, va considerar que es limitaven les competències i l'autoritat del Parlament i es perjudicaven els drets de participació política reconeguts en l'article 23 CE.

El Consell de Garanties Estatutàries no dictamina sempre que es vulgui interposar un procediment (recurs, qüestió o conflicte) davant del Tribunal Constitucional, només respecte a tres tipus de procediments: el recurs d'inconstitucionalitat, el conflicte de competències i el conflicte en defensa de l'autonomia local. En aquests casos, el dictamen és preceptiu, i el Consell de Garanties Estatutàries és el responsable d'identificar els possibles motius d'inconstitucionalitat i de conflicte de competències que puguin afectar l'autogovern català o l'autonomia local com a conseqüència de la normativa d'origen estatal.

En canvi, respecte a l'adequació a l'ordenament jurídic de certes propostes de normes (reforma de l'Estatut, proposicions i projectes de llei, inclosos els tramitats en lectura única, decrets llei abans de la seva convalidació, projectes de decret legislatiu) el Consell de Garanties Estatutàries només pot emetre un dictamen a sol·licitud formal de part legitimada.

Cal destacar que els projectes de llei sotmesos a l'aprovació del Parlament només són informats pel Consell de Garanties Estatutàries si ho demanen dos grups parlamentaris, una desena part dels diputats o el Govern. Si el projecte o la proposició de llei desenvolupa o afecta drets estatutaris reconeguts pels Capítols I, II i III del Títol I de l'Estatut, també pot demanar el dictamen el Síndic de Greuges. En relació amb els projectes i les proposicions de llei en discussió al Parlament, cal fer la sol·licitud de dictamen al Consell de Garan-

Nota

El Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 7/2017 sobre la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament va afirmar que aquesta reforma té el tractament d'una iniciativa legislativa via proposició de llei i és, per tant, una matèria objecte al dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, tot i que no es preveu expressament en l'article 16 de la Llei 2/2009.

ties Estatutàries abans del debat final en el Ple, quan la comissió corresponent ha fixat un text, que s'anomena dictamen de la comissió (art. 76.2.a EAC i art. 26, Llei 2/2009).

La composició del Consell de Garanties Estatutàries no està inclosa en l'Estatut d'autonomia de Catalunya, sinó en la llei que en desenvolupa la institució, la Llei 2/2009, que en el seu article 3.1 indica que està format per nou membres.

Aquests nou membres han d'ésser juristes de competència i prestigi reconeguts, amb més de quinze anys d'experiència professional, i han de tenir la condició política de catalans. Els membres del Consell de Garanties Estatutàries són nomenats pel president de la Generalitat, sis dels quals a proposta del Parlament amb l'acord per majoria de tres cinquenes parts dels diputats, i els tres restants, a proposta del Govern. Un dels tres membres del Consell de Garanties Estatutàries designats pel Govern ho és d'entre una terna proposada pel Consell de Govern Locals.

Els membres del Consell de Garanties Estatutàries són nomenats per un període de nou anys, i no poden ésser reelegits. El Consell de Garanties Estatutàries es renova per terços cada tres anys. A cada renovació del Consell correspon al Parlament designar dos membres nous, i al Govern, designar-ne un.

Els membres del Consell de Garanties Estatutàries escullen, d'entre ells, en votació secreta i per majoria absoluta, el president del Consell. En el cas que cap candidat no obtingui la majoria absoluta, cal repetir l'elecció entre les dues persones més votades, i s'escull el candidat que obté més vots; si es produeix un empat, s'escull el candidat més antic o, en cas d'igualtat en l'antiguitat, el candidat de més edat. El president del Consell de Garanties Estatutàries és nomenat pel president de la Generalitat per a un període de tres anys, renovable una sola vegada.

6.2. El Síndic de Greuges

El Síndic de Greuges té la funció de protegir i defensar els drets i les llibertats que reconeixen la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

Amb aquesta finalitat supervisa l'activitat de l'Administració de la Generalitat en sentit ampli, incloent l'Administració institucional (organismes públics o privats vinculats o que en depenen) i també aquelles empreses privades que gestionen serveis públics o acompleixen activitats d'interès general o universal (o activitats equivalents de manera concertada o indirecta), i les empreses adjudicatàries que tenen un vincle contractual amb l'Administració de la Generalitat i amb les entitats públiques que en depenen. També supervisa l'activitat

Consulta recomanada

Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

de l'Administració local de Catalunya i la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen. El Síndic de Greuges no actua, en conseqüència, en relació amb assumptes i disputes entre privats.

Cal recordar, però, que el Tribunal Constitucional va anul·lar l'incís «amb caràcter exclusiu» per a fer referència a la supervisió que fa de l'Administració de la Generalitat, tot recordant que les funcions del Defensor del Poble no se circumscriuen a l'Administració de l'Estat, ja que l'article 54 CE menciona l'administració com a àmbit de treball del Defensor del Poble, no de l'Administració de l'Estat.

D'altra banda, l'article 78.1 EAC i l'article 26 de la Llei del Síndic de Greuges (Llei 24/2009), en regular els subjectes sotmesos a la supervisió del Síndic de Greuges, no mencionen l'Administració de l'Estat. No obstant això, el Síndic de Greuges pot supervisar, en els supòsits i en els termes en què ho acordi expressament per conveni amb el Defensor del Poble, l'activitat de l'Administració general de l'Estat a Catalunya, però aquest conveni encara no s'ha fet.

El síndic rep les consultes i les queixes dels ciutadans, però també pot dur a terme actuacions d'ofici. Ara bé, no té poder sancionador vers l'Administració, i basa les seves actuacions en la persuasió i els suggeriments i les recomanacions.

El Síndic de Greuges, en el compliment de la seva funció de protecció i defensa dels drets i de les llibertats, es pot adreçar a totes les autoritats, tots els òrgans i tot el personal de qualsevol administració pública amb seu a Catalunya.

La institució del Síndic de Greuges es va introduir en l'Estatut d'autonomia com una institució inspirada en la figura de l'*Ombudsman* dels països nòrdics, tot i que la seva configuració també ha rebut influències d'altres defensors del poble o de la ciutadania.

L'Estatut d'autonomia indica que els principals paràmetres de la regulació de la institució, com són l'estatut personal del Síndic de Greuges, les incompatibilitats, les causes de cessament, l'organització i les atribucions de la institució, s'han d'establir per mitjà de llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut (art. 62.2 i 79.3 EAC).

L'Estatut d'autonomia mateix estableix un límit en la legislació que en faci el Parlament de Catalunya, que actua com a garantia institucional del Síndic, en indicar que gaudeix d'autonomia reglamentària, organitzativa, funcional i pressupostària d'acord amb les lleis (art. 79.3 EAC).

En conseqüència, correspon al Parlament, en virtut de l'article 79 EAC, regular per mitjà de llei les atribucions del Síndic. És la llei del Síndic (Llei 24/2009) la que va introduir les competències en relació amb la prevenció de la tortura i d'altres tractes cruels, inhumans o degradants a tots els espais on hi hagi persones privades de llibertat, tant en centres o instal·lacions localitzats a Catalunya, com en mitjans de transport que transcorrin pel seu territori. Cal esmentar, però, que el redactat inicial de la Llei pretenia establir que el Síndic era una «Autoritat Catalana» amb el caràcter «d'organisme nacional independent» en virtut del Protocol facultatiu de la Convenció de les Nacions Unides contra la tortura i altres tractes o penes cruels, inhumans o degradants, adoptat per l'Assemblea General de les Nacions Unides mitjançant la Resolució 57/199, de 18 de desembre de 2002, i ratificat per Espanya el 3 de març de 2006.

STC 46/2015

La STC 46/2015 va anul·lar els articles de la Llei 24/2009 que feien referència a l'esmentat tractat internacional i els que esmenten el Síndic com a «Autoritat Catalana». Aquesta sentència comença recordant que les Corts Generals han designat el Defensor del Poble com a mecanisme nacional de prevenció de la tortura en el marc del mencionat. El Tribunal Constitucional afirma que l'Estat és l'únic responsable del compliment del Protocol i de fer la designació del mecanisme nacional de prevenció. La STC 46/2015 declara que les funcions del Defensor del Poble, com a mecanisme nacional del Protocol facultatiu de la Convenció contra la tortura i altres tractes o penes cruels, inhumans o degradants, no són obstacle per a les funcions supervidores del Síndic de Greuges: «y concretamente en relación con la prevención de la tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes».

D'altra banda, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableix que el Síndic de Greuges ha d'elaborar anualment, i presentar al Parlament, un informe general d'avaluació de l'aplicació d'aquesta llei (article 93.1) perquè la llei li atorga la competència per a avaluar-la (article 91).

El síndic és escollit pel Ple del Parlament, en sessió convocada amb aquesta única finalitat, per majoria de tres cinquenes parts. Per a ésser elegit síndic o síndica cal tenir majoria d'edat, gaudir de la condició política de català o catalana i estar en ple ús dels drets civils i polítics. En cas que el candidat proposat no obtingui la majoria necessària en la primera votació, s'obre un termini d'un mes per a presentar noves candidatures i es reinicia el procediment d'elecció.

El Síndic de Greuges no és un òrgan intern del Parlament ni està sotmès jeràrquicament a l'autoritat parlamentària. Cal esmentar, però, que les seves prerrogatives són equiparables a les dels diputats del Parlament, ja que és inviolable per les opinions que formuli i els actes que duguï a terme en exercici de les competències del càrrec, i només pot ésser retingut o detingut en cas de delictes flagrants.

El Síndic de Greuges ha de presentar un informe anual al Parlament, que es debat tant en la Comissió del Síndic de Greuges com en el Ple. Els informes extraordinaris que emet el Síndic són debatuts en la Comissió del Síndic de Greuges, o en la que determini la Mesa, segons la naturalesa de l'informe i un cop escoltada la Junta de Portaveus.

El Síndic de Greuges és elegit per a un període de nou anys, i no pot ésser reelegit per al mandat immediatament posterior.

El Síndic és inamovible i les causes per a ser destituït estan taxades a la Llei, per mandat de l'Estatut d'autonomia (art. 79.2 EAC). Entre les causes de cessament, força objectives (mort, incapacitació, inhabilitació, condemna), només n'hi ha una que *a priori* pot semblar que té cert grau de discrecionalitat: la negligència notòria en el compliment de les obligacions i dels deures del càrrec, que és apreciat per majoria de tres cinquenes parts del Parlament. Caldria argumentar-la, i fer la pertinent votació al Parlament.

El Síndic de Greuges designa l'adjunt general, l'adjunt per a la defensa dels drets dels infants i dels adolescents, i els altres adjunts sectorials que la Comissió del Síndic de Greuges, a proposta del Síndic, acordi crear. Els adjunts al Síndic de Greuges són designats pel Síndic, que ha de sotmetre el nomenament a la Comissió del Síndic de Greuges. Si la Comissió els ratifica, el Síndic n'acorda el nomenament.

6.3. La Sindicatura de Comptes

La Sindicatura de Comptes és l'òrgan especialitzat de control econòmic extern (art. 80.1 EAC), que controla *a posteriori* l'activitat economicofinancera i comptable del sector públic de Catalunya (l'Administració de la Generalitat, l'Administració local de Catalunya, les universitats públiques de Catalunya, i les entitats i organismes amb presència pública majoritària).

Examina els comptes generals del sector públic i controla, per mitjà d'auditories operatives, la legalitat, l'eficàcia, l'eficiència i l'economia de les activitats del sector públic. També fiscalitza la comptabilitat dels processos electorals l'àmbit dels quals se circumscriu a Catalunya, i la comptabilitat i l'activitat econòmica i financera de les candidatures que s'hi presenten.

Les entitats sotmeses a fiscalització han de presentar els comptes anuals en el termini fixat per la Llei de la Sindicatura de Comptes (Llei 18/2010) o per les disposicions legals que regulin aquestes entitats, i també tenen el deure de col·laborar i de subministrar totes les dades i els documents anteriors o els informes que la Sindicatura de Comptes els sol·liciti.

Consulta recomanada

Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges.

Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Els informes de fiscalització dels ens del sector públic de Catalunya s'han de trametre al Parlament, als membres o als òrgans competents en la gestió i direcció de l'ens fiscalitzat, i al departament de la Generalitat competent en matèria de finances. La Comissió de la Sindicatura de Comptes del Parlament debat els informes de fiscalització, i els grups parlamentaris poden presentar propostes de resolució congruents amb l'informe objecte del debat (art. 183 RPC).

Més enllà dels informes de fiscalització, la Sindicatura de Comptes també realitza l'informe anual sobre el Compte general de la Generalitat (que es tramita en la Comissió de la Sindicatura de Comptes i en el Ple del Parlament) i l'informe anual sobre el Compte general de les corporacions locals (que es debat exclusivament en la Comissió de la Sindicatura de Comptes).

La Sindicatura de Comptes també duu a terme actuacions introductòries o preparatòries dels procediments de responsabilitat comptable per delegació del Tribunal de Comptes, en virtut de la previsió legal per a poder acceptar la delegació (art. 47.1, Llei 18/2010). La determinació de la responsabilitat comptable en el si de l'enjudiciament comptable, que ha estat qualificada com una activitat jurisdiccional, correspon sempre al Tribunal de Comptes. D'acord amb l'Estatut, la Sindicatura de Comptes i el Tribunal de Comptes han de formalitzar un conveni que estableixi les relacions de cooperació que han de mantenir, i els mecanismes de participació en els procediments jurisdiccionals sobre responsabilitat comptable.

La Sindicatura de Comptes depèn orgànicament del Parlament, però exerceix les seves funcions per delegació d'aquest i amb plena autonomia organitzativa, funcional i pressupostària, d'acord amb les lleis.

La Sindicatura de Comptes és formada per set síndics designats pel Parlament per majoria de tres cinquenes parts. La designació dels síndics es fa entre empleats públics de cossos o categories del grup de titulació superior, o advocats, economistes i professors mercantils, tots de competència reconeguda i amb més de quinze anys d'exercici professional. No poden ésser designades membres de la Sindicatura de Comptes les persones que en els quatre anys anteriors han estat membres del Govern, secretaris generals de departament, interventors generals o alts càrrecs responsables de l'ordenació de pagaments i de la tresoreria de la Generalitat. Els síndics escullen, d'entre ells, el síndic o síndica major. Els seus membres gaudeixen d'un mandat de sis anys, renovables una sola vegada.

Consulta recomanada

Llei 18/2010, de 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes.

6.4. El Consell de l'Audiovisual de Catalunya

D'acord amb l'article 82 EAC, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya és l'autoritat reguladora independent en l'àmbit de la comunicació audiovisual pública i privada.

Es pot argumentar que el Consell de l'Audiovisual de Catalunya té una posició més dèbil que les altres institucions del Capítol V del Títol II de l'Estatut per dues grans raons. En primer lloc, perquè la seva regulació estatutària és més escassa (un únic article, davant dels dos dedicats a les altres institucions, però també en l'àmbit de densitat normativa, ja que hi ha una remissió al legislador amb poca regulació de la institució). En segon lloc, perquè la seva regulació legal no està reservada a una norma de desenvolupament bàsic de l'Estatut (art. 62.2 EAC, en sentit contrari).

Segons la llei reguladora, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya exerceix les seves funcions en l'àmbit de la comunicació audiovisual directament gestionada per la Generalitat, o en règim de concessió o d'habilitació, sigui quina sigui la forma d'emissió i la tecnologia emprades, i també en els supòsits en què s'efectuïn emissions específiques per a Catalunya i en els altres que, per aplicació de la normativa vigent, restin sotmesos a l'àmbit de gestió i tutela de la Generalitat.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya, en el marc de les competències de la Generalitat, vetlla pel respecte dels drets i de les llibertats que, en l'àmbit dels mitjans de comunicació audiovisual de radiodifusió sonora, televisió i qualsevol altre sistema de transmissió de so o imatge, són reconeguts en la Constitució i en l'Estatut d'autonomia, i, especialment, garanteix el compliment de la normativa reguladora de la programació i la publicitat, i de les condicions de les concessions, així com vetlla pel compliment de l'eficàcia i l'observança de la normativa europea i dels tractats internacionals relatius a aquesta matèria. El Consell vetlla, també, pel pluralisme polític, religiós, social, lingüístic i cultural en el conjunt del sistema audiovisual a Catalunya, vetlla per la neutralitat i l'honestat informativa, i preserva el compliment de les normes relatives a l'ús de la llengua catalana i l'impuls de l'aranès.

L'Estatut d'autonomia no assenyalava que té autonomia orgànica i funcional, tot i que la seva llei reguladora, la Llei 2/2000, així ho preveu. La norma institucional bàsica de Catalunya posa l'èmfasi en el fet que el Consell actua amb plena independència del Govern de la Generalitat en l'exercici de les seves funcions. Això és important per la naturalesa de les seves funcions, de caràcter executiu i reglamentari en aquest àmbit. Per això, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya exerceix la potestat sancionadora que les lleis reguladores de la

comunicació audiovisual i de la publicitat atorguen a la Generalitat. Els actes del Consell de l'Audiovisual de Catalunya posen fi a la via administrativa i són susceptibles de recurs davant de la jurisdicció contenciosa administrativa.

A més, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya té la potestat reglamentària per a desenvolupar els preceptes de la Llei de comunicació audiovisual de Catalunya i de les altres lleis en matèria audiovisual en els àmbits relatius a les condicions aplicables als títols habilitats per a l'exercici de la llibertat de comunicació, i a les obligacions a què resten subjectes els prestadors i els distribuïdors de serveis de comunicació audiovisual d'acord amb la llei. Les disposicions reglamentàries del Consell de l'Audiovisual de Catalunya reben el nom d'instruccions. Les instruccions, com a normes de naturalesa reglamentària, han de respectar els principis de simplificació administrativa, menor restrictivitat i lliure competència.

Una altra de les funcions executives més importants del Consell de l'Audiovisual de Catalunya és l'atorgament de determinades llicències en l'àmbit de la comunicació audiovisual. Per exemple, en relació amb les llicències de ràdio un cop el govern de l'Estat ha planificat l'espectre radioelèctric i ha assenyalat les freqüències de ràdio de cada comunitat autònoma, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya és el responsable de convocar a Catalunya el concurs públic per a distribuir les llicències i atorgar les llicències d'explotació de les diferents emissores.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya està format per sis membres, el president i cinc membres, tots ells nomenats pel Parlament. Els membres del Consell són escollits entre persones de prestigi reconegut i contrastat, i amb experiència professional en el sector audiovisual que ofereixen garanties plenes d'independència. Els membres del Consell són elegits pel Parlament, a proposta, com a mínim, de dos grups parlamentaris, per una majoria de dos terços. Si en una primera votació no s'obté la majoria de dos terços, són elegits per majoria absoluta en una segona votació, que s'ha de fer en la mateixa sessió.

El president del Consell és escollit pel Parlament, per una majoria de dos terços, d'entre els sis membres que integren el Consell. Si en una primera votació no s'obté aquesta majoria de dos terços, és elegit per majoria absoluta en una segona votació, que s'ha de fer en la mateixa sessió.

6.5. Altres organismes i ens de la Generalitat

L'article 148.1.1 CE ja preveia que les comunitats autònomes assumissin competències en relació amb l'organització de les seves institucions d'autogovern. Més enllà de les quatre institucions que completen el sistema institucional de la Generalitat, en alguns casos hi ha certes previsions estatutàries d'aquests òrgans, i en altres casos són les lleis del Parlament les que decideixen crear-los,

Consulta recomanada

Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya.
Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

tant si són enquadrats com si no en l'Administració de la Generalitat o, eventualment, dins del Parlament de Catalunya. Cal fer una menció dels següents organismes:

- **Autoritat Catalana de Protecció de Dades.** L'aprovació de l'Estatut d'autonomia de 2006 va representar el reconeixement exprés, per primer cop en l'àmbit estatutari, del dret a la protecció de dades, i va reforçar el paper de l'autoritat de control en matèria de protecció de dades. L'article 156.d EAC indica que correspon a la Generalitat la constitució d'una autoritat independent, designada pel Parlament, que vetlli per a garantir el dret a la protecció de les dades personals en l'àmbit de les competències de la Generalitat. Fou la Llei 32/2010, d'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, la que va regular-ne aquesta Autoritat, que va succeir i subrogar-se en la posició de l'Agència Catalana de Protecció de Dades.
- **Consell de Governos Locals.** D'acord amb la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Governos Locals, aquest és l'òrgan que representa els municipis i les vegueries de Catalunya per tal de participar en la tramitació de normes i d'instruments de planificació que afecten de manera específica les administracions locals, i defensar l'autonomia local davant de les institucions i dels òrgans que poden regular o garantir aquest principi constitucional i estatutari. No obstant això, per mitjà de la Llei 8/2011, de 27 de desembre, de modificació de la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Governos Locals, deixa de tenir autonomia pressupostària i no pot disposar de mitjans propis pel que fa a pressupost i personal, sinó que compta amb l'auxili del departament competent de la Generalitat en matèria d'ens locals.
- **Oficina Antifrau.** La iniciativa de crear una institució específicament dirigida a preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic a Catalunya, amb el nom d'Oficina Antifrau de Catalunya, va néixer amb la intenció que fos una de les eines per a reforçar les bones pràctiques de l'Administració pública i del sector públic, així com prevenir i investigar possibles casos d'ús o destinació fraudulents de fons públics o qualsevol aprofitament il·lícit derivat de conductes que comportin conflicte d'interessos o ús particular d'informacions derivades de les funcions pròpies del personal al servei del sector públic. La Llei 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya, va crear-la com una entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, adscrita al Parlament de Catalunya.

