

Les institucions de la Generalitat de Catalunya (III)

Marcel Mateu Vilaseca
Joan Lluís Pérez Francesch

PID_00143191



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Les institucions del capítol V del títol II de l'Estatut	7
1.1. Característiques generals	7
1.2. El Consell de Garanties Estatutàries	10
1.2.1. Regulació i caracterització general	10
1.2.2. Composició i estatut jurídic	11
1.2.3. Funcions	12
1.3. El Síndic de Greuges	13
1.3.1. Regulació i caracterització general	13
1.3.2. Composició i estatut jurídic	14
1.3.3. Organització	16
1.3.4. Funcions	16
1.4. La Sindicatura de Comptes	20
1.4.1. Regulació i caracterització general	20
1.4.2. Composició i estatut jurídic	22
1.4.3. Organització	23
1.4.4. Funcions	24
1.5. El Consell de l'Audiovisual de Catalunya	27
1.5.1. Regulació i caracterització general	27
1.5.2. Composició i estatut jurídic	29
1.5.3. Organització	30
1.5.4. Funcions	30
2. El govern local	32
2.1. L'organització del govern local de Catalunya	32
2.2. El municipi	33
2.3. Les institucions supramunicipals	35
2.3.1. La vegueria	35
2.3.2. La comarca i els altres ens locals supramunicipals	36
2.4. El Consell de Governos Locals	39
2.5. L'organització institucional pròpia de l'Aran	41
Resum	43
Activitats	47
Exercicis d'autoavaluació	47

Solucionari	50
Abreviatures	51
Glossari	52
Bibliografia	53

Introducció

Amb aquest mòdul completem el repàs de les institucions que integren la Generalitat de Catalunya. Després d'haver analitzat les tres institucions principals i constitucionalment necessàries de la Generalitat de Catalunya (Parlament, Presidència i Govern de la Generalitat), examinem ara les altres quatre (el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya), que són també generals però constitucionalment no necessàries i que han estat creades per la voluntat del legislador estatutari. Pel fet d'haver-los donat aquesta rellevància estatutària, el legislador ordinari ja no pot suprimir-les sinó que està obligat a desplegar els preceptes que les regulen, i a fer-ho respectant els elements que ja regula l'Estatut, d'entre els quals cal destacar la referència al fet que gaudeixen d'independència o d'autonomia funcional.

De cadascuna d'aquestes quatre institucions, que estan regulades al capítol V del títol II de l'Estatut, en farem una caracterització general i n'examinarem bàsicament les seves funcions, la seva composició i el seu estatut jurídic.

I després de les institucions generals, en aquest mòdul també estudiarem els ens locals i l'organització institucional pròpia de l'Aran, perquè l'Estatut també els considera part integrant del sistema institucional de la Generalitat (art. 2.3 EAC). Efectivament, una de les novetats de l'Estatut del 2006 és la interiorització dels ens locals dins de la Generalitat. Veurem què preveu l'Estatut sobre els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals supramunicipals com són les mancomunitats o les entitats metropolitanes. Posarem un èmfasi especial en el Consell de Governos Locals, que és una altra de les novetats d'aquest Estatut, i hauré de veureu quina serà la relació dels consells de vegueries amb les diputacions provincials. També ens fixarem en el Consell General de l'Aran i el seu règim jurídic especial.

Objectius

Els objectius principals d'aquest mòdul són els següents:

- 1.** Reconèixer les quatre institucions regulades al capítol V del títol II de l'Estatut del 2006 com a institucions que el legislador ordinari ja no pot suprimir sinó que està obligat a desplegar respectant els perfils que fixa l'Estatut, i identificar-les com a integrants del sistema institucional de la Generalitat, juntament amb les altres tres institucions principals i constitucionalment necessàries.
- 2.** Identificar les principals novetats que aporta l'Estatut del 2006 en relació al Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, i conèixer de cadascuna d'aquestes quatre institucions les seves funcions, la seva composició i l'estatut jurídic dels seus membres.
- 3.** Identificar les singularitats d'aquestes institucions en relació a les seves homòlogues d'àmbit estatal.
- 4.** Identificar els ens locals i les institucions de l'Aran com a integrants del sistema institucional de la Generalitat.
- 5.** Conèixer que l'Estatut ha determinat que l'estructura territorial bàsica de Catalunya és constituïda pels municipis i les vegueries, i que malgrat que d'acord amb l'Estatut la comarca no té aquesta consideració, sí que se la reconeix com a ens que integra el sistema institucional de la Generalitat i com un àmbit supramunicipal necessari.
- 6.** Conèixer que l'Estatut del 2006 no preveu la província com a ens local de Catalunya sinó que apunta clarament cap a la desaparició de les diputacions provincials i la seva substitució per un nou nivell configurat per la vegueria i els Consells de Vegueria.
- 7.** Identificar les principals notes que l'Estatut fixa per a caracteritzar el Consell de Governos Locals, així com reflexionar sobre algunes qüestions que la llei haurà de regular.
- 8.** Conèixer els aspectes bàsics de la composició i funcions del Conselh Generau de l'Aran.

1. Les institucions del capítol V del títol II de l'Estatut

1.1. Característiques generals

La Constitució permet introduir una certa diversitat en l'organització institucional autonòmica perquè els estatuts aprovats segons l'art. 143 (que són la majoria) no tenen cap limitació constitucional per a regular el seu sistema institucional autonòmic, i els aprovats segons l'art. 151 CE, com és el cas de Catalunya, poden establir altres institucions a més de les obligatòriament prescrites per l'art. 152.1 (Parlament, Presidència i Govern), que ja ha han estat estudiades en els mòduls 3 i 4.

Altres institucions

Així, ja hem vist que l'art. 152.1 de la Constitució predetermina l'esquema institucional bàsic de les comunitats autònomes que van aprovar el seu Estatut pel procediment de l'art. 151 CE. S'estableix que hauran de tenir una organització institucional basada en una assemblea legislativa, un consell de govern i un president. Però a partir d'aquest "mínim institucional", la Constitució deixa un marge ampli a les comunitats autònomes per a organitzar les seves institucions d'autogovern (art. 148.1.1 CE) i permet que els estatuts puguin establir altres institucions a més de les constitucionalment necessàries de l'art. 152.1 CE. L'Estatut del 1979 així ho va fer i va incorporar, com a institucions de la Generalitat, el Síndic de Greuges (art. 35); un organisme consultiu (art. 41), que després la llei va batejar com a Consell Consultiu, i la Sindicatura de Comptes (art. 42).

En la mateixa línia que el del 1979, l'Estatut actual estableix que la Generalitat (institució en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya) no només la integren uns òrgans generals, principals i constitucionalment necessaris (el Parlament, la Presidència de la Generalitat i el Govern), sinó també uns òrgans generals i de rellevància estatutària però no constitucionalment necessaris (el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya), a més dels ens locals (municipis, vegueries, comarques i els altres ens locals que les lleis determinin) i l'organització institucional pròpia de l'Aran.

En relació al text del 1979, l'Estatut del 2006 manté el Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes (com a institucions de control encarregades, respectivament, de la defensa dels drets dels ciutadans i de la supervisió de la despesa pública) i introdueix com a novetats el Consell de Garanties Estatutàries i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya. El Consell de Garanties Estatutàries (CGE) és una nova institució de control que ha de vetllar pel respecte a la legalitat constitucional i estatutària. Aquest Consell, a diferència del que succeïa amb l'òrgan consultiu que preveïa l'art. 41 de l'Estatut del 1979, no té un caràcter exclusivament consultiu ja que alguns dels seus dictàmens són vinculants. Per la seva banda, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC),

que anteriorment només estava regulat per llei, obté rellevància estatutària i és definit com l'autoritat reguladora independent en l'àmbit de la comunicació audiovisual pública i privada.

Com es dedueix del mateix Estatut **aquestes quatre institucions completen l'estructura institucional bàsica de la Generalitat**. En el seu article 2.2 es diu que "La Generalitat és integrada pel Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern i les altres institucions que estableix el capítol V del títol II"; i aquest capítol, que es titula precisament "Altres institucions de la Generalitat", conté quatre seccions àmplies (sobretot les tres primeres), dedicades, respectivament, al CGE, el Síndic de Greuges (SG), la Sindicatura de Comptes (SC) i el CAC. D'aquesta manera, **l'Estatut destaca la rellevància que atorga a aquestes quatre institucions, a les quals encomana funcions molt importants** (entre altres, diverses tasques d'assessorament, de supervisió i de control de determinades institucions i administracions públiques) **i preveu que siguin designades totalment o majoritàriament pel Parlament per majories qualificades**.

Tanmateix, **malgrat la rellevància estatutària que tenen, aquestes institucions es diferencien de les tres principals (Parlament, Presidència i Govern) perquè la seva existència no és constitucionalment necessària, no estan regulades en tots els seus aspectes definidors a l'Estatut i no són essencials per a la forma de govern, ja que no són les principals participants en el procés polític de formació i expressió de la voluntat general ni exerceixen la direcció política de la comunitat**.

Òrgan constitucional i Òrgan de rellevància estatutària

Fent un paral·lelisme amb els conceptes "òrgans constitucionals" i "òrgans de rellevància constitucional", la doctrina que havia comentat l'Estatut del 1979 coincidia majoritàriament a considerar que els "òrgans de rellevància estatutària" eren aquells òrgans previstos a l'Estatut d'autonomia però que no complien els requisits per ser considerats "òrgans estatutaris", que serien aquells òrgans no només previstos sinó regulats a l'Estatut en els seus aspectes definidors (procediment de designació i composició, funcions, procediments – formes d'actuar i de decidir– i relacions amb els altres òrgans), i que eren essencials per a la forma de govern, en el sentit que si no existissin o fossin reformats canviaria la forma de govern.

D'acord amb aquesta definició, només el Parlament, la Presidència de la Generalitat i el Govern podrien ser identificats com a "òrgans estatutaris", i els altres quatre a què fa referència l'art. 2.2 EAC, els hauríem de qualificar com a "òrgans de rellevància estatutària". Tanmateix, aquesta és una categoria que podem considerar dèbil o relativa, en el sentit que és gradual. No es regulen tots els aspectes definidors dels òrgans considerats estatutaris, sinó que la regulació pot presentar diverses intensitats. Així, per exemple, a l'Estatut no es regula explícitament qui designa els membres del Govern i es remet a la llei la regulació de la seva organització, el funcionament i les atribucions. A més, institucions com el Consell de Garanties Estatutàries o el Síndic de Greuges hi estan força regulades, de tal manera que el legislador no disposa de la majoria dels seus elements centrals. Així, si la conseqüència important d'aquesta categoria (òrgans estatutaris) és que el legislador no pot entrar a regular lliurement aquests òrgans perquè hi ha una preconcepció a l'Estatut, (un mínim regulat que s'ha de respectar), en les quatre institucions que l'Estatut del 2006 regula al capítol V del seu títol II, també hi ha un mínim indisponible per al legislador.

L'existència d'aquestes institucions és conseqüència únicament de la decisió de l'estatuent perquè no ve imposada per cap article de la Constitució. En algunes comunitats autònomes no les trobem presents i, per tant, les funcions que exerceixen o no es duen a terme en altres territoris autònoms (com algunes del Consell de Garanties Estatutàries), o són exercides per altres institucions estatals similars, com el Defensor del Poble o el Tribunal de Comptes (que poden controlar les administracions de les comunitats autònomes tant si aquestes tenen un *ombudsman* i un òrgan de control econòmic extern propi com si no). Ara bé, també cal tenir en compte que quan l'estatuent decideix regular aquestes institucions no ho pot fer de manera completament lliure, perquè no pot interferir en les funcions assignades per la Constitució als òrgans estatals equivalents.

Si bé la seva existència no és constitucionalment obligatòria, **les institucions del capítol V del títol II són estatutàriament necessàries** (a diferència del que succeïa amb el Síndic de Greuges d'acord amb l'art. 35 de l'Estatut del 1979). És a dir, **el legislador ordinari no pot suprimir-les** sinó que està obligat a desplegar els preceptes que les regulen, i a fer-ho respectant els elements normatius i funcionals que ja regula l'Estatut, d'entre els quals cal destacar la referència que **gaudeixen d'independència o autonomia funcional**. Per regular aquestes institucions del capítol V del títol II, **l'Estatut estableix una reserva de llei, i en els tres primers casos** (Consell de Garanties Estatutàries, Síndic de Greuges i Sindicatura de Comptes) **la llei reguladora ha de ser de les denominades de desenvolupament bàsic de l'Estatut**, i requereixen, per tant, l'aprovació i la modificació per majoria absoluta del Parlament (art. 62.2 EAC). En canvi, pel que fa al Consell de l'Audiovisual de Catalunya, serà suficient una llei ordinària per a la seva regulació.

Finalment, si repassem l'Estatut del 2006, encara hi podem trobar previstes algunes altres institucions (més que a l'Estatut del 1979) que també formen part de la Generalitat, com la Comissió Jurídica Assessora (art. 72.1 EAC), el Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya (art. 72.2 EAC), el Consell de Governos Locals (art. 85 EAC) o una autoritat independent designada pel Parlament a la qual no es dóna nom però se li encomana que vetlli per garantir el dret a la protecció de dades personals (art.156 EAC). Però a tots aquests òrgans, l'Estatut no els dóna la rellevància que ha concedit a les quatre institucions que explicarem en aquest tema, i no els regula de manera tan àmplia (a alguns pràcticament només els esmenta), ja sigui pel fet que el Parlament no intervé en la seva designació (o no hi intervé de manera majoritària) o perquè les seves funcions (encara que també són d'assessorament o de control de les administracions públiques catalanes), no les considera del mateix nivell que les del CGE, el SG, la SC o el CAC.

Vistes les seves característiques generals, a continuació indicarem la principal normativa reguladora de cada una d'aquestes institucions i n'examinarem alguns aspectes com la composició, l'organització o les funcions.

1.2. El Consell de Garanties Estatutàries

1.2.1. Regulació i caracterització general

L'EAC del 2006 preveu l'existència del Consell de Garanties Estatutàries (art. 76 i 77), però aquesta institució encara no ha estat constituïda, ja que el **Parlament de Catalunya no n'ha aprovat encara la llei reguladora, que ha de ser una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut** (i per tant aprovada per majoria absoluta). **Mentrestant, continua existint el Consell Consultiu**, institució que té una composició i unes funcions similars i que queda substituïda pel Consell de Garanties Estatutàries (CGE).

Consulta recomanada

Per conèixer la naturalesa, la composició, l'organització i les funcions del Consell Consultiu, poden consultar-se els apartats respectius de l'entrada "La institució" del seu Web oficial (www.cconsultiu.cat), mentre que l'anàlisi del CGE haurà de limitar-se, de moment, a l'estudi dels preceptes estatutaris que hi fan referència (articles 38.1, 76, 77 i 78.3, i de la disposició transitòria primera EAC).

L'Estatut assigna al Consell de Garanties Estatutàries una funció de control jurídic, no d'oportunitat, que s'ha de basar en criteris de constitucionalitat i d'estatutarietat, i no de legalitat ordinària. Així, l'art. 76 de l'Estatut atribueix al Consell de Garanties Estatutàries dues competències: en el seu apartat segon estableix, amb caràcter potestatiu, que "pot dictaminar, en els termes que estableixi la llei" sobre propostes normatives de la Generalitat amb valor de llei (projectes i proposicions de llei i projectes de decret llei i de decret legislatiu) per tal de vetllar per la seva adequació a l'Estatut i a la Constitució; en el seu apartat tercer, l'art. 76 EAC estableix que el CGE "ha de dictaminar", per tant, preceptivament, abans de la interposició de tres tipus de recurs davant del Tribunal Constitucional (el recurs d'inconstitucionalitat, el conflicte de competències i el conflicte en defensa de l'autonomia local). I en el seu apartat quart, l'art. 76 EAC assenyala que els dictàmens que es refereixen a projectes o proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut tenen caràcter vinculant. D'aquest precepte, i més clarament de l'art. 77.3 EAC, se'n desprèn que la resta de dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries no són vinculants. I aquesta seria la principal diferència entre el CGE i el Consell Consultiu: la naturalesa jurídica del Consell Consultiu és, coherentment amb la seva denominació, la d'un òrgan exclusivament consultiu (ja que cap dels seus dictàmens no és vinculant), mentre que la naturalesa jurídica del CGE es pot qualificar com a doble o mixta, ja que **en alguns casos actua com a òrgan consultiu i en d'altres com a òrgan de tutela institucional** (quan els seus dictàmens tenen caràcter vinculant). Si la naturalesa jurídica és la diferència principal entre el Consell Consultiu i el CGE, n'hi ha com a mínim una altra de destacable: **els supòsits d'intervenció del CGE són més nombrosos que els del Consultiu**, ja que inclouen per exemple noves fonts del dret (projectes de decrets legislatius i de decrets llei) i nous subjectes legitimats per a sol·licitar dictamen, com el Síndic de Greuges.

Tal com l'Estatut regula el Consell de Garanties Estatutàries, **és una institució que no pot actuar mai d'ofici sinó sempre a instàncies del Parlament, el Govern o els ens locals**. Tanmateix, gaudeix d'independència tant amb relació al poder legislatiu com respecte de l'executiu, i en aquest senti l'Estatut li reconeix explícitament autonomia orgànica, funcional i pressupostària (art. 77.4 EA).

No existeix en cap altra comunitat autònoma una institució que es dediqui únicament a assessorar en matèria de constitucionalitat i estatutarietat, com farà el CGE i està fent encara el Consell Consultiu.

Consells Consultius autonòmics

La majoria de comunitats autònomes (onze) compten amb òrgans que o bé exerceixen el control de constitucionalitat i estatutarietat i a més assessoren el Govern en qüestions sobretot de legalitat ordinària, o bé són fonamentalment òrgans assessors del Govern. (com la Comissió Jurídica Assessora). Entre els que prenen aquesta segona opció d'assessorament jurídic general no limitat al paràmetre de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia trobem el Consell Consultiu d'Andalusia, de Canàries, de Castella - La Manxa, de Castella i Lleó, d'Extremadura, de les Illes Balears, de la Rioja i del Principat d'Astúries, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, el Consell de Navarra i la Comissió Jurídica Assessora del Govern d'Aragó. En canvi, altres comunitats (tres) tenen òrgans que únicament tenen les funcions pròpies de la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya o el Consell d'Estat: el Consell Consultiu de Galícia, el Consell Jurídic de la Regió de Múrcia i la Comissió Jurídica Assessora d'Euskadi.

Si bé no hi ha gaire correspondència a les altres comunitats de l'Estat espanyol, sí que es pot establir un cert paral·lelisme amb els òrgans regionals de garantia estatutària creats a Itàlia pels nous estatuts d'autonomia aprovats durant els primer anys del segle XXI. Així mateix, també es pot considerar que quan el CGE exerceix el control vinculant sobre projectes i proposicions de llei en matèria de drets s'aproxima en aquest punt a alguns òrgans de justícia constitucional com ara el consell constitucional francès. Ara bé, cal tenir molt present que a l'Estat espanyol, el Tribunal Constitucional té el monopoli del control de la constitucionalitat de les normes amb valor de llei i, per tant, el control previ del CGE no s'ha de confondre amb el control jurisdiccional que correspon al TC *a posteriori*.

En síntesi, el Consell de Garanties Estatutàries és un òrgan de control jurídic, no d'oportunitat, que s'ha de basar en criteris de constitucionalitat i d'estatutarietat, i no de legalitat ordinària; que fa un control abstracte sobre determinades normes o proposicions normatives, però no sobre l'aplicació de normes a casos concrets; amb una actuació que no és mai d'ofici sinó sempre a instància del Parlament, del Govern o dels ens locals, que és potestativa pel que fa a les normes amb valor de llei de la Generalitat, que únicament és preceptiva abans de recórrer davant del Tribunal Constitucional; i que té garantida estatutàriament la seva autonomia orgànica funcional i pressupostària.

1.2.2. Composició i estatut jurídic

L'Estatut no determina el nombre de membres del CGE, però estableix que dues tercers parts dels seus membres seran elegides pel Parlament (per majoria de tres cinquenes parts) i l'altra tercera part serà designada pel Govern (art. 77.1). També preveu que els membres del CGE han d'elegir entre

ells el seu president o presidenta, en una disposició que reforça la independència de la institució. Un cop elegits o designats, seran nomenats pel president o presidenta de la Generalitat, en una formalitat que l'Estatut no preveu per a cap altra institució de les previstes al capítol V del títol II (SG, SC i CAC). **L'únic requisit que els estableix l'Estatut és que estigui format per "juristes de reconeguda competència"** (art. 77.1 EAC) i remet a la llei la regulació de tots els altres elements de l'estatut dels integrants d'aquesta institució, així com la regulació de la seva composició, el funcionament i els procediments relatius a l'exercici de les seves funcions (art. 77.3 EAC).

1.2.3. Funcions

Ja hem esmentat que l'Estatut (art. 76 EAC) assigna al Consell de Garanties Estatutàries una funció de control jurídic que s'ha de basar en criteris de constitucionalitat i d'estatutarietat, i hem vist també que en alguns casos actua com a òrgan consultiu i en d'altres com a òrgan de tutela institucional (quan els seus dictàmens tenen caràcter vinculant). A partir d'aquí **podríem classificar els seus dictàmens en quatre grups:**

1) **Dictàmens potestadius i no vinculants** (art. 76.2 i DT1a EAC): sobre projectes i proposicions de reforma de l'Estatut i sobre projectes i proposicions de llei en tràmit al Parlament; sobre decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament; sobre projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern; sobre projectes i proposicions de llei i projectes de decret legislatiu que afectin l'autonomia local garantida per l'Estatut; i sobre lleis i normes amb rang de llei vigents a l'entrada en vigor de l'Estatut del 2006 i contràries als drets que hi reconeix.

2) **Dictàmens potestadius i vinculants** sobre projectes i proposicions de llei que desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta de drets i deures dels ciutadans de Catalunya (art. 38.1, 76.2.b i c, i 76.4 EAC).

3) **Dictàmens preceptius i no vinculants** (art. 76.3): dictàmens previs a la interposició davant del Tribunal Constitucional del recurs d'inconstitucionalitat (pel Parlament o pel Govern), del conflicte de competència (per part del Govern) i dels conflictes en defensa de l'autonomia local (per part dels municipis i províncies legitimats d'acord amb el que estableix la LOTC).

4) **Altres dictàmens** que es puguin fixar per llei (art. 77.3 EAC)

1.3. El Síndic de Greuges

1.3.1. Regulació i caracterització general

Es tracta d'una institució que no tenia cap precedent en l'Estatut de 1932, però que el seu nom evoca la figura dels provisors de greuges, que en la Catalunya medieval intervenien per tractar de reparar, segons la manera de l'època, els abusos de poder.

Gràcies a l'habilitació efectuada per l'article 35 de l'EAC de 1979, el Síndic de Greuges de Catalunya va ser creat per la Llei 14/1984, de 20 de març (LSG), modificada per la Llei 12/1989. Actualment, la seva normativa fonamental està constituïda pels articles 78 i 79 de l'EAC de 2006, i a més de la Llei 14/1984 (LGS), la Llei estatal 36/1985, de 6 de novembre, regula les relacions entre el Defensor del Poble i les figures similars de les comunitats autònomes. També l'afecten la regulació de la Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció del Parlament de Catalunya en la designació de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària; i sobre els criteris i els procediments per avaluar-ne la idoneïtat; els articles 159 i 160 del Reglament del Parlament de Catalunya i les Normes bàsiques del Síndic de Greuges, aprovades pel Parlament de Catalunya el 8 de novembre de 1985 (DOGC de 27 de novembre de 1985).

El Síndic de Greuges, actualment autodenominat "El defensor de les persones" als efectes de la seva presentació davant dels ciutadans, **es pot considerar l'ombudsman de la Generalitat i, com a tal, és una institució no jurisdiccional de protecció dels drets de les persones enfront dels poders públics**, de la mateixa manera que ho són el Defensor del Poble en l'àmbit estatal o europeu i, en d'altres comunitats autònomes i per donar alguns exemples de diferents denominacions, l'Ararteko al País Basc, el Valedor do Pobo a Galícia, el Defensor del Poble Andalus, el Justicia de Aragón, el Diputado del Común a les Illes Canàries, el Procurador del Común a Castella i Lleó i el Procurador General a Astúries.

L'ombudsman escandinau

Tots aquests defensors, i també el Síndic de Greuges, poden emmarcar-se en model escandinau d'*ombudsman*, i no dins del model anglofrancès, ja que són nomenats per parlaments, tenen àmplies facultats fiscalitzadores sobre un ventall ampli de poders públics i autoritats, poden actuar d'ofici (i no només a instància de part), i permeten l'accés directe dels ciutadans (que no necessàriament han d'acudir-hi a través de parlamentaris).

També com aquests altres *ombudsmen*, el Síndic de Greuges **és una institució estretament vinculada al Parlament**, però que ha d'exercir les seves funcions amb imparcialitat i independència, i que gaudeix d'autonomia reglamentària, organitzativa, funcional i pressupostària (article 79 EAC). Així, aquesta relació tan directa amb el Parlament es manifesta principalment en el fet que el Síndic és elegit pel Parlament de Catalunya, informa el Parlament de la seva actuació, el seu personal té la consideració de personal al servei del Parlament, el seu pressupost forma part del pressupost del Parlament i és aquest qui ha aprovat

Nota

L'Estatut del 2006, que generalment és molt curós en l'ús d'un llenguatge no discriminator per raó de gènere, es refereix sempre a aquesta institució sense preveure una denominació alternativa si la persona titular del càrrec és una dona.

les seves normes bàsiques (que en regulen el personal i la gestió econòmica). En canvi, en funció de la seva autonomia, no és un òrgan intern del Parlament, sotmès jeràrquicament a l'autoritat parlamentària; ni rep instruccions de cap òrgan, parlamentari o no. Ben al contrari, actua en nom propi i no en nom del Parlament; la seva elecció necessita una majoria qualificada; el seu mandat no coincideix amb la legislatura parlamentària i el Parlament no el pot destituir lliurement segons la seva voluntat.

1.3.2. Composició i estatut jurídic

El Síndic de Greuges és un òrgan unipersonal, que ha estat exercit des de l'any 1984 per Frederic Rahola (1984-1992), Anton Cañellas (1993-2004) i Rafael Ribó (des de l'any 2004). **Per poder ser elegit cal ser major d'edat, gaudir del ple ús dels drets civils i polítics i tenir la condició política de català. La durada del càrrec no figura a l'Estatut i el legislador la va fixar en cinc anys, sense establir cap límit per a la reelecció, per la qual cosa una mateixa persona pot ser reelegible indefinidament.**

- **Procediment d'elecció**

És el **Ple del Parlament** qui elegeix el Síndic de Greuges, per acord d'una majoria de com a mínim tres cinquenes parts dels diputats (art. 79.1 EAC).

L'elecció del Síndic a la Llei 14/1984

La Llei del Síndic permetia l'elecció del Síndic per majoria absoluta si passats tres mesos de votacions no s'havia assolit una majoria de tres cinquenes parts; però aquesta última regla s'ha de considerar derogada perquè és contrària a l'Estatut de 2006, que en el seu article 79.1 estableix, sense excepcions, que la majoria requerida és la de tres cinquenes parts.

El procediment d'elecció comença amb la proposta d'un o més candidats per part de la comissió parlamentària corresponent. Els candidats hauran de comparèixer davant la comissió perquè aquesta pugui avaluar-ne la idoneïtat per a l'exercici del càrrec (art. 2 Llei 14/2005 i art. 157 RPC). Un cop acabat el procés d'elecció, el seu nomenament, acreditat amb la signatura del president del Parlament, es publica al DOGC i al BOE, i pren possessió del càrrec davant la Mesa del Parlament.

- **Incompatibilitats**

Les incompatibilitats del Síndic de Greuges són molt àmplies: la Llei del Síndic (LSG) estableix que aquest càrrec és incompatible amb qualsevol mandat representatiu; el compliment de funcions directives i l'afiliació en partits polítics, en sindicats de treballadors i en associacions empresarials; la condició de membre del Consell Consultiu de la Generalitat (menció que ara cal entendre que fa referència al Consell de Garanties Estatutàries) i del Tribunal Constitu-

cional; qualsevol càrrec polític o funció administrativa de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les entitats locals; l'exercici de les carreres judicial, fiscal i militar; i qualsevol activitat professional, mercantil i laboral.

- **Prerrogatives i garanties**

Les seves prerrogatives són les mateixes que les dels diputats del Parlament de Catalunya (i estan establertes per la Llei estatal 36/1985, que determina que els *ombudsmen* autonòmics tinguin les mateixes prerrogatives que els respectius estatuts d'autonomia assignin als seus parlamentaris). Així doncs, tal com hem vist en el mòdul 3, aquestes prerrogatives són la **inviolabilitat** per les opinions expressades en l'exercici de les seves funcions (tal com reitera l'article 79.2 EAC), la **immunitat** davant les detencions pels fets comesos a Catalunya, on només podrà ser detingut en cas de delictes flagrants, i **un fur especial** davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya pels fets comesos a la comunitat i davant del Tribunal Suprem per fets comesos a fora.

A més d'aquestes prerrogatives, i per a garantir que el Síndic pugui desplegar la seva activitat de supervisió, **l'Estatut estableix que les administracions públiques de Catalunya tenen l'obligació de cooperar amb ell** i que mitjançant la llei s'han de regular les sancions i els mecanismes destinats a assegurar el compliment d'aquesta obligació (art. 78.5 EAC). La LSG (art. 3 i 22 a 25) i la Llei estatal 36/1985 (art. 1.2) concreten actualment els instruments de garantia a disposició del Síndic:

- **Cessament**

L'Estatut assenyala que **el Síndic és inamovible** i només pot ser destituït i suspès per les causes que estableix la llei (art. 79-2 EAC). **La Llei del Síndic estableix les causes de cessament** següents: renúncia, transcurs del temps pel qual fou elegit, mort, pèrdua de la condició política de català, incapacitat o inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma, condemna a causa de delictes dolosos per sentència ferma i negligència notòria en el compliment de les obligacions i dels deures del càrrec. Totes aquestes causes **han de ser declarades pel president del Parlament, excepte l'última, que ha de ser decidida per majoria de tres cinquenes parts de la cambra.**

Revocació del Síndic

Posteriorment, la Llei 14/2005 ha establert, per al Síndic de Greuges, i també per a altres càrrecs designats pel Parlament, la possibilitat de revocació pel mateix procediment utilitzat per a la seva elecció, sense especificar les causes que poden justificar la destitució. També en aquest cas cal entendre que aquesta previsió és contrària a l'article 79.2 de l'Estatut del 2006, que estableix que el Síndic

"és inamovible i només pot ésser destituït i suspès per les causes que estableix la llei."

1.3.3. Organització

El Síndic de Greuges és un òrgan unipersonal, però té adjunts i una oficina que li dóna suport en l'execució de les seves funcions.

La Llei permet que el Síndic designi un adjunt, amb la conformitat prèvia de la comissió parlamentària corresponent. Aquest adjunt, que ha existit des del mateix any que es va aprovar la LGS (1984), ha de complir els mateixos requisits d'elegibilitat i respectar les mateixes incompatibilitats que el Síndic de Greuges. Té els mateixos privilegis (segons afirma l'article 1.3 de la Llei estatal 36/1985) i té com a funcions auxiliar-lo, assumir les tasques d'investigació de queixes o d'expedients que el Síndic li delegui i substituir-lo interinament quan ha cessat per mort, incapacitat o inhabilitació, condemna o negligència.

Després de la reforma de 1989, el Síndic pot designar un adjunt per a la defensa dels drets dels infants, amb els mateixos requisits d'elegibilitat i incompatibilitats, prerrogatives i procediment de designació, però únicament amb funcions delegades per a investigar queixes o expedients en el seu àmbit material. Malgrat que la llei el preveia des de l'any 1989, cap persona va ser designada per ocupar el càrrec fins al 1997.

A part dels adjunts, de tot el personal al servei del Síndic destaquen, per la seva funció d'investigació de queixes i expedients, els assessors, que són càrrecs de confiança amb caràcter eventual que cessen quan pren possessió un nou Síndic de Greuges.

1.3.4. Funcions

Tal com estableix l'article 78.1 EAC, el Síndic de Greuges "té la funció de protegir i defensar els drets i les llibertats que reconeixen la Constitució i aquest Estatut", i "amb aquesta finalitat supervisa, amb caràcter exclusiu, l'activitat de l'Administració de la Generalitat, la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen, la de les empreses privades que gestionen serveis públics o acompleixen activitats d'interès general o universal o activitats equivalents de manera concertada o indirecta i la de les altres persones amb un vincle contractual amb l'Administració de la Generalitat i amb les entitats públiques que en depenen". Així mateix, "també supervisa l'activitat de l'Administració local de Catalunya i la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen". En l'exercici de les seves respectives funcions, el Síndic col·labora amb el Defensor del Poble (art. 78.2 EAC), i ho pot fer també amb els *ombudsmen* locals i d'altres àmbits, públics i privats (art. 78.4 EAC).

Nous àmbits d'actuació del Síndic

El Síndic no només supervisa l'actuació de l'administració sinó que, tal com preveu l'Estatut, ha començat a actuar també en la supervisió de les empreses privades que presten serveis d'interès públic, com ara la llum, la telefonia, l'aigua, el gas, el servei postal, etc.

1) Àmbits de competència

De l'article 78 EAC es dedueix que l'àmbit de competència del Síndic de Greuges de Catalunya comprèn les administracions autonòmica i local, però en cap cas l'Administració estatal. L'Estatut acull una noció àmplia d'administració i de servei públic, incloent els organismes que en depenguin i les persones i empreses que realitzen activitats d'interès públic en virtut d'un contracte administratiu. Un cop precisada aquesta qüestió, que es regula amb molt detall, com hem vist, en el nou Estatut, el problema principal que es planteja és la delimitació de competències entre el Defensor del Poble i el Síndic, per la qual cosa caldrà diferenciar dos àmbits:

a) Supervisió de l'Administració autonòmica

L'article 54 de la Constitució, quan regula el Defensor del Poble, diu simplement que "podrà supervisar l'activitat de l'Administració", sense més especificacions, i han estat l'article 12 de la Llei orgànica 3/1981, del Defensor del Poble (LODP), i l'article 2 de la Llei estatal 36/1985 les que han previst expressament la supervisió de l'activitat de les comunitats autònomes per part del Defensor del Poble. Aquestes referències normatives permeten defensar la constitucionalitat de l'art. 78.1 EAC, bàsicament perquè aquest precepte estatutari contradiu la LODP però no l'art. 54 CE, que és en aquest cas l'únic paràmetre de constitucionalitat de l'Estatut, i com que la literalitat de l'art. 54 només es refereix a "l'Administració", l'Estatut (com a norma institucional bàsica) és la norma adequada per a concretar a Catalunya la interpretació sistemàtica de l'art. 54 CE i atribuir al Síndic la supervisió en exclusiva de l'Administració de la Generalitat.

Impugnació de l'exclusivitat del Síndic

Aquests criteris de compartimentació s'aplica a d'altres Estats compostos, com ara Àustria o Bèlgica, i és habitual que els *ombudsmen* federals no controlin les administracions de les entitats federades quan aquestes disposen d'institucions homòlogues.

Tanmateix, els recursos d'inconstitucionalitat presentats per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular i pel Defensor del Poble, amb el suport, en aquest cas, en l'opinió majoritària del Dictamen núm. 269, d'1 de setembre de 2005, del Consell Consultiu de la Generalitat (F IV.3), han impugnat, entre d'altres, l'atribució d'aquesta competència al Síndic de Greuges "amb caràcter exclusiu".

b) Supervisió de l'administració local

En aquests cas, l'Estatut no prescriu l'exclusivitat de la intervenció del Síndic de Greuges i, per tant, el Defensor del Poble continua podent intervenir davant de les administracions locals catalanes en concurrència amb el Síndic de Greuges. El ciutadà afectat pot decidir davant de qui vol interposar la seva queixa. L'Estatut també preveu "la col·laboració amb els defensors locals de la ciutadania" (art. 748.4), que a Catalunya ja comencen a tenir un desenvolupament notable.

Nota

Malgrat això, aquest precepte també ha estat recorregut davant del Tribunal Constitucional pel Defensor del Poble, que considera que si s'atorga a un *ombudsman* autonòmic la possibilitat d'intervenir davant de les administracions locals en temes en què aquestes no estiguin exercint competències delegades per la comunitat autònoma. S'està limitant l'autonomia local amb la imposició d'un control que la Constitució només encomana al Defensor del Poble.

Finalment, cal recordar que el Síndic no pot supervisar l'Administració de l'Estat a Catalunya i ha de trametre al Defensor del Poble les queixes que rebi sobre aquest àmbit. No obstant això, el Defensor del Poble pot demanar la col·laboració del Síndic en les investigacions que afectin l'Administració de l'Estat a Catalunya (art. 4 LSG i art. 2 Llei estatal 36/1985).

2) Instruments d'actuació

Com a conseqüència de la investigació realitzada, el Síndic de Greuges pot formular a les autoritats i al personal de l'Administració tota mena d'avertiments, recomanacions, suggeriments i recordatoris de les obligacions legals que han de complir, però no pot, en canvi, suspendre, modificar o anul·lar actes o resolucions administratives.

Per tant, el Síndic de Greuges no repara per si mateix les violacions de drets que coneix, ja que no dicta sentències que anul·lin actes o normes, ni pot sancionar els infractors, tot i que té altres instruments d'actuació, que són els que veurem tot seguit:

a) Investigació de l'actuació de l'Administració

El Síndic de Greuges **pot investigar l'actuació** (i la manca d'actuació) **de l'Administració, d'ofici o a instància de part, mitjançant queixes**, que poden ser presentades per qualsevol persona física o jurídica que invoqui un interès legítim (sense que sigui cap impediment la nacionalitat, la residència, la minoria d'edat, la incapacitat legal, l'internament en un centre penitenciari o qualsevol relació de subjecció especial amb una administració), pels diputats i les comissions del Parlament de Catalunya, pels membres de les Corts Generals elegits a les circumscripcions catalanes, i pels càrrecs electius dels ens locals de Catalunya quan els assumptes que afectin els seus respectius àmbits territorials. **L'actuació del Síndic sempre és confidencial.** Les dades de la persona que presenta una queixa són reservades, tret del cas en què el contingut mateix de la queixa o la seva actuació personal comportin una renúncia a aquesta confidencialitat. **Les queixes s'han de presentar dins el termini d'un any** des de la producció dels fets. El Síndic pot iniciar d'ofici la investigació en qualsevol moment. El Síndic no cobra per les seves actuacions a aquells que en demanen la intervenció, ni exigeix que s'acudeixi a ell amb un advocat o un procurador, però no pot intervenir quan el cas està pendent de resolució judicial.

b) Emissió de resolucions

Com a conseqüència de la seva investigació, el Síndic emetrà una resolució en la qual pot fer advertiments, recomanacions, suggeriments i recordatoris dels deures legals. Aquestes recomanacions poden consistir en la modificació de normes jurídiques o pràctiques administratives, segons sigui el cas, o fer referència només al cas concret. **També pot proposar fórmules de conciliació** a l'administració investigada per intentar arribar a la solució dels problemes que ha conegut. El poder del Síndic, doncs, és bàsicament la persuasió.

c) Informació de la seva tasca

El Síndic de Greuges **ha de presentar un informe anual** de les seves actuacions al Parlament de Catalunya, on constin les queixes, les investigacions i les actuacions realitzades. A més, **pot elaborar informes extraordinaris** quan la urgència o la importància dels casos ho requereixi. Així mateix, **informa del resultat** de les seves actuacions el personal administratiu i a l'autoritat investigada i, si el procediment es va iniciar amb una queixa a instància de part, el seu autor (essent aquest un dels aspectes que més es valora del Síndic: sempre dóna resposta i informa del resultat de les seves investigacions i actuacions a la persona firmant de la queixa). També pot fer públic el nom de les persones i dels organismes que obstaculitzin l'exercici de les seves funcions.

d) Denúncia d'infraccions

Si durant les investigacions observa indicis d'alguna infracció disciplinària o algun fet presumiblement delictiu, el Síndic de Greuges ho ha de comunicar a l'òrgan competent o al Ministeri Fiscal. De la mateixa manera, comunicarà al Ministeri Fiscal la negativa a trametre informes, documents o expedients per part d'autoritats o personal administratiu perquè es puguin exigir les responsabilitats penals corresponents.

e) Sol·licitud de dictàmens

Sense necessitat de relació amb casos concrets, el Síndic de Greuges **pot demanar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries** sobre els projectes i les proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament, i dels decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament, quan regulen drets reconeguts a l'Estatut. Aquest instrument ha estat afegit per l'article 78.3 de l'Estatut del 2006, i guarda un cert paral·lelisme amb la legitimació que té el Defensor del Poble per a presentar recursos d'inconstitucionalitat i recursos d'empara davant del Tribunal Constitucional, possibilitat que no és a l'abast del Síndic de Greuges ni de cap altre defensor autonòmic.

Algunes xifres

Durant l'exercici 2007 el Síndic va realitzar un total de 21.794 actuacions, distribuïdes entre 5.299 queixes (el 24,13%), 96 actuacions d'ofici (el 0,44%) i 16.399 consultes (el 75,25%), la qual cosa significa un creixement del 10,44% respecte a les del 2006. El grau

d'acceptació de les resolucions del Síndic és molt alt: aquest any es van acceptar en un 88,46% dels casos les resolucions efectuades, ja sigui totalment o parcialment, i només en un 11,54% no van ser acceptades.

1.4. La Sindicatura de Comptes

1.4.1. Regulació i caracterització general

A partir de la previsió estatutària de l'article 42 de l'EAC de 1979, la Sindicatura de Comptes va ser regulada per la Llei 6/1984, de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes (LSC), modificada l'any 1991 (per a adaptar-la a la STC 187/1988), el 2002 (amb relació a la proposta de nomenament del Síndic major) i el 2004 (per a incloure entre les funcions de la Sindicatura la fiscalització de la comptabilitat dels processos electorals d'àmbit català). Actualment, **la seva normativa fonamental està constituïda pels articles 80 i 81 de l'EAC de 2006 i per l'esmentada Llei 6/1984 (LSC).**

Més normes aplicables a la Sindicatura de Comptes

Però també li són aplicables les següents normes: la Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció del Parlament de Catalunya en la designació de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i els procediments per a avaluar-ne la idoneïtat; els articles 161 a 168 del Reglament del Parlament de Catalunya; la Resolució de 13 d'abril de 2004 per la qual es fa públic un acord del ple de la Sindicatura de Comptes de configuració dels departaments de la Sindicatura de Comptes (DOGC de 23 d'abril de 2004); les Normes de règim interior de la Sindicatura de Comptes, aprovades per la Comissió de la Sindicatura de Comptes del Parlament el 19 de març de 1986 (DOGC de 23 de maig de 1986) i els estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya, que s'apliquen al personal al servei de la Sindicatura. En l'àmbit estatal, també cal tenir en compte, a més dels articles 136 i 153.d CE, la Llei orgànica 2/1982, del Tribunal de Comptes, i la Llei 7/1988, de funcionament de Tribunal de Comptes. La disposició transitòria de la Llei 15/1991, de 4 de juliol, de modificació de la Llei de la Sindicatura de Comptes, preveu que s'elabori una llei de funcionament de la Sindicatura (de la mateixa manera que el Tribunal de Comptes té una segona llei que regula el seu funcionament), però aquesta no ha estat encara elaborada.

Tal com la configura aquesta normativa, la Sindicatura de Comptes es caracteritza bàsicament per ser l'òrgan fiscalitzador extern dels comptes, de la gestió econòmica i del control d'eficiència del sector públic de Catalunya, i que, malgrat ser una institució estretament vinculada al Parlament, exerceix les seves funcions amb plena autonomia organitzativa, funcional i pressupostària, sens perjudici de les competències que corresponen al Tribunal de Comptes.

Així, a més dels òrgans encarregats de controlar l'activitat econòmica i financera que hi ha a dins de cada administració (com la Intervenció General de la Generalitat, que és un òrgan intern de l'administració i fa un control preventiu), **la Sindicatura de Comptes és l'òrgan especialitzat de control econòmic extern** (art. 80.1 EAC), independent, **que controla a posteriori** l'activitat economicofinancera i comptable del sector públic de Catalunya, de la mateixa manera que ho són el Tribunal de Comptes en l'àmbit estatal, el Tribunal de Comptes Europeu a la Unió Europea i, en d'altres comunitats autònomes, i per

donar alguns exemples de diferents denominacions, la Cámara de Comptos, a Navarra; el Consello de Contas, a Galícia; l'Audiència de Comptes, a les Canàries; i el Tribunal Basc de Comptes Públics, al País Basc.

Semblantment a aquests altres òrgans de control econòmic extern, la Sindicatura de Comptes és una institució estretament vinculada al Parlament, però com defineix l'article 80 EAC, **exerceix les seves funcions amb plena autonomia organitzativa, funcional i pressupostària**. Així, aquesta relació tan directa es manifesta principalment en el fet que la Sindicatura "exerceix les seves funcions per delegació del Parlament" (amb aquest incís de l'art. 80.2 EAC, l'Estatut remarca que en darrera instància el titular del control de la despesa pública és el Parlament, malgrat que en delegui l'exercici en un òrgan específic); els membres de la Sindicatura de Comptes són elegits pel Parlament de Catalunya, la Sindicatura depèn orgànicament del Parlament (al seu personal se li aplica la normativa reguladora del Parlament de Catalunya i els seus comptes són examinats pel Parlament); i és al Parlament a qui envia els seus informes de fiscalització (que han de ser aprovats per la Cambra en el cas de referir-se a entitats autonòmiques). En canvi, en funció de la seva autonomia: no és un òrgan intern del Parlament, ni està sotmès jeràrquicament a l'autoritat parlamentària; ni rep instruccions de cap òrgan, parlamentari o no; actua en nom propi i no en nom del Parlament; la seva elecció necessita una majoria qualificada, el seu mandat no coincideix amb la legislatura parlamentària i el seu pressupost no s'integra dintre del pressupost del Parlament sinó que constitueix una secció pròpia, com el del Parlament o el de qualsevol departament de l'Administració de la Generalitat, dintre del pressupost de la Generalitat.

L'àmbit d'actuació de la Sindicatura és el sector públic de Catalunya, integrat per la Generalitat i les corporacions locals i els seus respectius organismes autònoms, les empreses públiques i les empreses vinculades sigui quina sigui la seva forma jurídica (art. 80.1 EAC i art. 5 de la Llei de la Sindicatura).

STC 187/1988

El Tribunal Constitucional, en la STC 187/1988, va reconèixer la compatibilitat de l'autonomia local amb l'existència d'un control de legalitat sobre l'exercici de les competències de les corporacions locals, exercit per l'Estat o per les CA, en els casos i les formes predeterminats per la llei. Així, les competències de fiscalització externa dels ens locals que pertocquen al Tribunal de Comptes no signifiquen l'exclusió d'altres òrgans fiscalitzadors.

Finalment, també cal tenir present que **aquesta funció de control a posteriori** de l'activitat economicofinancera i comptable del sector públic de Catalunya **no li correspon a la Sindicatura de Comptes en exclusiva, sinó que l'exerceix sens perjudici de les competències del Tribunal de Comptes**, d'acord amb el que estableixen els articles 136 i 153.d CE. El principi de col·laboració amb el Tribunal de Comptes, que és l'òrgan fiscalitzador suprem de l'Estat, estava ja establert a l'art. 29 de la Llei estatal 7/1988. Actualment es recull també a l'Estatut (art. 80.3) i ha presidit fins ara la relació entre aquestes dues institucions. Així, la Sindicatura lliura tots els seus informes de fiscalització al Tribunal de Comptes i aquest incorpora el seu contingut a l'informe

anual que presenta a les Corts Generals; no obstant això, cal no oblidar que el Tribunal de Comptes pot revisar l'activitat fiscalitzadora de la Sindicatura si divergeix de les seves conclusions (art. 29 de la Llei estatal 7/1988).

1.4.2. Composició i estatut jurídic

L'Estatut remet a la llei la regulació de l'estatut jurídic personal, les incompatibilitats, les causes de cessament, l'organització i el funcionament de la Sindicatura de Comptes (art. 81.2 EAC), i només determina que és formada per **síndics elegits pel Parlament per majoria de tres cinquenes parts** i que els síndics elegeixen entre ells el síndic o síndica major (art.81.1 EAC). D'acord amb el que estableix la Llei (art. 20.1 LSC), la Sindicatura **és un òrgan col·legiat, format per set síndics**, amb un mandat de sis anys, i no s'estableix cap límit a la reelecció.

Requisits per a ser elegit

Per a poder ser elegit síndic cal ser magistrat, fiscal, censor jurat de comptes o funcionari del grup A (licenciat universitari), o haver estat conseller del Tribunal de Comptes, o ser advocat, economista o professor mercantil amb més de deu anys d'experiència professional (art. 21.1 LSC). En canvi, no poden ser designats síndics les persones que durant els dos anys anteriors hagin ocupat el càrrec d'interventor general de la Generalitat o de director general de Pressupost i Tresor (art. 24.3 LSC). A més, la Llei també regula tota una sèrie de causes d'abstenció i de recusació (art. 23 i 24 LSC).

- **El procediment d'elecció**

Comença amb la proposta de candidats per part dels grups parlamentaris i la compareixença d'aquests candidats a la comissió parlamentària de la Sindicatura de Comptes, segons estableixen, respectivament, l'article 157 del Reglament del Parlament i la Llei 14/2005. L'Estatut de 2006 ha confirmat la regla establerta per la Llei de la Sindicatura sobre la majoria necessària del Ple del Parlament per a elegir-los: és requereix el suport de les tres cinquenes parts dels diputats. Després, el seu nomenament es publica oficialment, acreditat amb la signatura del president del Parlament de Catalunya, i prenen possessió del càrrec davant del president del Parlament. La Sindicatura de Comptes **es renova per meitats, de manera que cada tres anys es designen tres o quatre síndics**, segons correspongui.

Els membres de la Sindicatura de Comptes **estan sotmesos a un règim estricte d'incompatibilitats, tant pel que fa a l'àmbit institucional i administratiu com a les activitats professionals privades**. Les incompatibilitats són tan àmplies com les del Síndic de Greuges en matèria professional però una mica menys estrictes pel que fa a la seva participació política (els permet l'afiliació política i sindical, però no exercir-hi càrrecs directius o executius).

Incompatibilitats

Així, la Llei de la Sindicatura de Comptes prohibeix compatibilitzar aquest càrrec amb els de diputat al Parlament de Catalunya o al Congrés dels Diputats, senador, membre del Tribunal de Comptes, Síndic de Greuges o Defensor del Poble; qualsevol càrrec polític o funció administrativa en una administració pública, un organisme autònom, una empresa pública o una empresa vinculada a aquestes entitats; funcions directives o exe-

cutives en els partits polítics, sindicats o associacions empresarials; i tampoc no poden formar part de qualsevol dels organismes assessors del Govern ni dur a terme l'exercici de cap professió o activitat remunerada.

- **Cessament**

La Llei de la Sindicatura de Comptes va establir les següents causes de cessament: mort, renúncia, extinció del mandat en expirar-ne el termini, incapacitat declarada per decisió judicial ferma, inhabilitació judicial per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma, condemna mitjançant sentència ferma a causa d'un delictes, i incompliment de les obligacions del càrrec. En aquest darrer cas el ple de la Sindicatura, després d'un procés contradictori, elevarà la proposta al ple del Parlament, que pot cessar els síndics per majoria de tres cinquenes parts. Posteriorment, la Llei 14/2005 va establir per als membres de la Sindicatura de Comptes, i també per a altres càrrecs designats pel Parlament, la possibilitat de revocació pel mateix procediment utilitzat per a la seva elecció, sense especificar les causes que poden justificar-ne la destitució; es considera, doncs, derogada implícitament la irrevocabilitat de la designació dels síndics que establia l'article 21.2 de la Llei de la Sindicatura, possibilitat que afecta de manera important la garantia de la seva autonomia.

1.4.3. Organització

Els òrgans principals de la Sindicatura de Comptes són el ple, la comissió de govern, els departaments, el síndic o síndica major i el secretari o secretària general.

a) **El ple:** és l'òrgan suprem de la Sindicatura de Comptes, format pels set síndics. El quòrum necessari per a les seves reunions és de quatre membres i adopta les resolucions per majoria dels assistents, amb vot de qualitat del síndic major. Les funcions principals són: elegir el síndic major, els síndics integrants de la comissió de govern i els síndics que han de presidir els departaments; exercir la funció fiscalitzadora i aprovar els informes, les memòries, les propostes, els dictàmens i les consultes elaborats per la Sindicatura.

b) **La comissió de govern:** està formada pel síndic o síndica major, que té vot de qualitat, i per dos síndics més designats pel ple. Les seves funcions principals són: acceptar les delegacions del Tribunal de Comptes, distribuir tasques entre els òrgans de la Sindicatura i exercir les tasques que li delegui el ple.

c) **Els departaments:** n'hi ha set, i cada un d'ells està encapçalat per un síndic i compta amb un supervisor (un auditor amb més experiència), auditors i ajudants d'auditors. Cada departament de la Sindicatura supervisa diferents departaments de la Generalitat i administracions, amb els seus corresponents organismes autònoms. Quatre s'ocupen de la Generalitat, dos de les entitats locals i el darrer es dedica a controlar les despeses electorals i l'actuació dels partits polítics i coordina els informes interdepartamentals.

d) El síndic o síndica major: l'elegeix el ple, d'entre els mateixos síndics (segons el procediment que regula l'art. 20 bis de la LSC), i el nomena el president o la presidenta de la Generalitat. El seu mandat dura tres anys, excepte si perd la condició de membre de la Sindicatura abans que s'esgoti aquest termini. Les seves funcions principals són: representar la Sindicatura, convocar i presidir el ple i la comissió de govern i, en l'àmbit de l'administració interna de la Sindicatura, li corresponen les funcions executives en matèria de govern interior, personal, contractació, autorització de despeses i pagaments.

e) El secretari o secretària general: és nomenat pel ple i les seves funcions principals són assistir amb veu però sense vot a les sessions del ple i de la comissió de govern, redactar les actes de les reunions d'aquests òrgans, assessorar els òrgans de la Sindicatura que ho demanin, redactar l'avantprojecte del pressupost de la Sindicatura i responsabilitzar-se del règim intern de la institució, en aplicació de les instruccions rebudes del ple, de la comissió de govern o del síndic o síndica major.

A més d'aquests òrgans, la Sindicatura de Comptes disposa de personal estable (que no depèn de les renovacions dels síndics, com sí succeeix en el cas de bona part del personal del Síndic de Greuges), **dintre del qual destaquen els auditors**, per la seva tasca indispensable per a l'exercici de les funcions de la Sindicatura.

1.4.4. Funcions

Les funcions de la Sindicatura de Comptes es poden agrupar en tres grans àmbits: la primera i més important és la fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya, però també realitza una funció consultiva i, en tercer lloc, participa en els procediments de responsabilitat comptable per delegació del Tribunal de Comptes.

a) Fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya

Tal com s'afirma a l'article 80.1 EAC, "la Sindicatura de Comptes és l'òrgan fiscalitzador extern dels comptes, de la gestió econòmica i del control d'eficiència de la Generalitat, dels ens locals i de la resta del sector públic de Catalunya". Això suposa que **la Sindicatura controla l'activitat administrativa relacionada amb la despesa pública** (subvencions, crèdits, contractes, exempcions fiscals, modificacions pressupostàries, comptabilitat i situació patrimonial) de la Generalitat i els seus organismes autònoms, de les corporacions locals i els seus organismes autònoms, i de les empreses públiques i les empreses vinculades, d'acord amb la definició de "sector públic de Catalunya" continguda a l'article 5 de la Llei de la Sindicatura.

Aquesta fiscalització comprèn un control de regularitat (de legalitat) i un control d'economia, d'eficàcia i d'eficiència, amb tècniques d'auditoria, que permeten avaluar el grau de compliment d'objectius amb la mínima despesa possible. Per tant, cal remarcar que l'activitat fiscalitzadora de la Sindicatura no es limita a utilitzar la legalitat com a únic paràmetre de control, sinó que pot incorporar la ponderació d'altres elements, com els resultats quantitatius i qualitatius, els costos o els recursos utilitzats.

Abast del control

Per l'amplitud de les tasques encomanades a la Sindicatura, aquests controls no poden ser exhaustius i per això només pot fer un control superficial del conjunt i un control aprofundit d'alguna institució o activitat cada any, controls dels quals resulten els informes que emet la Sindicatura.

La funció fiscalitzadora de la Sindicatura es concreta en l'elaboració d'informes de fiscalització, que es trameten al Parlament de Catalunya i als ens fiscalitzats. Els informes han de contenir les observacions i les recomanacions derivades de la verificació de l'activitat economicofinancera objecte de control, d'acord amb les tècniques i els procediments d'auditoria pública. Quan el Ple de la Sindicatura, com a resultat de la seva activitat fiscalitzadora, aprecii l'existència d'actuacions perseguibles administrativament o judicial, ha de fer-ho constar en l'informe i traslladar la informació relativa a aquestes actuacions a la instància pertinent, i comunicar-ho al Parlament i a l'ens fiscalitzat.

Informes de la Sindicatura

La Sindicatura elabora tres tipus d'informes:

1) Informe anual sobre el Compte general de la Generalitat de Catalunya: és, pel seu abast i magnitud, el principal informe que ha d'elaborar cada any la Sindicatura de Comptes. Inclou el compte de l'Administració general de la Generalitat; de les entitats autònomes administratives; del Servei Català de la Salut i les entitats gestores de la Seguretat Social (Institut Català de la Salut i Institut Català d'Assistència i Serveis Socials); de les diputacions provincials; de les entitats autònomes de caràcter comercial, industrial i financer o anàleg; de les empreses públiques, i de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i filials. En aquest informe la Sindicatura ha d'emetre opinió sobre l'adequació a la legalitat de la informació economicofinancera presentada, i també proposar les mesures que consideri necessàries per tal de millorar la gestió de la Generalitat de Catalunya.

2) Informes de fiscalització ordinaris: són aquells que elabora la Sindicatura per mandat legal, en compliment de resolucions del Parlament de Catalunya o d'acord amb la pròpia planificació de treball. Els informes ordinaris poden ser verticals (quan fan referència a un ens concret, per exemple, un hospital, un organisme autònom) o horitzontals (quan analitzen un aspecte que afecta més d'un centre de gestió, com per exemple un programa en què intervenen diferents departaments). La Sindicatura també duu a terme informes horitzontals en col·laboració amb altres òrgans autonòmics de control extern i amb el Tribunal de Comptes.

3) Informes de fiscalització puntuals: tenen l'objectiu de verificar una presumpta irregularitat relacionada amb algun dels aspectes i els ens sotmesos a fiscalització de la Sindicatura, de què s'hagi tingut notícia a través de qualsevol mitjà.

Pel que fa a la seva relació amb les competències fiscalitzadores del Tribunal de Comptes, a diferència del sistema vigent durant la Segona República espanyola, en què aquest òrgan només podia fiscalitzar les actuacions de la Generalitat finançades amb aportacions estatals (article 17 *in fine* de l'Estatut de 1932), tant la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig del Tribunal de Comptes (article 1.2), com la Llei estatal 7/1988, de 5 d'abril, de funcionament del Tribunal de

Comptes (article 29), la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de las comunitats autònomes (article 22) i, implícitament, la Llei estatal 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic (article 13), **preveuen la fiscalització dels comptes de les comunitats autònomes per part dels dos òrgans de control econòmic extern, l'estatal i l'autonòmic**, i la segona Llei preveu fins i tot instruments de col·laboració i coordinació entre les dues institucions que, per una part, imposen obligacions als òrgans autonòmics que semblen violentar la seva autonomia i, per una altra, els permet de exercir funcions concretes de fiscalització sobre l'Estat, a petició del Tribunal de Comptes.

Recursos contra l'EAC

Ara bé, el recurs d'inconstitucionalitat dels diputats populars contra l'EAC al·lega que com que la Sindicatura és definida a l'Estatut com "l'òrgan fiscalitzador", en singular, està exclent la intervenció del Tribunal de Comptes davant de les administracions autonòmica i local de Catalunya, fet que segons ells vulnera els articles 136 CE (que estableix el Tribunal de Comptes com a suprem òrgan fiscalitzador dels comptes i de la gestió econòmica del sector públic) i 153.d CE (que diu que el Tribunal de Comptes exerceix el control econòmic i pressupostari de l'activitat dels òrgans de les comunitats autònomes).

Amb relació al control sobre les entitats locals, a banda del recurs dels diputats populars contra el nou Estatut, cal recordar que l'Estatut de 1979, en l'article 42, només parlava expressament de la rendició de comptes de la Generalitat davant d'aquesta institució, fet que va al·legar el Govern estatal per tal d'impugnar l'atribució de competències de la Sindicatura sobre les entitats locals prevista per la seva llei reguladora. El Tribunal Constitucional, en la Sentència 187/1988, de 17 d'octubre (FJ 6 a 12), va acceptar aquesta competència de la Sindicatura de Comptes, sense negar-la tampoc al Tribunal de Comptes, perquè l'esmentat article 42 no la prohibia i l'article 48 del mateix text estatutari preveia la tutela financera de la Generalitat sobre els ens locals.

b) Funció consultiva

a Sindicatura resol consultes plantejades per les entitats que constitueixen el sector públic de Catalunya en matèria de comptabilitat pública i gestió economicofinancera. Així, l'assessorament al servei dels òrgans parlamentaris és la segona de les funcions de la Sindicatura de Comptes: a petició del Parlament de Catalunya i els ens sotmesos a la fiscalització de la Sindicatura, pot assessorar, emetre dictàmens i donar resposta a les consultes que li siguin formulades en matèria de comptabilitat pública i de gestió economicofinancera del sector públic.

c) Participació en els procediments de responsabilitat comptable

L'enjudiciament de la responsabilitat comptable és la determinació dels fets en què hi ha actuacions contràries a la llei en l'ús de fons públics, que provoquen perjudici econòmic a l'Administració, amb culpa o negligència greu; la determinació dels seus autors, i l'establiment de l'obligació de rescabalar el perjudici provocat.

Aquest enjudiciament, que **és una activitat jurisdiccional**, és, com va afirmar el Tribunal Constitucional en la ja esmentada Sentència 187/1988, de 17 d'octubre (FJ 1 a 5), **competència exclusiva del Tribunal de Comptes** (i per això el Tribunal Constitucional, tenint en compte també que l'Estatut no atribuïa cap competència en matèria d'enjudiciament comptable a la Sindi-

catura, va declarar inconstitucionals diversos preceptes de la Llei de la Sindicatura de Comptes tal com va ser aprovada el 1984). Ara bé, en la mateixa sentència, el Tribunal Constitucional va afirmar que **els òrgans autonòmics de control extern poden exercir actuacions instructores o preparatòries dels procediments de responsabilitat comptable si disposen de la delegació necessària per part del Tribunal de Comptes**, tal com preveu l'article 26.3 de la Llei d'aquest òrgan estatal, i per això el text actual de l'article 2.2 de la Llei de la Sindicatura preveu que aquesta pugui acceptar delegacions per part del Tribunal de Comptes. **Aquestes actuacions instructores delegables tenen per objectiu determinar el presumpte responsable, fer una quantificació provisional del menyscapse produït i prendre les mesures cautelars adients per garantir la indemnització deguda.** Un cop finalitzats aquests procediments, la Sindicatura els trasllada al Tribunal de Comptes, que és l'òrgan competent per a establir-ne la responsabilitat comptable.

En l'actualitat, l'article 80.3 EAC disposa que **un conveni entre les dues institucions ha d'establir els mecanismes de participació de la Sindicatura en els procediments de responsabilitat comptable**, amb una redacció imperativa que ha estat impugnada pels diputats populars en el seu recurs d'inconstitucionalitat contra l'EAC.

1.5. El Consell de l'Audiovisual de Catalunya

1.5.1. Regulació i caracterització general

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya no estava previst a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, però va ser creat per la Llei 8/1996, de 5 de juliol, de la programació audiovisual distribuïda per cable. Posteriorment, aquesta primera regulació va ser substituïda per la Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, que ha estat reformada en diverses ocasions (el 2002, el 2004, el 2005 i el 2007). Actualment, l'Estatut del 2006 exigeix l'existència d'aquest organisme i el regula (article 82), encara que de manera molt més breu que en el cas de les altres tres institucions del capítol V del títol II.

La seva normativa fonamental està constituïda per l'esmentat article 82 EAC, la Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, i també per la llei marc del sector, és a dir, la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya, i els articles 169 a 172 del Reglament del Parlament de Catalunya. Per completar aquesta regulació externa, el ple del CAC va adoptar l'Acord 3/2001, de 28 de febrer, pel qual s'aprova l'Estatut orgànic i de funcionament del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (DOGC de 27 d'abril de 2001).

És l'única de les quatre institucions del capítol V del títol II de l'actual Estatut que no era present a l'Estatut de 1979 i és la que està menys protegida davant del legislador ordinari, ja que la seva regulació estatutària és molt breu (un article d'un únic paràgraf, mentre les altres estan tractades molt més àmpliament en dos articles extensos cada una) i, segons estableix *sensu contrario* l'article 62.2 EAC, aquesta institució **no ha de ser ordenada per una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut** com les altres tres, amb la qual cosa la seva llei reguladora podrà ser modificada pel Parlament per majoria simple.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC) és l'autoritat independent de regulació de la comunicació audiovisual de Catalunya, que té com a principals finalitats vetllar pel compliment de la normativa aplicable als prestadors de serveis de comunicació audiovisual, tant els públics com els privats, i vetllar 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 d'imatge, són reconeguts en la Constitució i en l'Estatut d'autonomia. El Consell vetlla, així mateix, pel pluralisme polític, religiós, social, lingüístic i cultural en el conjunt del sistema audiovisual a Catalunya, vetlla per la neutralitat i l'honestedat informatives, i per la lliure concurrència en el sector, i preserva el compliment de les normes relatives a l'ús de la llengua catalana i l'impuls de l'aranès. És una autoritat independent però designada majoritàriament pel Parlament de Catalunya i amb potestats administratives.

El CAC, que **garanteix especialment el compliment de la normativa reguladora de la programació i la publicitat, i de les condicions de les concessions**, i també el compliment de l'eficàcia i l'observança de la normativa europea i dels tractats internacionals relatius a aquesta matèria, és un ens públic de caràcter institucional amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar. Té **autonomia orgànica i funcional i actua amb plena independència de les administracions públiques**.

El model del CAC

El model del CAC ha estat seguit per altres comunitats autònomes, com per exemple Navarra (el 2001) o Andalusia (el 2004). Altres comunitats autònomes, en canvi, han creat òrgans integrats a l'Administració autonòmica, com per exemple Galícia l'any 1999 i Madrid entre el 2001 i el 2006.

L'existència d'aquest tipus d'autoritat reguladora independent és un fet usual en la gran majoria de països del nostre entorn i obeeix, essencialment, a la necessitat de desvincular de l'Administració ordinària (sotmesa al Govern) l'exercici d'unes potestats que, per la seva naturalesa, poden afectar l'exercici de les llibertats d'informació i de comunicació tan essencials per a una societat democràtica i, per tant, d'expressió plural. L'atribució d'aquestes funcions a una autoritat de naturalesa independent suposa una garantia de neutralitat i d'objectivitat en la presa d'unes decisions que, d'una altra manera, tindrien el risc de veure's influïdes per factors polítics o conjunturals. La previsió que en aquest sentit fa la legislació catalana no ha d'estranyar i, en canvi, sí que ho ha de fer la constatació de la inexistència d'una autoritat independent d'àmbit estatal, que encara no s'ha pogut crear,

molt probablement per les mateixes dificultats que troba l'aprovació d'una llei general de l'audiovisual.

1.5.2. Composició i estatut jurídic

El CAC és un òrgan col·legiat format per deu membres: **nou consellers elegits pel Parlament** de Catalunya, per majoria de com a mínim dos terços dels seus membres i a proposta, com a mínim, de tres grups parlamentaris; **i un president, designat pel Govern** de la Generalitat, després d'escoltar l'opinió dels nou consellers.

Requisits per ser elegit membre del Consell

Tots els membres del Consell han de ser persones de prestigi reconegut i contrastat, amb experiència professional en el sector audiovisual, i que ofereixin garanties plenes d'independència, però no s'exigeix que tinguin la condició política catalana.

El seu mandat dura sis anys i no és renovable encara que, en el cas dels membres designats pel Parlament, si es tracta d'una substitució provocada per una vacant sobrevinguda, el nou conseller ocuparà el càrrec només pel temps restant del mandat del conseller cessat i, en cas que aquest temps sigui inferior a tres anys, el Parlament podrà tornar a elegir-lo una sola vegada més.

Els membres del CAC cessen per alguna de les causes següents: expiració del termini del mandat; dimissió; mort; incapacitat permanent per a l'exercici del càrrec; no resolució, en el termini previst, d'alguna de les situacions d'incompatibilitat establertes a la Llei; incompatibilitat sobrevinguda; inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics; condemna per sentència ferma per delictes dolosos; en el cas dels consellers, lliure revocació per part del Parlament, per la mateixa majoria requerida per a elegir-los (segons estableix la Llei 14/2005).

Els membres del CAC estan sotmesos a un règim estricte d'incompatibilitats, tant pel que fa a l'àmbit institucional i administratiu com a les activitats professionals privades. Tenen les incompatibilitats dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat (previstes a la Llei 13/2005, de 27 de desembre), i a més, no poden ser diputats ni membres del Govern, ni exercir cap altre càrrec d'elecció o designació polítiques, ni desenvolupar activitats a les administracions públiques, ni exercir funcions de direcció o executives en partits polítics, organitzacions sindicals o empresarials. Tampoc no poden tenir interessos, ni directament ni indirectament, en empreses audiovisuals, de cinema, de vídeo, de premsa, de publicitat, d'informàtica, de telecomunicacions o d'Internet, ni exercir activitats professionals de cap mena, amb l'única excepció de la docència en l'àmbit de l'ensenyament universitari, sempre que no sigui en règim de dedicació exclusiva. Han d'actuar amb plena independència i neutralitat, i hi tenen dedicació exclusiva.

1.5.3. Organització

Els òrgans principals del CAC són el ple, el president o la presidenta, el vicepresident o la vicepresidenta i el conseller secretari o la consellera secretària.

- **El ple:** és l'òrgan de govern i de decisió del CAC; format pel president o la presidenta (que és qui té vot de qualitat), el vicepresident o la vicepresidenta i els altres membres del Consell. El quòrum necessari perquè es pugui constituir és de sis membres. Els acords s'adopten per majoria de vots dels presents, excepte alguns acords (relatius a l'àmbit de les concessions i les habilitacions per a operar, o d'imposició de sancions molt greus), que s'adopten per majoria absoluta dels membres.
- **El president o la presidenta:** té com a funcions principals representar el Consell, convocar i presidir el ple, proposar al ple el nomenament i la remoció del vicepresident, de consellers adjunts a la Presidència, del conseller secretari, de l'interventor i del secretari general del CAC; dirigir les activitats del Consell i proposar al ple les línies generals d'actuació i, en l'àmbit de l'administració interna del CAC, li corresponen les funcions executives en matèria de contractació, autorització de despeses i pagaments.
- **El vicepresident o la vicepresidenta:** substitueix el president i coordina els grups de treball i els àmbits de responsabilitat atribuïts als consellers. Exerceix aquest càrrec el conseller elegit pel ple per majoria absoluta, a proposta del president.
- **El conseller secretari:** fa de secretari del ple, assessora jurídicament els òrgans del Consell i serveix de via de comunicació entre aquests i l'administració del CAC. Exerceix aquest càrrec el conseller elegit pel ple per majoria absoluta, a proposta del president.

L'administració al servei del Consell, integrada per unes 80 persones, està sota la dependència del secretari o de la secretària general i es distribueix en quatre àrees: de continguts, jurídica, d'estudis i recerca, i de serveis (la direcció de serveis).

1.5.4. Funcions

En aquest apartat no ens fixarem només en les funcions que el CAC té encomanades, sinó també en els mitjans audiovisuals sobre els quals té competència i les potestats que pot exercir.

1) Àmbits funcionals

Les funcions més destacades del CAC es poden agrupar en quatre àmbits:

a) **Atorgament de títols habilitants:** el CAC atorga títols habilitants a privats per prestar el servei de comunicació audiovisual i en garanteix el compliment de les condicions.

b) **Control dels continguts:** el CAC vetlla pel respecte dels drets i les llibertats, i del pluralisme polític, social, religiós, lingüístic i cultural, i també de l'equilibri territorial en el sistema audiovisual de Catalunya. També vetlla pel compliment de la legislació sobre protecció dels infants i dels adolescents, pel compliment de la legislació sobre publicitat i pel compliment de les missions de servei públic assignades als mitjans públics.

c) **Emissió d'informes:** el CAC emet informes previs als avantprojectes de llei sobre el sector audiovisual, informes anuals sobre la seva actuació i la situació del sistema audiovisual a Catalunya (que són lliurats al Parlament i al Govern), i altres informes per iniciativa pròpia, del Parlament o del president o la presidenta de la Generalitat.

d) **Promoció de la regulació i l'exercici d'arbitratge:** el CAC promou l'adopció de mesures de coregulació i d'autoregulació en el sector audiovisual públic i privat, i exerceix, a instància de les parts en conflicte, funcions arbitrals i de mediació.

2) Àmbit de competència

El CAC té competència sobre els **prestadors de serveis audiovisuals públics i privats d'àmbit autonòmic i local**, fórmula que inclou les ràdios i les televisions de la Generalitat, les televisions privades d'àmbit català, les televisions d'àmbit local, públiques i privades, les ràdios de freqüència modulada, públiques i privades, i els prestadors de nous serveis de comunicació audiovisual establerts a Catalunya; el CAC també té competències sobre els continguts en les **desconnexions per a Catalunya de les cadenes de ràdio i de televisió d'àmbit estatal**.

3) Potestats

Per exercir les seves funcions, **podem destacar tres potestats** del CAC: a) **reglamentària** (el CAC dicta "instruccions generals", vinculants per als prestadors de serveis de comunicació audiovisual); b) **inspectora** (pot requerir informació i demanar la compareixença dels prestadors i distribuïdors de serveis de comunicació audiovisual); c) **sancionadora** (el CAC pot imposar sancions als infractors de la legislació audiovisual).

2. El govern local

2.1. L'organització del govern local de Catalunya

La Constitució espanyola proclama l'autonomia local com a principi constitucional i estableix un model general d'organització territorial per a tot l'Estat (art. 137, 140 i 141 CE), en què **els dos ens bàsics de l'estructura territorial de l'Estat són el municipi i la província, a més de les comunitats autònomes** que es poguessin constituir. **La Constitució també permet que els estatuts d'autonomia puguin crear altres ens locals de naturalesa territorial** (art. 152.3 CE). **L'Estatut actual aprofita aquesta possibilitat per recollir la comarca i la vegueria**, i preveu també que es puguin crear encara altres ens supramunicipals que es fonamentin en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis (art. 83 EAC), com ara les mancomunitats de municipis i les entitats locals metropolitanes. **En el cas dels consells comarcals es tracta de la incorporació d'un nou nivell de govern local** (a més dels dos que ja preveu la Constitució: ajuntament i diputacions), que de fet ja havia introduït la Llei 6/1987, de 4 d'abril, d'organització comarcal de Catalunya, d'acord amb l'Estatut del 1979. **En canvi, la vegueria es planteja com una solució de substitució del nivell provincial** perquè l'Estatut preveu explícitament que "els consells de vegueria substitueixen les diputacions" (art. 91.3 EAC). **Aquesta és una de les novetats importants referent a l'Estatut del 1979**, que no preveia expressament la vegueria i garantia la continuïtat de la província com a ens local (art. 5.4 EAC de 1979). **Les altres dues grans novetats en relació amb l'organització territorial són la previsió del Consell de Governos Locals i la interiorització dels ens locals dins de la Generalitat**. Així, l'Estatut considera part integrant del sistema institucional de la Generalitat els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin (art. 2.3 EAC). Com s'ha explicat en els mòduls 1 i 3, **el nou concepte de Generalitat de l'EAC del 2006 inclou també els diversos nivells de govern local, però en garanteix l'autonomia** (art. 2.3 EAC).

D'altra banda, l'Estatut estableix un règim competencial en matèria de règim local diferenciant uns àmbits o unes submatèries amb competència exclusiva de la Generalitat i unes altres de competència compartida amb l'Estat (art. 160 EAC). Però, per ser més precisos, l'exclusivitat competencial de la Generalitat només es dona en uns pocs supòsits esmentats expressament en els apartats 1 i 3 de l'art. 160 EAC i, per a tota la resta, la competència és compartida, la qual cosa significa que la legislació de la Generalitat haurà de tenir com a referència i límit les bases que estableixi l'Estat com a principis o com a mínim comú normatiu, d'acord amb la competència que li atribueix l'art. 149.1.18a de la Constitució.

En síntesi, l'Estatut del 2006, dins del marc constitucional esmentat, determina que l'estructura territorial bàsica de Catalunya és constituïda pels municipis i les vegueries (art. 83.1 EAC), que la comarca constitueix, en tot cas, l'àmbit supramunicipal (art. 83.2 EAC) i preveu la possibilitat que es puguin crear encara altres ens supramunicipals (art. 83.3 EAC). D'acord amb el que preveuen la Constitució i l'Estatut, la competència de la Generalitat sobre el règim local és fonamentalment compartida amb l'Estat.

2.2. El municipi

D'acord amb l'Estatut, el municipi és l'ens bàsic de l'organització territorial de Catalunya i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics (art. 86.1 EAC). La seva normativa de referència continua essent el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya.

Per diversos factors històrics, a Catalunya hi ha un mapa municipal molt fragmentat, amb un total de 946 municipis, dels quals 510 no arriben als 1.000 habitants (i més de 200 no arriben als 250 habitants), i només 53 (40 es troben a la demarcació de Barcelona) tenen una població que supera els 20.000 habitants. La majoria dels municipis catalans són, doncs, molt petits en nombre d'habitants, tot i que les seves dimensions territorials poden ser força grans. Es calcula que el 30% de la població viu en el 70% del territori o, el que és el mateix, que el 70% de la població es concentra en el 30% del territori.

Minifundisme municipal català

L'anomenat *minifundisme municipal català* provoca algunes paradoxes en el funcionament dels nostres governs locals. En primer lloc, l'exigència natural ciutadana d'uns serveis abundants i de qualitat sovint topa amb les dificultats estructurals que, tant des del punt de vista de les disponibilitats pressupostàries com des de l'organització tècnica, pateixen molts governs locals, sobretot els de menys de 5.000 habitants que són la majoria dels municipis catalans. En segon lloc, la reduïda dimensió dels nostres municipis facilita la proximitat i, per tant, la possibilitat d'una relació més directa entre la ciutadania i els responsables públics. Aquesta proximitat, però, també pot viciar les relacions i dificultar el desenvolupament de processos i diàlegs en els quals l'anonimat pot oferir alguns avantatges.

Vegeu Direcció General de Participació Ciutadana (2007, febrer). *Innovació Democràtica* (núm. 2, pàg. 7).

D'acord amb el marc constitucional, estatutari i legal, el règim jurídic dels municipis es caracteritza perquè el govern i l'administració municipals corresponen a l'ajuntament, format per l'alcalde o l'alcaldesa i els regidors. Tanmateix, com l'aplicarem tot seguit, també hi pot haver municipis petits amb règims de consell obert, si compleixen els requisits establerts per la llei (art. 73 Decret Legislatiu 2/2003). En els termes regulats per la LOREG, els regidors són elegits directament pels veïns per sufragi universal, mentre que l'alcalde

o l'alcalde és elegit per majoria absoluta dels regidors (i si no s'aconsegueix aquesta majoria, esdevé alcalde el cap de la llista més votada). L'alcalde pot ser cessat mitjançant l'aprovació d'una moció de censura constructiva.

Organització

Pel que fa a la seva organització, els ajuntaments tenen reconeguda potestat d'autoorganització, però l'alcalde, els tinents d'alcalde, el ple i la comissió especial de comptes han de ser a tots els ajuntaments. En els ajuntaments de municipis de més de 5.000 habitants també hi ha d'haver necessàriament una comissió de govern i una comissió informativa.

D'acord amb l'art. 48.2 del Decret legislatiu 2/2003, abans citat, poden complementar l'organització municipal: les comissions d'estudi, informe o consulta; els òrgans de participació ciutadana; el síndic o síndica municipal de greuges, si ho acorda el ple per majoria absoluta, a proposta d'un grup municipal; el consell assessor urbanístic; la junta local de seguretat i qualsevol altre òrgan establert pel municipi.

La Llei reguladora de les bases del règim local (LBRL) reserva una esfera de competències mínimes de les quals no pot ser desproveït cap municipi (STC 214/1989). **Se'ls reconeixen potestats normatives de tipus reglamentari (com a expressió del principi democràtic en què es fonamenten) i executives.** Estan finançats amb tributs propis i amb la participació en els ingressos de l'Estat i de la comunitat autònoma. Els actes i acords adoptats pels municipis no poden ser objecte de control d'oportunitat per cap altra administració. Els municipis poden plantejar, d'acord amb el que preveu la LOTC, el conflicte en defensa de l'autonomia local contra lleis de l'Estat o de la comunitat autònoma que lesionin l'autonomia local.

D'altra banda, d'acord amb el Decret legislatiu 2/2003 **funcionen en règim de consell obert els municipis de menys de cent habitants i els municipis que tradicionalment compten amb aquest règim de govern i administració.**

Nota

Poden també funcionar amb aquest règim especial els municipis de menys de dos-cents cinquanta habitants que gaudeixen d'aprofitaments comunals de rendiment igual o superior a la quarta part dels ingressos ordinaris del seu pressupost, o que tenen característiques especials que ho fan aconsellable. La constitució del consell obert requereix, en aquests casos, la petició de la majoria dels veïns, la decisió favorable per majoria de dos terços dels membres de l'ajuntament i l'aprovació del Govern de la Generalitat. L'acord de l'ajuntament s'ha d'adoptar en el termini de dos mesos des de la petició dels veïns. El Govern ha de resoldre el procediment en el termini de tres mesos des de la tramesa de l'acord municipal, i la manca de resolució expressa en aquest termini produeix efectes estimatoris de la petició.

En aquests municipis en règim de consell obert, **el govern i l'administració corresponen a un alcalde o alcaldessa** elegit d'acord amb el que disposa la legislació electoral **i un consell general format per tots els electors.** L'alcalde o alcaldessa **ha de designar una comissió integrada per un mínim de dos i**

un màxim de quatre vocals, que l'han d'assistir en l'exercici de les seves funcions i l'han de substituir, per ordre de designació, en cas d'absència o malaltia. Correspon a l'alcalde o alcaldessa representar i administrar el municipi i executar els acords adoptats pel consell general. En defecte d'ús, costum o tradició local, el consell general s'ha de reunir com a mínim cada tres mesos i quan ho decideix l'alcalde o alcaldessa o ho sol·licita la quarta part, com a mínim, dels veïns, per tractar de tots els assumptes d'interès del municipi. És aplicable supletòriament, en tot cas, el règim general de funcionament establert per al ple per la legislació de règim local.

Finalment, **el municipi de Barcelona disposa d'un règim especial** establert per llei del Parlament. L'Estatut del 2006 reconeix, doncs, un règim especial a Barcelona (art. 89 EAC), en la línia del que ja va aprovar la Llei 22/1998, de la Carta municipal de Barcelona, i li reconeix la iniciativa necessària per poder proposar-ne la modificació. En tot cas, el municipi ha de poder participar en l'elaboració dels projectes de llei que l'afectin i ha de ser consultat sobre el seu règim especial en les altres iniciatives legislatives (art. 89 ECA).

2.3. Les institucions supramunicipals

2.3.1. La vegueria

L'Estatut del 2006 no preveu la província com a ens local de Catalunya, sinó que apunta clarament cap a la desaparició de les diputacions provincials i la seva substitució per un nou nivell configurat per la vegueria i els consells de vegueria ("els consells de vegueria substitueixen les diputacions", art. 91.3 EAC).

La província a l'Estatut del 2006

L'Estatut del 2006 fa un pas més en el que ha estat una constant en la tradició catalanista: el rebuig a la província com a circumscripció "artificial" i "imposada", aliena a la tradició catalana, que s'identifica amb els esquemes francès i espanyol i és considerada com un instrument de centralització i de fraccionament de la unitat "natural i històrica" de Catalunya. Sigui com sigui, les diputacions provincials van desaparèixer a la pràctica sota la Generalitat de la Segona República espanyola.

L'Estatut de 1979 (art. 5) recollia la província com a ens local d'existència obligatòria, atès el seu reconeixement constitucional, però no li reservà cap paper destacat en l'organització territorial de la Generalitat, ja que després de deixar-la estructurada en municipis i comarques només afegia en l'apartat 4 que

"[...] allò que estableixen els apartats anteriors s'entendrà sens perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat [...]."

Confirmant i accentuant aquesta línia, el Parlament de Catalunya intentà un nou afebliment de la institució provincial amb l'aprovació de la Llei 6/1980, de transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat. Aquesta llei, tot i que no feia desaparèixer les diputacions, les destinava a tasques d'estudi i d'assessorament. L'Estat hi interposà un recurs d'inconstitucionalitat que va quedar resolt amb la STC 32/1981, la qual avortava aquest intent de buidatge competencial i financer de les diputacions en favor de la Generalitat. En aquesta sentència el Tribunal va recórrer a la tècnica de

l'anomenada *garantia institucional* i va afirmar que la Constitució assegura l'existència de determinades institucions i estableix un nucli o reducte indisponible per al legislador, de tal manera que aquesta garantia és vulnerada quan la institució és limitada fins al punt que se la priva pràcticament de les seves possibilitats d'existència real com a institució per passar a convertir-se en un simple nom. Més endavant, però, tot i reconèixer la província com a entitat local necessària i amb garantia constitucional, el Tribunal Constitucional també va afirmar que la província no disposa d'àmbit competencial garantit i que, en cas que es creïn altres entitats supramunicipals, les competències de la província podien ser objecte de redistribució (STC 214/1989).

Després que l'Estat aprovés la normativa bàsica en matèria de règim local mitjançant la Llei 7/1985 (LBRL), el Parlament de Catalunya va aprovar tot un seguit de lleis en aquesta mateixa matèria, la més rellevant de les quals pel que ara s'exposa fou la Llei 5/1987, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, que pretenia regular l'exercici d'aquestes competències mentre no es produïssin les condicions legals que fessin possible que el govern i l'administració de les províncies s'integressin a la Generalitat, amb la desaparició de la divisió de Catalunya en províncies (art.1). La Llei preveu un procediment per a alterar els límits de la divisió provincial i convertir Catalunya en comunitat autònoma uniprovincial (fita que encara no s'ha assolit, potser per alguns desavantatges que comportaria, com per exemple, la pèrdua de senadors provincials). També preveu un sistema perquè, mentre no s'arribi a aquesta solució, el paper de les diputacions es redueixi al mínim exigít per la LBRL, mitjançant la redistribució de les competències de les diputacions entre la Generalitat i les comarques. De fet, algunes competències sí que s'han traspassat a les comarques però la major part han estat assumides per la Generalitat.

L'Estatut defineix la vegueria com l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, la qual cosa coincideix amb la principal funció de les diputacions provincials. La vegueria és també la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització dels seus serveis (art. 90.1 EAC), la qual cosa l'assimila també a Catalunya amb la funció que la província compleix per a l'Estat. Les vegueries són institucions de govern local, de naturalesa territorial, amb personalitat jurídica pròpia i dotades d'autonomia per a la gestió dels seus interessos (art. 90.2 EAC).

El govern i l'administració de la vegueria corresponen als consells de vegueria, que han de ser regulats per llei del Parlament i substituiran les actuals diputacions provincials; el president o la presidenta de vegueria és escollit pels consellers de vegueria d'entre els seus membres (art. 91.3 EAC).

2.3.2. La comarca i els altres ens locals supramunicipals

Malgrat que la reivindicació de la comarca com a alternativa a la província ha estat una constant en el catalanisme polític, **l'Estatut del 2006 no defineix la comarca com a ens estructural bàsic de l'organització territorial** (com sí que feia l'EAC del 1979, art. 5.1) sinó que, com hem vist, encomana ara aquesta funció a la vegueria. Tanmateix, això no necessàriament ha de significar un afebliment del nivell comarcal perquè **l'Estatut la reconeix com un dels ens que integren el sistema institucional de la Generalitat (art. 2 EAC) i continua considerant-la, per tant, com un àmbit supramunicipal necessari (art. 83.2 EAC)**. D'acord amb l'art. 92, a més, la comarca es configura com a ens local amb personalitat jurídica pròpia i **és formada per municipis per a la gestió de competències i serveis locals**.

La creació, la modificació i la supressió de les comarques, i també l'establiment del seu règim jurídic, han de ser regulats per llei (art. 92.2 EAC). L'aposta que fa l'Estatut del 2006 per la vegueria com a ens supramunicipal bàsic a Catalunya hauria de comportar, lògicament, una futura remodelació legislativa de la comarca (potser deixant-la més com a àmbit de cooperació i coordinació intermunicipals que no pas com fins ara, que és un ens local de gestió de competències pròpies o delegades).

La regulació de les comarques s'ha dut a terme, fins ara, en dos decrets legislatius: el Decret legislatiu 4/2003¹, que en regula la creació, l'organització i les competències, i el Decret legislatiu 2/2003², que fa la regulació general del seu règim jurídic. Inicialment, es crearen 38 comarques (les mateixes que s'establiren durant la Segona República espanyola, la qual, a més, també creà nou regions que més tard adoptarien el nom de vegueries), però posteriorment se'n crearen tres més (Pla d'Urgell, el Pla de l'Estany i l'Alta Ribagorça) fins a configurar el mapa actual de quaranta-una comarques.

⁽¹⁾Decret legislatiu 4/2003, del 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la llei 6/1987, del 4 d'abril, de l'organització comarcal de Catalunya (LOCC).

⁽²⁾Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la llei 8/1987, del 15 d'abril, municipal i del règim local de Catalunya.

D'acord amb la Llei 6/1987 (LOCC), **l'organització de la comarca es basa en dues institucions: el consell comarcal i el gerent.**

- **El consell comarcal:** li correspon el govern i l'administració de la comarca. És constituït internament per cinc òrgans: El ple, el president o presidenta, la vicepresidència (que no té reconegudes funcions específiques), el Consell d'Alcaldes i la comissió especial de comptes. A més d'aquests cinc òrgans necessaris, se'n poden crear d'altres, com ara la comissió de govern, present a molts consells comarcals. **El ple** és el màxim òrgan de govern col·legiat i està integrat pel president o la presidenta i la resta de consellers, l'elecció dels quals és de caràcter indirecte o de segon grau, molt semblant a la dels diputats provincials (sistema que no facilita la vinculació dels consells comarcals amb la ciutadania). La composició del consell pot anar dels 19 als 39 membres, segons el nombre d'habitants de cada comarca. **El president o la presidenta**, nomenat pel ple, és l'òrgan que representa el consell comarcal i a més de les atribucions que li reconeix l'art. 14 LOCC té les que el ple li delega. **El consell d'alcaldes** és integrat pels alcaldes dels municipis de la comarca i ha d'ésser convocat pel president del consell comarcal perquè informi el consell comarcal de les propostes que siguin d'interès per als municipis, abans de sotmetre-les a l'aprovació del ple, d'acord amb el que estableixi el reglament orgànic del consell comarcal; pot presentar al ple del consell comarcal propostes d'actuació que siguin d'interès per a la comarca, i en tot cas, ha d'emetre prèviament un informe sobre les qüestions previstes a l'art. 19.2 del Decret Legislatiu 4/2003, d'entre les quals destaca l'aprovació del programa d'actuació comarcal, l'aprovació del reglament orgànic i de les ordenances, els acords sobre la creació i l'establiment dels serveis comarcals, els plans sectorials comarcals, la modificació dels límits comarcals, el canvi de nom o de capital de la comarca o les iniciatives legislatives del consell comar-

cal. El consell d'alcaldes s'ha de reunir almenys un cop cada tres mesos, convocat pel president del consell comarcal. També es pot reunir a instància del ple o d'una tercera part dels alcaldes que l'integren. L'assistència a les reunions del consell d'alcaldes no és delegable de manera permanent. Només es pot delegar de manera eventual en un tinent d'alcalde, o, si no n'hi ha, en un regidor. **La comissió especial de comptes** està integrada per membres designats pel ple i la seva funció és examinar els comptes del consell i emetre'n un informe anual.

- **El gerent:** és una figura d'existència obligatòria que serveix per a professionalitzar l'activitat administrativa del consell comarcal, però que no té cap tipus de representativitat política. És un càrrec de confiança, nomenat i separat pel ple, al qual corresponen funcions executives importants, de direcció administrativa i de gestió ordinària, d'acord amb les directrius del ple i del president o de la presidenta.

Les competències de la comarca estan regulades per l'esmentat Decret legislatiu 4/2003 i van més en la línia de configurar la comarca com a ens local, és a dir, més com a administració que serveixi per a gestionar competències de procedència municipal que no pas com a divisió territorial per a una descentralització de la Generalitat. Així, es poden diferenciar **tres tipus de competències comarcals**: competències que el legislador ha anat reconeixent a les comarques en àmbits com ara museus i biblioteques, esports, sanitat o assistència social; competències delegades i assignades (són dues tècniques diferents) per la Generalitat, que han estat poc utilitzades i que podrien propiciar una descentralització dels serveis administratius de la Generalitat; i competències de procedència municipal, que o bé pretenen suplir les deficiències dels ajuntaments en la prestació de serveis que els corresponen (sobretot en municipis petits mancats de mitjans econòmics i organitzatius), o bé completen les actuacions municipals per sobre del nivell mínim que els pertoca.

D'altra banda, tal com hem esmentat més amunt, l'Estatut actual aprofita la possibilitat que ofereix l'art. 152.3 de la Constitució no només per recollir la comarca i la vegueria, sinó que **preveu també que es puguin crear encara altres ens supramunicipals que es fonamentin en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis** (art. 83 EAC), **com ara les mancomunitats de municipis i les entitats locals metropolitanes**. I en l'art. 93 EAC, sense mencionar explícitament el fet metropolità de Barcelona ni cap altre i després de regular la vegueria i la comarca, reitera que els altres ens locals supramunicipals s'han de fonamentar "en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis" i afegeix "i en el reconeixement de les àrees metropolitanes". Igual que estableix per a les comarques, l'Estatut determina que la creació, la modificació i la supressió, i també l'establiment del règim jurídic dels altres ens locals supramunicipals han de ser regulats per llei (art. 93 EAC). En aquest sentit, en els treballs preparatoris per a l'elaboració d'una nova legislació d'organització territorial endegats en els darrers anys pel Govern de Catalunya es preveia una Àrea Metropolitana de Barcelona a partir de la su-

ma de les tres institucions metropolitanes existents: l'Entitat Metropolitana del Transport (formada per 18 municipis), l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i de Tractament de Residus (integrada per 33 municipis) i la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (formada per Barcelona i 23 municipis més del seu entorn).

La dissolta Corporació Metropolitana

La Llei 7/1987 suprimí la Corporació Metropolitana en favor de la creació de les dues entitats metropolitanes esmentades, com a entitats funcionals i no territorials especialitzades, constituïdes especialment per a prestar uns serveis. Les competències urbanístiques de l'extingida Corporació Metropolitana van passar a mans de la Generalitat, i les altres competències foren redistribuïdes entre els municipis i les comarques afectades. L'any següent a la dissolució de la Corporació, l'any 1988, Barcelona i 23 municipis més van crear voluntàriament la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona per tal de gestionar en comú les competències recuperades de l'antiga Corporació i altres de caràcter supramunicipal.

2.4. El Consell de Governos Locals

L'art. 85 EAC preveu l'existència d'un **nou "òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat"**. El Consell ha de ser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic. A partir d'aquí **l'Estatut remet a la llei la regulació de la composició, l'organització i les funcions del Consell de Governos Locals**, aspectes bàsics de qualsevol òrgan que el legislador haurà de concretar amb un marge de decisió ampli, i sense haver de seguir els requisits propis de les denominades *lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut* (art. 62.2 EAC). Tanmateix, malgrat el marge que té el legislador en aquesta tasca de configuració legal, l'art. 85 EAC conté alguns elements que imposen alguns límits al legislador.

1) Naturalesa jurídica

Pel que fa a la seva naturalesa jurídica, de l'Estatut ja se'n deriva que el Consell de Governos Locals **és un òrgan de rellevància estatutària, en el sentit que és creat directament i voluntàriament per l'Estatut del 2006, sense que la seva existència vingui imposada per la Constitució**. La seva creació respon a la voluntat del legislador estatutari de reforçar el sistema de govern i l'administració local en l'àmbit autonòmic, preveient nous mecanismes jurídics de garantia de l'autonomia local. La seva naturalesa estatutària implica una protecció especial, una autèntica garantia institucional, de tal manera que **no pot ser suprimit ni modificat si no és mitjançant una reforma del propi Estatut**. El Consell de Governos Locals és configurat per l'Estatut com un òrgan de caràcter necessari, l'existència del qual queda fora de l'àmbit de disponibilitat del Parlament de Catalunya. Així mateix, **el legislador català no és completament lliure a l'hora de dissenyar la institució**, sinó que haurà de respectar el contingut material mínim que ha d'exercir el Consell: aquelles poques funcions que li encomana expressament l'art. 85 EAC. D'altra banda, encara que l'Estatut no ho reconegui explícitament, de la seva configuració com

a institució pròpia de la comunitat autònoma i de les funcions que estatutàriament se li reconeixen, se'n pot derivar la seva **necessària autonomia funcional i orgànica**, és a dir, el Consell de Governos Locals ha de ser una institució separada formalment dels òrgans de govern autonòmic, no sotmès a cap tipus de relació jeràrquica o directiva, i ha de poder desenvolupar lliurement la seva funció representativa. Finalment, pot adoptar els seu propi reglament intern de funcionament i comptar amb els seus propis mitjans materials i personals.

2) Composició

Pel que fa a la composició del Consell de Governos Locals, encara que l'Estatut no s'hi pronunciï de forma expressa, **de la seva denominació com a "Consell" se'n pot deduir que s'ha d'estructurar com a òrgan col·legiat** i, per tant, format per una pluralitat de membres que permeti representar la pluralitat del món local, amb un president o una presidenta que convoqui les sessions i les presideixi i uns quòrums per a l'adopció vàlida d'acords. D'altra banda, **l'Estatut tampoc no determina si el Consell de Governos Locals s'haurà de configurar com un òrgan de caràcter mixt** (compost per representants autonòmics i locals) **o d'exclusiva representació local**, però en el text mateix es poden trobar alguns indicis que porten a pensar que l'estatuent opta per la seva opció: la denominació (Consell de Governos Locals) i la definició com a "òrgan de representació de municipis i vegueries" sembla que apunten cap a admetre únicament com a membres del Consell els representants d'aquests ens locals. Però a més, tenint en compte les funcions que se li encomanen i que l'Estatut diferencia clarament el subjecte consultant i el consultat, sembla clar que el que es pretén és traslladar l'interès local als òrgans autonòmics, i que obrir la composició del Consell també als representats autonòmics podria distorsionar l'apreciació del interessos locals i constituir un impediment al funcionament eficaç de la institució.

3) Funcions

Finalment, **pel que fa a les funcions del Consell**, ja hem apuntat que **la funció principal és constituir un nou mecanisme jurídic de garantia o reforç de l'autonomia local**, atès que l'Estatut estableix que "el Consell ha de ser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic". Així doncs, **és un òrgan essencialment consultiu**, que ha de ser escoltat preceptivament en determinats supòsits però l'opinió del qual no té caràcter vinculant. Tanmateix, l'Estatut deixa molt de marge al legislador ordinari català perquè opti per configurar un òrgan de representació local de caràcter fort, amb àmplies funcions de participació en el procediment normatiu autonòmic o, pel contrari, amb un caràcter molt més limitat i amb escassa incidència en aquest procediment.

Lectura recomanada

Vegeu en aquest sentit el treball que seguim en aquestes pàgines:

Marc Vilalta (2007). *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas* (pàg. 136-140). Madrid: Iustel.

En síntesi, el Consell de Governos Locals és essencialment un òrgan consultiu, de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat, un òrgan de rellevància estatutària (que necessàriament ha d'existir d'acord amb l'Estatut i que té unes funcions mínimes que el legislador no pot desconèixer) i dotat d'autonomia orgànica i funcional (no sotmès a cap tipus de relació jeràrquica o directiva), del qual una llei del Parlament haurà de regular aspectes bàsics com la composició, l'organització i les funcions, d'acord amb els elements fonamentals que fixa l'Estatut.

2.5. L'organització institucional pròpia de l'Aran

L'Estatut del 2006 reconeix una organització institucional pròpia de l'Aran, diferenciada dels altres nivells generals d'organització, de manera que ja no es pot considerar un règim comarcal especial, tal com succeïa fins al 2006.

L'art. 11 EAC estableix que el poble aranès exerceix l'autogovern mitjançant l'Estatut, el Conselh Generau de l'Aran i les altres institucions pròpies. L'apartat segon d'aquest art. 11 estableix que "els ciutadans de Catalunya i les seves institucions polítiques reconeixen l'Aran com una realitat occitana dotada d'identitat cultural, històrica, geogràfica i lingüística, defensada pels aranesos al llarg dels segles". **L'Estatut reconeix l'Aran com a "entitat territorial singular dins de Catalunya"**, i estableix que **haurà de ser objecte d'una especial protecció per mitjà d'un règim jurídic especial**.

La singularitat de l'Aran es manifesta en els àmbits lingüístic i cultural, però també en l'estructura administrativa de la seva organització, que cal reconèixer que ha estat històricament diferent de la del territori català i que va subsistir fins al 1834. L'Estatut del 2006 regula el règim institucional especial de l'Aran dedicant-li un capítol específic (el VII) dins del títol II, que parla de les institucions. I el regula bàsicament consolidant el que ja estava establert per la Llei 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial de la Vall d'Aran, que de fet havia restablert les institucions històriques, basades en una organització municipal i una estructura supramunicipal.

La institució de govern de l'Aran és el Conselh Generau, que és format pel Síndic, el Plen des Conselhèrs e Conselhères i la Comission d'Auditors de Comptes.

D'acord amb l'esmentada Llei 16/1990, el Ple del Consell General es compon de 13 membres elegits directament pels veïns, sobre la base de sis circumscripcions territorials anomenades *terçons*. El ple escull entre els seus membres el

síndic o la síndica, que serà el cap de la seva administració, amb funcions executives i representatives. L'Estatut especifica que el síndic o la síndica és la més alta representació i l'ordinària de la Generalitat a l'Aran (art. 94.2 EAC).

D'acord amb l'Estatut, **el Consell General té competència en les matèries que determini la llei** del règim especial de l'Aran, però de moment, malgrat que la llei recull una llarga llista de matèries, les competències realment efectuades s'han limitat a matèries com el patrimoni cultural, la política lingüística, l'agricultura, els espais naturals, l'assistència social o l'ensenyament. Així mateix, l'Estatut també reconeix que l'Aran, per mitjà de la seva institució representativa, **ha de participar en l'elaboració de les iniciatives legislatives que afectin el seu règim especial** (art. 94.4 EAC), i que una llei del Parlament ha d'establir els recursos financers suficients perquè el Consell General pugi prestar els serveis de la seva competència.

Finalment, la disposició addicional 5a. EAC preveu que en el termini de quatre anys des de l'entrada en vigor de l'Estatut, s'ha de revisar i modificar el règim especial de l'Aran per adaptar-lo, en el que calgui, al que estableix l'Estatut.

Resum

La Constitució predetermina l'esquema institucional bàsic de les comunitats autònomes que van aprovar el seu Estatut pel procediment de l'art. 151 CE, però permet que els estatuts puguin establir altres institucions a més de les tres constitucionalment necessàries de l'art. 152.1 CE. A les altres quatre institucions que estableix el capítol V del títol II, l'Estatut els encomana funcions molt importants i per això preveu que siguin designades totalment o majoritàriament pel Parlament per majories qualificades. Tanmateix, malgrat la rellevància estatutària que tenen, aquestes quatre institucions es diferencien de les tres principals (Parlament, Presidència i Govern) perquè la seva existència no és constitucionalment necessària, no estan regulades en tots els seus aspectes definidors a l'Estatut i no són essencials per a la forma de govern, ja que no són les principals participants en el procés polític de formació i d'expressió de la voluntat general ni exerceixen la direcció política de la comunitat.

Hem vist que el Consell de Garanties Estatutàries és un òrgan de control jurídic, no d'oportunitat, que s'ha de basar en criteris de constitucionalitat i d'estatutarietat, i no de legalitat ordinària; que fa un control abstracte sobre determinades normes o proposicions normatives i no sobre l'aplicació de normes a casos concrets; amb una actuació que no és mai d'ofici sinó sempre a instància del Parlament, del Govern o dels ens locals, que és potestativa en relació amb les normes amb valor de llei de la Generalitat i que únicament és preceptiva abans de recórrer davant del Tribunal Constitucional; i que té garantida estatutàriament la seva autonomia orgànica funcional i pressupostària. L'Estatut no determina el nombre de membres del CGE, però estableix que dues tercers parts dels seus membres seran elegides pel Parlament (per majoria de tres cinquenes parts) i l'altra tercera part serà designada pel Govern.

Pel que fa al Síndic de Greuges, actualment autodenominat "El defensor de les persones" als efectes de la seva presentació davant dels ciutadans, hem vist que es pot considerar l'*ombudsman* de la Generalitat, i com a tal és una institució no jurisdiccional de protecció dels drets de les persones enfront dels poders públics, d'una manera semblant al Defensor del Poble en l'àmbit estatal. El Síndic de Greuges és una institució estretament vinculada al Parlament, però que ha d'exercir les seves funcions amb imparcialitat i independència, i que gaudeix d'autonomia reglamentària, organitzativa, funcional i pressupostària (article 79 EAC). Així, aquesta relació tan directa amb el Parlament es manifesta principalment en el fet que el Síndic és elegit pel Parlament de Catalunya, informa al Parlament de la seva actuació, el seu personal té la consideració de personal al servei del Parlament, el seu pressupost forma part del pressupost del Parlament i és aquest qui n'ha aprovat les normes bàsiques (que en regulen el personal i la gestió econòmica). En canvi, en funció de la seva autonomia, no és un òrgan intern del Parlament, sotmès jeràrquicament a l'autoritat par-

lamentària; ni rep instruccions de cap òrgan, parlamentari o no; actua en nom propi i no en nom del Parlament; la seva elecció necessita una majoria qualificada; el seu mandat no coincideix amb la legislatura parlamentària i el Parlament no el pot destituir lliurement segons la seva voluntat. Les seves prerrogatives són les mateixes que les dels diputats del Parlament de Catalunya. A més d'aquestes prerrogatives, i per a garantir que el Síndic pugui desplegar la seva activitat de supervisió, l'Estatut estableix que les administracions públiques de Catalunya tenen l'obligació de cooperar-hi. També hem vist que, malgrat que el Síndic de Greuges és un òrgan unipersonal, té adjunts i una oficina que li dóna suport en l'execució de les seves funcions. Hem analitzat els seus diversos àmbits de competència i els seus instruments d'actuació, i hem analitzat com a conseqüència de la investigació realitzada, el Síndic de Greuges pot formular a les autoritats i al personal de l'Administració tota mena d'avertiments, recomanacions, suggeriments i recordatoris de les obligacions legals que han de complir, però no pot, en canvi, suspendre, modificar o anul·lar actes o resolucions administratives.

D'altra banda, hem estudiat també la Sindicatura de Comptes, que es caracteritza bàsicament per ser l'òrgan fiscalitzador extern dels comptes, de la gestió econòmica i del control d'eficiència del sector públic de Catalunya. Malgrat ser una institució estretament vinculada al Parlament, exerceix les seves funcions amb plena autonomia organitzativa, funcional i pressupostària, sens perjudici de les competències que li corresponen al Tribunal de Comptes. La Sindicatura és una institució estretament vinculada al Parlament, però com defineix l'article 80 EAC, exerceix les seves funcions amb plena autonomia organitzativa, funcional i pressupostària. Així, aquesta relació tan directa es manifesta principalment en els fets següents: la Sindicatura "exerceix les seves funcions per delegació del Parlament" (amb aquest incís de l'art. 80.2 EAC, l'Estatut remarca que en darrera instància el titular del control de la despesa pública és el Parlament, malgrat que en delegui l'exercici en un òrgan específic); els membres de la Sindicatura de Comptes són elegits pel Parlament de Catalunya, la Sindicatura depèn orgànicament del Parlament (s'aplica la normativa reguladora del Parlament de Catalunya al seu personal i els comptes són examinats pel Parlament); i és al Parlament a qui envia els informes de fiscalització (que han de ser aprovats per la Cambra en el cas de referir-se a entitats autonòmiques). En canvi, en funció de la seva autonomia: no és un òrgan intern del Parlament ni està sotmès jeràrquicament a l'autoritat parlamentària; ni rep instruccions de cap òrgan, parlamentari o no; actua en nom propi i no en nom del Parlament; la seva elecció necessita una majoria qualificada, el seu mandat no coincideix amb la legislatura parlamentària i el seu pressupost no s'integra dintre del pressupost del Parlament, sinó que constitueix una secció pròpia, com el del Parlament o el de qualsevol departament de l'Administració de la Generalitat, dintre del pressupost de la Generalitat. L'àmbit d'actuació de la Sindicatura és el sector públic de Catalunya, integrat per la Generalitat i les corporacions locals i els seus respectius organismes autònoms, les empreses públiques i les empreses vinculades sigui quina sigui la seva forma jurídica. També hem vist que la funció de control *a posteriori* de l'activitat economi-

cofinancera i comptable del sector públic de Catalunya no li correspon a la Sindicatura de Comptes en exclusiva, sinó que l'exerceix sens perjudici de les competències del Tribunal de Comptes. La Sindicatura és un òrgan col·legiat format per set síndics elegits pel Parlament per majoria de tres cinquenes parts, que elegeixen entre ells el síndic o la síndica major; disposen d'un mandat de sis anys, i no s'estableix cap límit a la reelecció.

Pel que fa al Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC), hem vist que és l'autoritat independent de regulació de la comunicació audiovisual de Catalunya, que té com a principals finalitats vetllar pel compliment de la normativa aplicable als prestadors de serveis de comunicació audiovisual, tant els públics com els privats, i vetllar pel respecte dels drets i de les llibertats que, en l'àmbit dels mitjans de comunicació audiovisual, són reconeguts en la Constitució i en l'Estatut d'autonomia. El Consell vetlla, així mateix, pel pluralisme polític, religiós, social, lingüístic i cultural en el conjunt del sistema audiovisual a Catalunya, vetlla per la neutralitat i l'honestedat informatives, i per la lliure concurrència en el sector, i preserva el compliment de les normes relatives a l'ús de la llengua catalana i l'impuls de l'aranès. És una autoritat independent però designada majoritàriament pel Parlament de Catalunya i amb potestats administratives. El CAC garanteix especialment el compliment de la normativa reguladora de la programació i la publicitat, i de les condicions de les concessions, i també el compliment de l'eficàcia i l'observança de la normativa europea i dels tractats internacionals relatius a aquesta matèria. És un ens públic de caràcter institucional amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar. Té autonomia orgànica i funcional i actua amb plena independència de les administracions públiques. El CAC és un òrgan col·legiat format per deu membres (nou consellers elegits pel Parlament de Catalunya, per majoria de com a mínim dos terços dels seus membres i a proposta, com a mínim, de tres grups parlamentaris; i un president, designat pel Govern de la Generalitat, després d'escoltar l'opinió dels nou consellers); el seu mandat dura sis anys i no és renovable.

Després de les institucions generals, en aquest mòdul també hem estudiat els ens locals i l'organització institucional pròpia de l'Aran, perquè l'Estatut també els considera part integrant del sistema institucional de la Generalitat (art. 2.3 EAC). Hem vist que l'Estatut del 2006, dins d'un marc constitucional que el condiona, ha determinat que l'estructura territorial bàsica de Catalunya és constituïda pels municipis i les vegueries (art. 83.1 EAC), que la comarca constitueix, en tot cas, l'àmbit supramunicipal (art. 83.2 EAC), i ha previst la possibilitat que es puguin crear encara altres ens supramunicipals (art. 83.3 EAC). El municipi és l'ens bàsic de l'organització territorial de Catalunya i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics. L'Estatut del 2006 no preveu la província com a ens local de Catalunya sinó que apunta clarament cap a la desaparició de les diputacions provincials i la seva substitució per un nou nivell configurat per la vegueria i els consells de vegueria. L'Estatut defineix la vegueria com l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, la qual cosa coincideix amb la

principal funció de les diputacions provincials. La vegueria és també la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització dels seus serveis. També hem vist que, malgrat que la reivindicació de la comarca com a alternativa a la província ha estat una costant en el catalanisme polític, l'Estatut del 2006 no defineix la comarca com a ens estructural bàsic de l'organització territorial; però sí que la reconeix com un dels ens que integren el sistema institucional de la Generalitat (art. 2 EAC) i continua considerant-la, per tant, com un àmbit supramunicipal necessari (art. 83.2 EAC). D'acord amb l'art. 92 EAC, a més, la comarca es configura com a ens local amb personalitat jurídica pròpia i és formada per municipis per a la gestió de competències i serveis locals. L'organització de la comarca es basa en el gerent i el consell comarcal (constituït només per cinc òrgans necessaris: el ple, el president o la presidenta, la vicepresidència, el Consell d'Alcaldes i la comissió especial de comptes). També hem examinat el Consell de Governos Locals i hem arribat a la conclusió que és essencialment un òrgan consultiu, de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat, un òrgan de rellevància estatutària (que necessàriament ha d'existir d'acord amb l'Estatut i que té unes funcions mínimes que el legislador no pot desconèixer) i dotat d'autonomia orgànica i funcional (no sotmès a cap tipus de relació jeràrquica o directiva), del qual una llei del Parlament haurà de regular aspectes bàsics com la composició, l'organització i les funcions, d'acord amb els elements fonamentals que fixa l'Estatut.

Finalment, també hem vist com l'Estatut reconeix l'Aran com a "entitat territorial singular dins de Catalunya", i estableix que haurà de ser objecte d'una protecció especial per mitjà d'un règim jurídic concret. La institució de govern de l'Aran és el Conselh Generau, que és format pel Síndic, el Plen des Conselhèrs e Conselhères i la Comission d'Auditors de Comptes. El Ple del Consell General es compon de 13 membres (elegits directament pels veïns) i és qui escull el síndic o síndica, que serà el cap de la seva administració, amb funcions executives i representatives.

Activitats

1. Amb quina base jurídica es pot considerar que el Consell Consultiu pot continuar existint després de l'entrada en vigor de l'Estatut del 2006? Pot substituir transitòriament en alguna de les seves funcions el Consell de Garanties Estatutàries?
2. Busqueu arguments a favor i en contra de la constitucionalitat de la previsió estatutària que atribueix al Síndic de Greuges la supervisió de l'activitat de l'Administració de la Generalitat, amb caràcter exclusiu.
3. Determineu fins a quin punt la Sindicatura de Comptes pot portar a terme activitat jurisdiccional.
4. Reflexioneu sobre si el règim d'incompatibilitats dels membres del CAC és suficient i adequat per a realitzar les tasques que tenen encomanades.
5. Tenint en compte que les vegueries tenen materialment la funció de les diputacions provincials, qui és el titular de la competència per a regular les vegueries? La Generalitat té plena competència per a decidir el nombre i la delimitació de les vegueries? La Generalitat pot decidir crear més de quatre vegueries sense dur a terme la modificació prèvia dels límits provincials?

Exercicis d'autoavaluació

1. S'exigeix la possessió de la condició política de català per ser:

- a) Lletat del Consell de Garanties Estatutàries.
- b) Síndic de Greuges.
- c) síndic de la Sindicatura de Comptes.
- d) membre del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

2. El Síndic de Greuges:

- a) té competències per investigar queixes relacionades amb la vulneració dels drets dels ciutadans per part de qualsevol administració pública que actuï a Catalunya.
- b) no exigeix que les persones que li presenten queixes tinguin la nacionalitat espanyola.
- c) només té competències per defensar els drets d'aquells que gaudeixen de la condició política de catalans.
- d) és elegit pel Parlament de Catalunya per majoria de tres cinquenes parts dels seus membres per un període de quatre anys.

3. El Síndic de Greuges pot...

- a) demanar dictàmens al Consell de Garanties Estatutàries.
- b) exercir l'acusació del president de la Generalitat, davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.
- c) presentar demandes i recursos davant dels tribunals ordinaris com a conseqüència de les queixes presentades pels ciutadans.
- d) presentar recursos d'inconstitucionalitat i recursos d'empara davant del Tribunal Constitucional, en el supòsit dels expedients iniciats d'ofici.

4. ¿Quants membres té la Sindicatura de Comptes i per qui són designats?

- a) Cinc designats pel Parlament de Catalunya i dos designats pel Govern de la Generalitat.
- b) Set, designats pel Parlament de Catalunya.
- c) Set designats pel Parlament de Catalunya i dos designats pel Govern de la Generalitat.
- d) Nou, designats pel Parlament de Catalunya.

5. El síndic major de la Sindicatura de Comptes...

- a) és elegit pel Parlament per majoria de tres cinquenes parts per un període de tres anys.
- b) designa els síndics que han de presidir els departaments de la Sindicatura.
- c) és elegit pel ple de la Sindicatura per un període de sis anys.
- d) té vot de qualitat en la presa d'acords per part del ple de la Sindicatura.

6. La Sindicatura de Comptes...

- a) té com a funció el control econòmic i financer del sector públic de Catalunya (cosa que inclou, sense cap restricció, l'Administració de l'Estat).
- b) té com a funció l'enjudiciament de les responsabilitats comptables dels gestors dels diners públics.
- c) no és un òrgan l'existència del qual sigui exigida per la Constitució espanyola.
- d) és un servei integrat dins l'organigrama del Tribunal de Comptes de l'Estat.

7. La Sindicatura de Comptes no pot fiscalitzar la gestió...

- a) de les corporacions locals catalanes, si no és amb l'autorització expressa de la corporació implicada.
- b) de l'Administració de la Generalitat.
- c) de les empreses públiques de la Generalitat, si no ho han sol·licitat expressament.
- d) de l'Administració de l'Estat, si no és per delegació del Tribunal de Comptes.

8. El Consell de Garanties Estatutàries...

- a) està format per set membres.
- b) està format per deu membres.
- c) està format per dotze membres.
- d) encara no ha estat constituït.

9. El Consell Consultiu...

- a) estava format per set membres, més el president o la presidenta.
- b) estava format per nou membres.
- c) estava format per dotze membres.
- d) encara continua existint.

10. El Síndic de Greuges de Catalunya va ser creat...

- a) el 1979.
- b) el 1984.
- c) el 2006.
- d) encara no està creat.

11. El càrrec de Síndic de Greuges de Catalunya dura...

- a) cinc anys i no és reelegible.
- b) cinc anys i és reelegible, pel mateix procediment que en la primera ocasió.
- c) sis anys i no és reelegible.
- d) sis anys i és reelegible, pel mateix procediment que en la primera ocasió.

12. D'acord amb l'Estatut de 2006, el Síndic de Greuges ha de ser elegit...

- a) per majoria absoluta del Parlament.
- b) per majoria de tres cinquenes parts del Parlament.
- c) per majoria de dues tercers parts del Parlament.
- d) pel president o la presidenta de la Generalitat.

13. Les prerrogatives del Síndic de Greuges...

- a) són les mateixes que les dels Consellers de la Generalitat (només inviolabilitat per les opinions expressades en l'exercici de les seves funcions i immunitat davant les detencions pels fets comesos a Catalunya).
- b) són les mateixes que les dels Consellers de la Generalitat (inviolabilitat per les opinions expressades en l'exercici de les seves funcions, immunitat davant les detencions pels fets comesos a Catalunya i afurament davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per fets comesos a la comunitat i davant del Tribunal Suprem per fets comesos a fora).
- c) són les mateixes que les dels diputats del Parlament de Catalunya (només inviolabilitat per les opinions expressades en l'exercici de les seves funcions i immunitat davant les detencions pels fets comesos a Catalunya).
- d) són les mateixes que les dels diputats del Parlament de Catalunya (inviolabilitat per les opinions expressades en l'exercici de les seves funcions, immunitat davant les detencions pels fets comesos a Catalunya i afurament davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per fets comesos a la comunitat i davant del Tribunal Suprem per fets comesos a fora).

14. El Síndic de Greuges és un òrgan unipersonal, però té...

- a) sis consellers, tres adjunts i dos auditors de comptes.
- b) un supervisor (un auditor amb més experiència), auditors i ajudants d'auditors.
- c) adjunts i una oficina que li dona suport en l'execució de les seves funcions.
- d) un adjunt (com a màxim) i una oficina que li dona suport en l'execució de les seves funcions.

15. La Sindicatura de Comptes és...

- a) un òrgan independent del Parlament de Catalunya i subordinat jeràrquicament al Tribunal de Comptes.
- b) un òrgan autònom del Parlament de Catalunya i subordinat jeràrquicament al Tribunal de Comptes.
- c) l'òrgan de control econòmic extern i, per tant, no forma part de l'organització institucional de la Generalitat.

d) l'òrgan de control econòmic extern i forma part de l'organització institucional de la Generalitat.

16. El Tribunal Constitucional va afirmar que els òrgans autonòmics de control extern...

- a) no poden exercir actuacions instructores o preparatòries dels procediments de responsabilitat comptable, en cap cas.
- b) poden, sempre, en qualsevol cas, exercir actuacions instructores o preparatòries dels procediments de responsabilitat comptable.
- c) poden exercir actuacions instructores o preparatòries dels procediments de responsabilitat comptable si disposen de la delegació necessària per part del Tribunal de Comptes.
- d) poden exercir actuacions instructores o preparatòries dels procediments de responsabilitat comptable si disposen de la delegació necessària per part del Parlament autonòmic corresponent.

17. El mandat dels membres del CAC...

- a) dura cinc anys i és renovable indefinidament.
- b) dura cinc anys i no és renovable.
- c) dura sis anys i és renovable indefinidament.
- d) dura sis anys i no és renovable.

18. D'acord amb l'Estatut del 2006...

- a) el Consell de Governos Locals substitueix les diputacions provincials.
- b) les vegueries substitueixen les províncies.
- c) els consells de vegueria substitueixen les províncies.
- d) els consells de vegueria substitueixen les diputacions provincials.

19. D'acord amb l'Estatut, el Consell de Governos Locals es pot suprimir...

- a) per llei.
- b) mitjançant una reforma de l'Estatut.
- c) per reglament.
- d) per acord del seu president o de la seva presidenta.

20. Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica...

- a) en municipis i províncies.
- b) en municipis i vegueries.
- c) en municipis i comarques.
- d) en comarques.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. b

2. b

3. a

4. b

5. d

6. c

7. d

8. d

9. d

10. b

11. b

12. b

13. d

14. c

15. d

16. c

17. b

18. d

19. b

20. b

Abreviatures

LBRL Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

LOCC Decret legislatiu 4/2003, del 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la llei 6/1987, del 4 d'abril, de l'organització comarcal de Catalunya.

LOREG Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general.

LOTIC Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional.

Glossari

Consell Consultiu *m* Institució prevista a l'Estatut del 1979 i que ha de ser substituïda pel Consell de Garanties Estatutàries; vetlla per l'observança i el compliment de la Constitució i l'Estatut. És format per set juristes de reconeguda competència, cinc dels quals són designats pel Parlament i dos pel Govern. Específicament, emet dictamen, en els casos establerts legalment i amb caràcter no vinculant, sobre l'adequació a l'Estatut d'autonomia dels projectes i de les proposicions de llei sotmesos a debat i a l'aprovació del Parlament. La interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat pel Govern de la Generalitat o pel Parlament també requereix el seu dictamen no vinculant.

Consell de Garanties Estatutàries *m* Òrgan de control jurídic, no d'oportunitat, que s'ha de basar en criteris de constitucionalitat i d'estatutarietat, i no de legalitat ordinària; que fa un control abstracte sobre determinades normes o proposicions normatives i no sobre l'aplicació de normes a casos concrets; amb una actuació que no és mai d'ofici sinó sempre a instància del Parlament, del Govern o dels ens locals, que és potestativa en relació amb les normes amb valor de llei de la Generalitat i que únicament és preceptiva abans de recórrer davant del Tribunal Constitucional; i que té garantida estatutàriament la seva autonomia orgànica funcional i pressupostària.

Consell de Governos Locals *m* Òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat; un òrgan essencialment consultiu, de naturalesa o rellevància estatutària i dotat d'autonomia orgànica i funcional. Una llei del Parlament n'haurà de regular la composició, l'organització i les funcions, d'acord amb els elements fonamentals que fixa l'Estatut.

Consell de l'Audiovisual de Catalunya *m* Autoritat independent de regulació de la comunicació audiovisual de Catalunya, que té com a principals finalitats vetllar pel compliment de la normativa aplicable als prestadors de serveis de comunicació audiovisual, tant els públics com els privats, i vetllar pel respecte dels drets i 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. El Consell vetlla, així mateix, pel pluralisme polític, religiós, social, lingüístic i cultural en el conjunt del sistema audiovisual a Catalunya, vetlla per la neutralitat i l'honestedat informatives, i per la lliure concurrència en el sector, i preserva el compliment de les normes relatives a l'ús de la llengua catalana i l'impuls de l'aranès. És una autoritat independent però designada majoritàriament pel Parlament de Catalunya i amb potestats administratives.

Síndic de Greuges *m* Institució unipersonal de la Generalitat que té la missió de defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans. Amb aquesta finalitat, supervisa les activitats de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals, dins l'àmbit de l'autonomia de Catalunya. El síndic o la síndica de greuges és elegit pel Parlament, al qual presenta anualment un informe sobre les seves activitats, que es debat en una sessió específica.

Sindicatura de Comptes *f* Institució de la Generalitat, integrada per set persones elegides pel Parlament, la funció de la qual és fiscalitzar la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya. Els seus informes són debatuts i aprovats pel Parlament.

Bibliografia

Bibliografia general sobre les institucions del capítol V del títol II de l'Estatut

Arbós, Xavier (2005). "Les institucions de rellevància estatutària". A: *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*. Barcelona: IEA.

Barceló, Mercè; Vintró, Joan (coords.) (2008). *Dret Públic de Catalunya* (pàg. 353-405). Barcelona: Cedecs.

Riđao, Joan (2007). *Curs de Dret Públic de Catalunya. Comentari a l'Estatut* (pàg. 211-226). Barcelona: EAPC / Ariel.

Font, Tomàs (2006). "Les institucions de rellevància estatutària". A: *Vint-i-cinc anys d'Estatut, 1979-2004* (pàg. 31-43). Barcelona, Parlament de Catalunya.

Sobre el Consell de Garanties Estatutàries

Carrillo, Marc (2006). "La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límites a los poderes públicos". A: V. Ferreres; P. Biglino; M. Carrillo (red.). *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Castellà, Josep M. (coord.) (2007). *Els drets davant l'Administració i les seves garanties en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: EAPC.

Jover, Pere (2007). "Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya". A: *Revista Española de la Función Consultiva* (núm. 7, pàg. 77-93).

Ruiz Miguel, Carlos (1995). *Consejo de estado y consejos consultivos autonómicos*. Madrid: Dykinson.

Sobre el Síndic de Greuges

Bartlett, Enric (2001). *El Síndic de Greuges*. Barcelona: IEA / Marcial Pons.

Díez, Laura (1994). "El Síndic de Greuges de Catalunya". A: *Autonomies* (núm. 19, pàg. 23-49). Barcelona: IEA.

Díez, Laura (1999). *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Senado.

Díez, Laura; Figueras, Pilar (2007). "La tramitació de les queixes pel Síndic de Greuges. Les relacions del Síndic amb els departaments del Govern" (pàg. 8-27). Barcelona: Generalitat de Catalunya–Departament de Relacions Institucionals ("Col·lecció Papers de Relacions Govern–Parlament". Recull anual 2007).

González Casanova, José Antonio (1988). "El Síndic de Greuges". A: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (vol. III, pàg. 295-306). Barcelona: IEA.

Ruiz-Rico, Gerardo (2008). "Los defensores del pueblo autonómicos tras la reforma de los estatutos de autonomía". A: *REAF* (núm. 6, pàg. 365-395).

Vera, José Manuel (2002). *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*. Madrid: CEPC.

Sobre la Sindicatura de Comptes

Biglino, Paloma (1999). "La posición institucional de los Consejos de Cuentas". A: *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* (núm. 7, pàg. 31-66). València.

Gorordo, José Maria (1993). "El Tribunal de Cuentas del Estado español y los órganos autonómicos de control externo en las previsiones constitucionales, estatutarias y/o legales de las Comunidades Autónomas". A: *Auditoría Pública* (pàg. 15-28). Madrid: Ocx.

Perulles, Joan Josep (1988). "La Sindicatura de Comptes". A: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (vol. III, pàg. 487-515). Barcelona: IEA.

Torres, Maria; Vintró, Joan (1999). "La Sindicatura de Comptes de Catalunya: trets generals i relacions amb el Parlament". A: *Nota d'Economia* (núm. 63, pàg. 23-46). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.

Termes, Ferran (1999). *L'auditoria de performance*. Barcelona: Sindicatura de Comptes de Catalunya.

Vallès, Francesc (2003). *El control extern de la despesa pública*. Barcelona: EAPC.

Sobre el Consell de l'Audiovisual de Catalunya

Barata, Joan (2007). "El tractament bibliogràfic del model de regulació de l'audiovisual". A: *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 34, pàg. 253-270).

Barata, Joan (2006). *Democracia y Audiovisual. Fundamentos Normativos para una reforma del régimen español*. Madrid: Marcial Pons.

Botella, Joan (2007). "La regulació independent del sector audiovisual espanyol: una reflexió sobre problemes, perspectives i possibilitats". A: *Revista catalana de Dret Públic* (núm. 34, pàg. 15-29).

Bayona, Antoni (2007). "La legislació catalana de l'audiovisual: present i futur". A: *Quaderns del CAC* (núm. 29, setembre-desembre 2007, pàg. 17-24).

Milián, Antoni (ed.) (2004). *El Consell de l'Audiovisual de Catalunya*. Barcelona: IEA.

Orriols, Maria Àngels; Pons, Ferran (2007). "La futura regulació d'un Consell Estatal dels Mitjans Audiovisuals". A: *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 34, pàg. 187-226).

Tornos Mas (1999). *Las autoridades de regulación del audiovisual*. Madrid: Marcial Pons.

Tornos, Joaquín (2007). "El Consell de l'Audiovisual de Catalunya". A: *Revista catalana de Dret Públic* (núm. 34, pàg. 157-86).

Tresserras, Joan M. (2005). "Les autoritats independents de l'audiovisual. Primer balanç del Consell de l'Audiovisual de Catalunya". A: *Treball de Comunicació* (núm. 20).

Sobre el govern local

Argulloll, Enric (2006). "El área metropolitana en la nueva organización territorial". A: *Anuario del Gobierno Local* (pàg. 105-132). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local / Instituto de Derecho Público.

Bayona, Antoni (2007). "Les relacions entre el Parlament i els ens locals". A: *Activitat parlamentària* (núm. 12, pàg. 42-50, especial govern local).

Carrillo, Marc (2006). "L'administració local en la reforma dels estatuts d'autonomia. Especial referència al cas de l'Estatut d'autonomia de Catalunya". A: *Cuadernos de Derecho Local* (núm.12, pàg. 38-49).

Ferret, Joaquim (2006). "**Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local**". A: *Anuario del Gobierno Local* (pàg. 39-52). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local / Instituto de Derecho Público.

Font, Tomàs (2008). *Gobierno local y Estado autonómico*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Font, Tomàs (2007). "El govern local en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya". A: *Activitat parlamentària* (núm. 12, pàg. 21-30, especial govern local).

Font, Tomàs; Jiménez Asensio, Rafael (coord.) (2007). *La Carta Municipal de Barcelona*. Madrid: Marcial Pons.

Font, Tomàs; Velasco, Francisco; Ortega, Luis (2006). *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

García Rubio, Fernando (2007). "El espacio local supramunicipal". A: *Revista General de Derecho Administrativo* (núm. 14). Iustel.

Gracia Retortillo, Ricard (2008). *La vejería como gobierno local intermedio. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*. Barcelona: Huygens editorial.

Jiménez Asensio, Rafael (2007). "El govern local en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya: reflexions". A: *Cuadernos de Derecho Local* (núm.13, pàg. 68-86).

Mir, Josep (2006). "La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Catalunya", A: *Anuario del Gobierno Local* (pàg. 79-104). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local / Instituto de Derecho Público.

Ortega, Luis (2006). "La interiorización autonómica del régimen local". A: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía* (pàg. 53-59). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Parada Vázquez, José Ramón (2007). "La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal". A: *Revista de administración pública* (núm. 172, pàg. 9-77).

Requejo Pagés, Juan Luis (2006). "Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía". A: *Anuario del Gobierno Local* (pàg. 53-58). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local / Instituto de Derecho Público.

Salvador Crespo, Mayte (2007). *La autonomía en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Madrid: INAP / Fundación Democracia y Gobierno Local.

Sanclimens, Xavier (2007). "Perspectives de l'organització territorial local a Catalunya". A: *Activitat parlamentària* (núm. 12, pàg. 31-41, especial govern local).

Velasco Caballero, Francisco (2005). "Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía". A: *Anuario de Gobierno local 2004* (pàg. 117-160). Barcelona: Institut de Dret Públic.

Velasco Caballero, Francisco (2007). "Reforma de los estatutos de autonomía y reforma de las bases del régimen local". A: Parada Vázquez, José Ramón (2007). *Reforma y retos de la administración local*. Madrid: Marcial Pons.

Vilalta, Marc (2007). *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Iustel.

Vilalta, Marc (2006). "Nuevas formas de participación de los entes locales: El Consejo de Gobiernos Locales". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (núm. 2, pàg. 225-261).

