

Les institucions de la Generalitat de Catalunya (I)

Marcel Mateu Vilaseca
Joan Lluís Pérez Francesch

P08/03033/02508



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. El sistema institucional de la Generalitat	7
2. El Parlament i el sistema parlamentari a Catalunya	10
2.1. El sistema parlamentari a Catalunya	10
2.2. El sistema electoral i el sistema de partits polítics a Catalunya ..	16
2.2.1. El sistema electoral	16
2.2.2. El sistema de partits polítics a Catalunya	22
2.3. El Parlament	24
2.3.1. Les funcions del Parlament	24
2.3.2. La composició del Parlament	38
2.3.3. L'estatut jurídic dels membres del Parlament	40
2.3.4. L'autonomia del Parlament	48
2.3.5. L'organització del Parlament	49
2.3.6. El funcionament del Parlament	54
2.3.7. L'Administració parlamentària	57
Resum	60
Activitats	63
Exercicis d'autoavaluació	63
Solucionari	66
Glossari	67
Bibliografia	70

Introducció

La Generalitat és el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya. Els poders de la Generalitat emanen del poble de Catalunya i s'exerceixen d'acord amb el que estableixen l'Estatut i la Constitució.

Als tres mòduls següents estudiarem la naturalesa, l'organització i les funcions de les institucions que integren la Generalitat de Catalunya. Començarem pel Parlament, la primera institució de la Generalitat, de la qual neixen les altres principals institucions que integren la Generalitat, la Presidència de la Generalitat i el Govern, que estudiarem al mòdul 4, juntament amb l'Administració. I finalment, per acabar aquest bloc institucional, al mòdul 5 estudiarem les denominades institucions de rellevància estatutària –el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya– i el govern local –integrat en el sistema institucional de la Generalitat, però respectant la garantia institucional de l'autonomia local.

En aquest mòdul 3 analitzarem els trets principals del règim parlamentari de govern i del sistema electoral que regeixen a Catalunya, i estudiarem amb detall el Parlament, que és la institució que representa el poble de Catalunya, la qual cosa el situa en una posició central en el sistema institucional de l'autogovern de Catalunya. N'estudiarem les funcions, la composició, l'organització i el funcionament, així com l'estatut jurídic dels seus membres.

Objectius

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

- 1.** Identificar el conjunt d'institucions d'autogovern que integren la Generalitat d'acord amb l'EAC del 2006.
- 2.** Reconèixer els trets principals del règim parlamentari de govern, del sistema electoral i del sistema de partits que regeixen a Catalunya.
- 3.** Destacar les singularitats del Parlament i del règim parlamentari a Catalunya en comparació amb les Corts Generals i el sistema parlamentari espanyol.
- 4.** Conèixer les funcions, la composició, l'organització i el funcionament del Parlament de Catalunya, així com l'estatut jurídic dels seus membres.

1. El sistema institucional de la Generalitat

L'art. 152.1 de la Constitució estableix que les comunitats autònomes que van aprovar el seu Estatut pel procediment de l'art. 151 CE, com és el cas de Catalunya, hauran de tenir una determinada organització institucional basada en una assemblea legislativa (elegida per sufragi universal, d'acord amb un sistema de representació proporcional), un consell de govern (amb funcions executives i administratives) i un president (elegit per l'Assemblea entre els seus membres, i que dirigirà el govern i serà el representant suprem de la Comunitat); aquest mateix art. 152.1 CE afegeix que el president i els membres del govern seran responsables políticament davant l'Assemblea. D'aquesta manera, **la Constitució predetermina l'esquema institucional bàsic i la forma de govern de la Comunitat Autònoma de Catalunya** (la forma parlamentària), però deixa un ampli marge a la seva capacitat d'autoorganització (art. 148.1.1 CE).

Com hem vist al mòdul 1, l'EAC defineix la Generalitat com

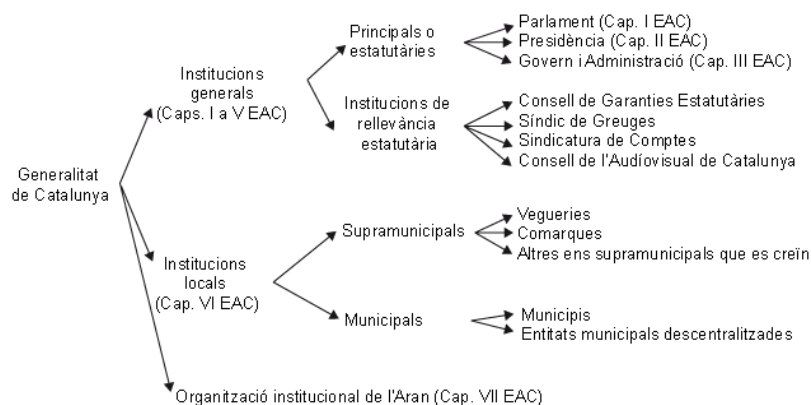
"el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya." (art. 2.1 EAC)

També ja s'ha comentat l'origen i l'evolució històrica de la Generalitat des de l'època medieval fins als nostres dies. En aquesta evolució, però, cal tenir en compte que el nom, tot i ser el mateix, descriu una realitat institucional molt diferent, i una contextualització juridicopública i un fonament constitucional també divers a cada moment històric.

La denominació conjunta de les institucions públiques no és habitual al dret comparat, ni va aparèixer tampoc en les reivindicacions catalanes que reclamaven el retorn d'unes institucions pròpies des de final del s. XVIII i al llarg del s. XIX. Té el seu origen en la recuperació de la paraula *Generalitat* durant la Segona República, amb la voluntat d'aplegar l'articulació de les institucions de l'autonomia, després d'un procés de negociació quan Francesc Macià va proclamar la República catalana el 12 d'abril de 1931 i finalment va acceptar que l'autonomia de Catalunya es restauraria mitjançant la Generalitat. El 28 d'abril de 1931 es publicà el Decret de la Presidència de la Generalitat, que establia uns òrgans provisionals sota el nom de *Generalitat*. També el Reial decret llei de 29 de setembre de 1977 restablia provisionalment la Generalitat i derogava el Decret de 1938 pel qual el general Franco havia abolit la Generalitat. Els estatuts de 1932, 1979 i 2006 han establert la Generalitat com a ens complex que aplega les institucions de l'autogovern de Catalunya, però no han estat sempre exactament les mateixes institucions en tots aquests textos.

Avui, la Generalitat és el complex institucional que comprèn el Parlament, la Presidència de la Generalitat i el Govern, a més d'altres òrgans de rellevància estatutària com el Consell de Garanties Estatutàries –antic Consell Consultiu–, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya. A més, l'EAC de 2006 inclou també dins el sistema institucional de la Generalitat els ens locals (municipis, vegueries, comarques) respectant la seva autonomia local. A aquest efecte caldrà crear el Consell de Governos Locals i establir una organització institucional local en què destaquen els consells de vegueries (amb el propòsit de substituir les actuals diputacions provincials) i una organització institucional pròpia de l'Aran.

Conjunt d'institucions que integren la Generalitat d'acord amb l'EAC del 2006



Fins a l'aprovació de la Llei 13/2008¹, l'entramat institucional bàsic va ser desenvolupat per una mena de llei interposada (la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, el president i el Consell Executiu), entre l'EAC i el Reglament parlamentari. Amb el nou EAC de 2006 aquesta opció ha canviat, i es preveu en seu estatutària una regulació més àmplia i extensa. L'organització institucional, en la mesura en què és un dels continguts obligats de l'Estatut d'autonomia (art. 147 CE), s'ha ubicat més en aquesta seu, elevant de rang la regulació d'algunes qüestions que estaven previstes en lleis sectorials. No obstant això, per a la reforma dels aspectes institucionals previstos a l'Estatut, es preveu un procediment que dona al Parlament la capacitat de decidir, i a les Corts Generals només una ratificació posterior de la proposta (art. 223 EAC). La Llei 13/2008 deroga la Llei 3/1982 (encara que es manté transitòriament, fins a l'aprovació de la Llei electoral, la vigència de la regulació del règim d'incompatibilitats i de les causes d'inelegibilitat contingudes en aquesta llei). Aquesta nova llei s'absté de regular la institució parlamentària, atès que l'Estatut vigent elimina la reserva de llei en aquesta matèria, que queda atribuïda íntegrament i exclusivament al Reglament del Parlament.

⁽¹⁾Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern.

Finalment, també cal destacar que la Generalitat com a institució engloba un conjunt institucional en el marc d'un sistema parlamentari propi d'un ens subestatal, que desenvolupa l'autogovern de Catalunya segons el marc constitucional i estatutari, per a la qual cosa porta a terme les competències que té atribuïdes. Ara bé, la naturalesa d'aquest entramat institucional és

de naturalesa estatal (art. 3.1 EAC), atès que com ja s'ha dit al mòdul 1, la Generalitat és una institució encabida dins el conjunt de les institucions de l'Estat espanyol; és el nom emprat per tal de referir-se a la Comunitat Autònoma de Catalunya, una de les diverses entitats que componen l'Estat espanyol en el seu conjunt. Al mateix temps, hem de tenir present que **a Catalunya hi ha radicades o hi tenen competència altres institucions que no formen part de la Generalitat, com les que actuen en nom de la Unió Europea o de l'Estat central.**

2. El Parlament i el sistema parlamentari a Catalunya

2.1. El sistema parlamentari a Catalunya

Les formes de govern es donen dins del si d'una determinada forma d'Estat. Aquest últim és un concepte teòric que fa referència als anomenats elements constitutius de l'Estat (poder, poble i territori) i que es construeix a partir de dos d'aquests tres elements: el poder (l'aparell de govern) i el poble (la comunitat política). Les diferents formes d'Estat depenen del tipus de relacions que manté l'aparell de govern (els poders públics) amb els ciutadans, i per tant caldrà fixar-se en qui té la titularitat de la sobirania per a distingir bàsicament entre la forma democràtica i l'autocràtica.

Nota

Aquestes relacions permeten diferenciar un Estat de dret enfront dels estats autoritaris i totalitaris, l'Estat democràtic enfront de l'Estat autocràtic (o dictatorial) i l'Estat social enfront tant de l'Estat abstencionista (propi del liberalisme del segle XIX) com de l'intervencionista no social (Estat nacionalsocialista) i de l'Estat socialista (o comunista).

Així, avui en dia l'element més important per a definir la forma d'Estat és el caràcter democràtic o no de l'Estat perquè actualment l'Estat democràtic inclou els elements de l'Estat de dret i perquè, amb major o menor mesura, el component d'Estat social amb molta freqüència també hi és present. En canvi, en la forma de govern ens fixarem només en un d'aquells elements constitutius de l'Estat (el poder), que vindrà determinada per les atribucions que fixen els diferents òrgans superiors de l'aparell estatal i les seves relacions (bàsicament entre el Parlament i el Govern), així com el sistema de partits i la configuració de majories i minories.

Dins de la forma d'Estat democràtic s'acostumen a distingir quatre grans formes de govern: el sistema parlamentari, el presidencial, el mixt o semi-presidencial (que s'ha desenvolupat més recentment) i el d'assemblea.

Les quatre formes de govern

Per intentar sistematitzar millor les múltiples variants d'aquestes quatre grans formes de govern que van apareixent en diferents països, alguns autors han començat a parlar del **semiparlamentarisme** o del **neoparlamentarisme**, en relació amb les formes de govern d'alguns països llatinoamericans com l'Uruguai, per exemple, o de les regions italianes després de les reformes constitucionals de 1999.

En contrast amb el sistema parlamentari (que explicarem tot seguit), la forma presidencial de govern es basa teòricament en una **separació rígida de poders**. És la forma que adopta la Constitució dels Estats Units d'Amèrica (1787), i per influència seva molts estats llatinoamericans. Podríem definir-la a partir de tres grans característiques:

1) Hi ha eleccions separades per al president de la República i per al Parlament (legitimitat dual), que tenen lloc amb periodicitat fixa i inalterable. La legitimitat democràtica directa del president justifica els seus poders i la independència enfront del Parlament.

2) No hi ha els elements de col·laboració entre poders propis del sistema parlamentari: el president no necessita la confiança del Parlament (ni per a ser elegit ni per a mantenir-se) i el Parlament no pot obligar-lo a dimitir, i el president tampoc no pot dissoldre anticipadament les cambres. Però malgrat aquesta separació teòricament rígida de poders, a la pràctica freqüentment hi ha d'haver col·laboració i sovint hi ha més control per part del Parlament que en el sistema parlamentari. El president pot vetar lleis (i caldrà una negociació política per a evitar-ho), però el Parlament li ha d'aprovar els pressupostos, sense els quals el president no pot governar; a més, als EUA el control d'idoneïtat de molts càrrecs que vol nomenar el president impliquen el vistiplau del Parlament. Aquest control i aquesta necessitat de col·laboració encara augmenten més quan el partit majoritari en una o a les dues cambres no coincideix amb el partit del president.

3) El president de la República reuneix les funcions de cap d'Estat i de cap de Govern (executiu monista), de tal manera que el poder executiu correspon personalment al president, que l'exerceix assessorat per secretaris i col·laboradors, però no hi ha un Consell de Ministres com a òrgan col·legiat i amb responsabilitat solidària (que és una de les característiques de la forma parlamentària).

El sistema mixt o semipresidencial (també anomenat d'executiu dual) s'ha anat estenent durant les últimes dècades i el trobem actualment a França, Portugal, Finlàndia, Polònia, Romania, Rússia o Colòmbia (i teòricament en altres països com per exemple Àustria, Irlanda o Islàndia, en què un semipresidencialisme aparent encobreix un parlamentarisme real, fruit d'una mutació constitucional). En aquesta forma de govern es combinen alguns elements típics del sistema parlamentari amb d'altres que l'acosten al presidencial. Les condicions necessàries per a poder considerar un sistema polític com a semipresidencial són fonamentalment cinc:

- 1) Existència d'un poder executiu dual (president de la República i Govern).
- 2) Elecció del president de la República per mitjà de sufragi universal directe; hi ha eleccions separades per al president de la República (elegit directament pels ciutadans) i del Parlament, i per tant pot ser que la majoria presidencial i la parlamentària no coincideixin.
- 3) El president de la República té atribuïts amplis poders constitucionals. En el cas francès, el cap de l'Estat (que no és responsable davant del Parlament però en canvi el pot dissoldre anticipadament) és l'autèntic centre del sistema polític i exerceix importants poders de decisió fins i tot sense necessitat de contrasignatura en alguns supòsits. El dualisme de president i primer ministre es resol mitjançant un repartiment de funcions que permet al president prendre certa distància amb relació als assumptes quotidians.
- 4) El president de la República nomena el primer ministre i pot presidir el Consell de Ministres.
- 5) El Govern és responsable davant del Parlament i necessita per tant la doble confiança del president de la República i del Parlament.

El règim d'assemblea o sistema convencional és una forma de govern en què el Parlament nomena un comitè (o directori) que fa les funcions de Govern, però amb absoluta subordinació a l'assemblea. No hi ha tampoc un cap de l'Estat unipersonal sinó que aquesta càrrec correspon col·legiadament als membres del comitè. La Constitució francesa del 1973 es basava en aquest model assembleari o convencional i està vigent a Suïssa (potser més a la Constitució que a la pràctica perquè el Consell federal no és un mer comissionat de l'assemblea, sinó un autèntic òrgan de direcció política).

La forma de govern parlamentària parteix d'una concreció del principi de divisió de poders que es basa en la col·laboració entre el govern i el parlament i es caracteritza per la necessitat d'una relació de confiança permanent entre aquests dos òrgans, de tal manera que l'executiu deriva del poder legislatiu i és responsable davant d'ell. Així, podríem definir sintèticament el sistema parlamentari a partir de quatre grans característiques:

- 1) **El Govern deriva del Parlament i en tot moment ha de tenir la seva confiança**, que s'expressa generalment mitjançant el vot d'investidura inicial del Govern o del qui el presideix i continua mitjançant el suport parlamentari a l'acció política del Govern al llarg de la legislatura; això comporta que la

majoria parlamentària i el Govern actuen de mutu acord per prendre decisions polítiques (una part important de les quals es concretaran en lleis que seran majoritàriament d'iniciativa del Govern).

2) El Govern és políticament responsable de les seves actuacions davant del Parlament, que té encomanda una funció de control polític sobre el Govern. **Si la majoria parlamentària trenca la confiança en el Govern, aquest està obligat a dimitir**; els instruments per a exigir aquesta responsabilitat política són l'aprovació d'una moció de censura (vot parlamentari de desconfiança) i la denegació d'una qüestió de confiança (el Parlament vota en contra de la sol·licitud de confiança presentada pel Govern). A més d'aquests dos mecanismes extraordinaris de control (extraordinaris pel poc ús que se'n fa a la pràctica i per la rellevància de la seva conseqüència: el cessament del Govern), també denominats mecanismes de control-sanció, hi ha diversos instruments de control ordinari (que no suposen el trencament de la relació de confiança entre el Parlament i el Govern), com són les preguntes i les interpellacions al Govern, les sessions informatives dels membres del Govern, les sol·licituds d'informació i les comissions d'investigació. Aquest segon tipus de control, també denominat control-verificació o control-inspecció, té per objectiu la fiscalització de l'actuació quotidiana del Govern i de l'Administració, en el doble sentit de limitar els seus possibles excessos i de mostrar a l'opinió pública els seus defectes i les virtuts i alternatives de l'oposició, per tal de poder esdevenir majoria en les següents eleccions.

3) A més d'aquestes dues característiques fonamentals (el Govern deriva del Parlament i és responsable davant d'ell), també acostuma a ser present en els sistemes parlamentaris la facultat del Govern o del seu president o presidenta de dissoldre el Parlament abans que s'acabi la legislatura. Així, el Govern o el seu president o presidenta poden dissoldre anticipadament el Parlament no només si veuen perillar el seu suport parlamentari sinó, a la pràctica, sovint quan considerin que és el millor moment per a revalidar o fins i tot ampliar aquell suport.

4) També acostuma a ser present en els sistemes parlamentaris la distinció entre la figura del cap de l'Estat i la del president o presidenta del Govern, que no coincideixen en la mateixa persona. Així, hi ha una separació orgànica entre el cap de l'Estat (que és una figura bàsicament simbòlica i representativa) i el president del Govern (o primer ministre), amb poder executiu i de direcció política. El Govern s'estructura com un òrgan col·legiat que respon políticament de forma solidària davant del Parlament. Tenint en compte la figura del cap de l'Estat, es poden distingir dues variants de la forma parlamentària de govern: la monarquia parlamentària (en què el cap de l'Estat és un rei o una reina, amb un mandat vitalici i hereditari i irresponsable políticament de les seves poques atribucions) i la República parlamentària (amb un cap de l'Estat elegit –per un Parlament generalment ampliat–, amb un mandat limitat i responsable de les seves també poques atribucions). L'Estat espanyol o el Regne Unit de la Gran Bretanya serien exemples de monarquia

parlamentària, mentre que Itàlia o Alemanya ho serien de sistema parlamentari amb república. Actualment, tant en una república com en una monarquia parlamentària, **el cap de l'Estat ha esdevingut un element secundari del sistema parlamentari, que ja no forma part de l'executiu i amb unes funcions bàsicament representatives.** En una monarquia parlamentària, el president o presidenta del Govern (o algun altre dels seus membres) assumeix la responsabilitat dels actes del rei mitjançant la contrasignatura.

El sistema parlamentari no es deriva d'una fórmula prefixada o tancada (com succeeix en el cas del sistema presidencial dels Estats Units), sinó que procedeix de l'acumulació històrica i **ha estat el resultat d'una evolució** a partir dels sistemes preexistents. Així, la forma parlamentària de govern (que va tenir el seus orígens en la monarquia limitada de l'Anglaterra de final del segle XVII) **ha tingut tres grans etapes:** el parlamentarisme dualista, el monista i el racionalitzat.

Etaques del sistema parlamentari

En el **parlamentarisme dualista** els dos centres fonamentals de poder eren el rei (que participava activament del poder polític) i el Parlament; el Govern havia de disposar de la confiança de tots dos.

Exemple

Aquesta és la situació d'Anglaterra fins al 1837, la que estableix la Constitució belga del 1831, la d'Alemanya sota la Constitució de 1871 i és també la fórmula que regeix a l'Estat espanyol amb les constitucions del segle XIX i fins i tot durant la Segona República.

A mesura que el cap de l'Estat va anar perdent bona part del poder polític (cap a final del segle XIX) es desenvolupà l'anomenat **parlamentarisme monista**, en què el Govern esdevé responsable únicament davant del Parlament; era nomenat president del Govern aquell que disposava del suport de la majoria de les cambres, una majoria que sempre tenia la possibilitat d'obligar-lo a dimitir retirant-li la confiança; i el Parlament era –almenys aparentment– la institució més important de l'Estat, l'òrgan predominant, de tal manera que el Govern esdevingué un "poder executiu", que havia de limitar-se a executar les seves ordres.

El parlamentarisme monista ha evolucionat des d'una centralitat inicial del Parlament, que tenia a les seves mans grans facilitats per a exigir la responsabilitat política del Govern (característica dels sistemes parlamentaris d'entreguerres) fins a l'actual subordinació al Govern (que és qui realment dirigeix la política), pròpia del **parlamentarisme racionalitzat**. En aquesta etapa es produeix un fort increment de les clàusules que protegeixen l'estabilitat del Govern i en dificulten la remoció. Al mateix temps, la implantació de l'Estat social ha comportat un gran creixement de l'Administració, que depèn del Govern, que juntament amb una certa personalització de la política ha comportat un fort protagonisme polític del qui exerceix la presidència de govern. Així, paral·lelament a la pèrdua de pes del cap de l'Estat, s'ha produït un augment de la importància política i jurídicocostitucional del cap del Govern o primer ministre, fins al punt que molt règims parlamentaris actuals són denominats **règims de gabinet o de primer ministre**. A més, amb l'extensió del sufragi electoral (fins a arribar a esdevenir universal) i el consegüent desenvolupament dels partits polítics, aquests han adquirit també un important protagonisme en les decisions de les cambres i del mateix Govern, fins a esdevenir sovint els autèntics protagonistes del sistema polític, al qual han donat estabilitat i previsibilitat.

Així, malgrat que formalment els sistemes parlamentaris tenen el mateix fonament, tots aquests elements esmentats i especialment la presència de partits forts i disciplinats als parlaments, mitjançant els grups, han canviat la posició dels parlaments i el seu funcionament, i per tant les característiques del règim parlamentari. Les principals decisions parlamentàries són adoptades pels grups i no pels diputats individualment; el Parlament ha deixat de ser en bona part

l'òrgan decisorí que teòricament és, per convertir-se sobretot en una instància de mediació entre el Govern i els grups que estan a l'oposició i de publicitat de les seves posicions. Perquè malgrat que continua essent decisiva la confiança parlamentària del Govern (la seva ruptura comporta la dimissió), en realitat la majoria del Parlament i el Govern pertanyen al mateix partit o coalició (i tenen sovint un mateix líder que acostuma a ser el president o presidenta del Govern), i per tant és el Govern qui impulsa l'actuació de la cambra i no pas al revés. **El diàleg polític real no és entre el Parlament i el Govern, sinó entre el Govern (i sovint especialment el qui el presideix) i l'oposició;** si la majoria parlamentària i el Govern actuen d'acord, l'oposició no té la possibilitat de canviar-lo i la seva activitat de control parlamentari es dirigirà principalment a influir en l'opinió pública per intentar canviar la majoria de la cambra en les properes eleccions. **El control parlamentari ha canviat el seu destinatari.** El control de l'oposició, de la minoria, no va tan dirigit a intentar el convenciment de la majoria (respecte de la conveniència de rectificar) com a aconseguir el convenciment de l'opinió pública respecte de l'existència d'una opció diferent, millor i possible. **L'oposició, amb molt poques possibilitats d'influir en el contingut de l'acció de govern, pràcticament només té la possibilitat d'utilitzar el Parlament com a caixa de ressonància de les seves crítiques i propostes alternatives.** L'acció d'oposició és una acció bàsicament de desgast que va dirigida a aquell que amb la seva decisió té la possibilitat de canviar la situació política, és a dir, l'opinió pública convertida en cos electoral. Aquesta circumstància, juntament amb les ja comentades de reforçament del govern (i de la persona que el presideix) i del nou paper dels partits polítics, ha condicionat de forma decisiva l'evolució del sistema parlamentari en l'actualitat, i ja hi ha qui ha parlat d'una nova etapa que han anomenat **parlamentarisme estructurat**. Així doncs, aquest lideratge i preeminència de la Presidència del Govern (juntament amb d'altres factors que ja hem apuntat –tan importants o més– com el canvi de paper del Parlament i una disminució de l'eficàcia dels controls interorgànics en el marc del que hem anomenat democràcia de partits) han propiciat una pràctica del parlamentarisme –o si més no una percepció mediàtica d'aquesta praxi– que l'apropa en alguns aspectes al sistema presidencial. En el parlamentarisme europeu es mantenen formalment les estructures de la forma parlamentària de govern, però s'introdueix una pràctica política presidencialista, passant d'un parlamentarisme de canceller o de primer ministre al que s'ha denominat **parlamentarisme presidencial**.

Parlamentarisme presidencial

Aquesta presidencialització del règim parlamentari produeix una situació deformatada: precisament perquè es tracta d'un presidencialisme encobert, el que acostuma a succeir és que aquest híbrid reuneix els defectes del presidencialisme i del parlamentarisme i cap de les seves virtuts. Així, la connexió (i no separació) entre executiu i legislatiu, pròpia del parlamentarisme, queda sense el contrapès (també consubstancial al règim parlamentari) d'una cambra capaç de servir de fre al govern; d'altra banda, la legitimació popular directa de l'executiu i l'autonomia política de la seva actuació, pròpies del presidencialisme, queden sense el contrapès (també consubstancial al règim presidencial) de la separació entre executiu i legislatiu. En síntesi, aquest híbrid (parlamentarisme presidencial) tendeix a convertir-se en una forma de govern que descansa quasi exclusivament en el control electoral i no en el control que resulta de l'equilibri institucional, i es debilita (o es perd) així el sistema de frens i contrapesos en què es basa l'Estat constitucional. Amb

tot plegat es donaria la paradoxa que en aquest tipus de règim parlamentari el legislatiu pot ser més dèbil i l'executiu més fort que en el règim presidencial.

Tots aquests elements que han marcat l'evolució recent del sistema parlamentari els trobem presents en major o menor mesura a Catalunya (a l'ordenament jurídic o a la pràctica parlamentària). Així, malgrat que el Parlament és la màxima representació de poble de Catalunya i que aprova les lleis i els pressupostos i que nomena i pot fer cessar el president o presidenta de la Generalitat, la majoria parlamentària s'orienta de manera sistemàtica cap a la direcció que marca la Presidència de la Generalitat, i l'oposició s'ha de conformar a presentar-hi alternatives (sobretot de cara a l'electorat), i com a molt a introduir petits canvis en les lleis, si la majoria els accepta. Naturalment, la relació de forces entre el Govern i l'oposició també depèn de l'existència o no de majoria absoluta a la cambra. Però en qualsevol cas, l'ordenament català, –molt més que d'altres– reforça la preeminència del president o presidenta.

Lideratge enfront de preeminència

Hi ha una clara separació conceptual entre lideratge i preeminència: la segona suposa l'atribució jurídica de competències pròpies al president o presidenta del Govern, mentre que el lideratge fa referència a una situació de fet, que comporta a la pràctica l'acceptació com a tal pels companys de gabinet.

Malgrat la preeminència que l'ordenament jurídic català dóna al president o presidenta, en funció de les circumstàncies polítiques i personals, la seva posició pot oscil·lar des d'un lideratge fort (que relegui la resta de membres del Govern a un nivell secundari de mera execució de la seva política) fins al paper de simple moderador d'interessos contraposats, que es limita a compondre i equilibrar les forces de signe diferent que conflueixen en el Govern.

Així, l'aspecte normatiu predisposa decisivament els poders reals de direcció de la Presidència quan, per exemple, s'estableix una investidura parlamentària només del president o presidenta amb el "seu" programa, se li encomana la direcció i coordinació de l'acció del Govern i se li atorga la facultat –jurídicament no condicionada– de nomenar i separar lliurement la resta de membres del Govern, la presentació d'una qüestió de confiança o la dissolució anticipada del Parlament. El president o presidenta encapçala el Govern fins i tot abans que aquest existeixi; el Govern és l'òrgan encarregat de desenvolupar el programa del president o presidenta, i sovint es converteix tan sols en una prolongació de la seva figura i actuació. En el cas català, igual que a la resta de CA (i de manera semblant a les regions italianes i als Landër alemanys), a tots aquests elements se n'hi ha d'afegir un altre que analitzarem més endavant: el "plus" de representativitat que li atorga ser el suprem representant de la comunitat autònoma, que difumina una de les tradicionals diferències entre els dos principals sistemes de govern, reforçant aquesta tendència "presidencialista" present en l'actualitat en molts sistemes parlamentaris. **En definitiva, ens trobem davant d'una de les variants del règim parlamentari que més preeminència dóna al president en cap del Govern –tant en relació amb el Parlament com en relació amb els altres membres de l'executiu– i que més protecció atorga als governs minoritaris, per la conjunció de diversos elements: possibilitat d'investidura parlamentària amb només majoria simple,**

qüestió de confiança que es pot superar també amb només una majoria simple i configuració d'una moció de censura constructiva que només enderroca el Govern si el Parlament aconsegueix majoria absoluta.

2.2. El sistema electoral i el sistema de partits polítics a Catalunya

2.2.1. El sistema electoral

L'Estatut remet a una llei del Parlament per a regular el règim electoral (art. 56.2), però estableix una majoria reforçada per a la seva aprovació: **dues tercers parts dels diputats** (la mateixa majoria que es requereix per a aprovar una proposta de reforma de l'Estatut). Aquesta llei electoral catalana, pendent des de 1979, no ha estat encara aprovada, i Catalunya és l'única comunitat autònoma que encara no té una llei electoral pròpia. **La manca d'una llei electoral catalana ha comportat que s'apliquessin a les eleccions al Parlament de Catalunya les normes que regulen les eleccions al Congrés dels Diputats contingudes a la Llei orgànica 5/1985, del règim electoral general (LOREG).** Malgrat que finalment s'aprovi la llei electoral catalana, la LOREG es continuarà aplicant a les eleccions legislatives catalanes perquè **una part de les seves prescripcions tenen la condició de normes d'aplicació general**, és a dir, normes que han de ser aplicades a tots el processos electorals (estatals, autonòmics, locals i europeus). Aquestes normes fan referència bàsicament a la definició del dret de sufragi, a l'Administració electoral, al cens electoral, als requisits generals de la convocatòria d'eleccions, al procediment de presentació de candidatures, a la campanya i propaganda electorals, al recurs contenciós electoral, a les despeses i les subvencions electorals i als delictes i infraccions electorals (DA 1a., paràgraf 2, LOREG). Malgrat aquesta llarga llista de matèries que segons la LOREG correspon regular-les a l'Estat, **la futura llei electoral catalana té encara un ventall prou ampli de qüestions per determinar:** la fórmula electoral, la forma de vot, el llindar o barrera electoral, la configuració de la Junta Electoral de Catalunya, el nombre de diputats que formen el Parlament i quines són les circumscripcions electorals (aquesta última qüestió és un dels elements que més ha dificultat el consens entre les forces polítiques). Així mateix, haurà d'establir criteris de paritat entre dones i homes per a l'elaboració de les llistes electorals (art. 56.3 EAC).

Podríem definir el sistema electoral com el conjunt d'elements normatius i sociopolítics que configuren el procés de designació de titulars de poder, quan aquest procés es basa en preferències expressades pels ciutadans d'una determinada comunitat política.

D'aquesta definició es dedueix que per a analitzar de manera completa qualsevol sistema electoral, cal adoptar una doble perspectiva: jurídica i politològica.

Lectura recomanada

Vegeu Josep Maria Vallès; Agustí Bosch (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.

Anàlisi del sistema electoral

En l'anàlisi de qualsevol sistema electoral, d'una banda, cal una perspectiva jurídica, perquè una part dels elements del sistema electoral estan continguts en normes jurídiques; normes constitucionals o estatutàries, però també administratives o penals, que constitueixen les "regles de joc" que han experimentat una formalització més gran. Per a alguns autors, els elements del sistema electoral expressats en normes jurídiques és el que podríem denominar el dret electoral. Però cal tenir en compte que el contingut del dret electoral varia al llarg dels anys i als diferents països; per exemple, avui en dia a l'Estat espanyol es regula amb detall les campanyes electorals, el finançament de les despeses, la forma del vot, etc., aspectes que en altre temps i avui en dia en alguns altres llocs es deixen en mans dels actors polítics com a pràctiques discrecionals. Però aquesta formalització jurídica d'alguns elements del sistema electoral que constatarem que s'ha produït, no esgota per si sola tot el contingut del sistema electoral. Altres elements importants del sistema ens passarien desapercebuts si no adoptéssim també una perspectiva politològica. Són els elements que resulten de l'experiència acumulada pels actors que operen en l'escenari electoral: partits, candidats i els mateixos votants. Les seves conductes segueixen pautes relativament estables condicionades per l'acció de les normes electorals i per la influència d'altres factors, com ara el mapa i l'estructura dels partits, la cultura política dominant i les seves subcultures, una determinada distribució dels recursos (financers, mediàtics i organitzatius) necessaris per a intervenir en el procés electoral.

Segons remarquen els professors Josep Maria Vallès i Agustí Bosch, aquesta doble cara del sistema electoral és el que explica que normes legals pràcticament idèntiques no compleixin les mateixes funcions ni produeixin els mateixos efectes quan es combinen amb realitats sociopolítiques diferents. Així, per exemple, la Gran Bretanya, el Canadà, els Estats Units, l'Índia i Sri Lanka comparteixen uns components normatius del sistema electoral molt semblants; però integrats amb elements sociopolítics molt diferents que acaben configurant processos electorals molt poc comparables en aspectes fonamentals. Entre aquests elements sociopolítics caldria tenir en compte el nivell cultural, el nivell de benestar, l'estructura social (estratificació social, classes socials, ètnies, religions, grups de pressió, antagonismes socials), el sistema parlamentari o presidencial, la forma d'organització territorial en Estat unitari o compost, el nombre i la mida dels partits, la distància ideològica entre ells, etc.

En aquesta assignatura ens centrarem bàsicament en alguns dels elements normatius més importants. Podríem distingir dos grups d'entre els diferents elements normatius que integren un sistema electoral:

- 1) Els que s'orienten més directament a garantir l'expressió lliure i igual del vot (capacitat electoral activa i passiva, la formació del cens, la naturalesa de la instància que tutela el procés electoral, el finançament de partits, etc); i
- 2) Els elements que estan relacionats de manera més directa amb la conversió de les preferències dels electors en escons: definició i magnitud de les circumscripcions, la forma del vot, la barrera electoral i fórmula electoral. Com que en d'altres assignatures (bàsicament a les de *Dret constitucional*) ja s'ha fet referència als del primer grup, en les pàgines següents analitzarem alguns dels elements normatius més importants dels que formen part del segon grup (els que de manera més directa estan relacionats amb la conversió dels vots en escons) i que coincideix que són els que ha de regular la futura llei electoral catalana:

a) El nombre i la magnitud de les circumscripcions:

Una circumscripció electoral és la unitat presa com a base per a assignar els escons.

La circumscripció electoral

Per a ser més precisos també es podria definir com el col·lectiu d'electors (generalment assentats en un territori concret) sobre els quals es fa l'operació d'assignació dels escons entre les diferents candidatures. També s'acostuma a denominar districte electoral, especialment quan és una demarcació electoral que només elegeix un representant. Però el fet que la circumscripció tingui habitualment una base territorial no implica que sempre hagi de ser així. De fet, hi ha circumscripcions que no estan assentades en cap territori concret, com per exemple les circumscripcions ètniques a Nova Zelanda, la circumscripció per a emigrants a Portugal, o les antigues circumscripcions universitàries a Anglaterra. Però la pràctica dominant és la circumscripció com a unitat territorial.

Vegeu **Agustí Bosch** (20049. *Guia del sistema electoral* (pàg. 13). Bellaterra: UAB ("Col·lecció Materials", núm. 151).

La magnitud de la circumscripció és el nombre d'escons dels quals disposa per a assignar-los entre les diferents candidatures. Aquest és l'element més important (juntament amb la fórmula electoral) per a determinar la proporcionalitat del sistema electoral (que és una exigència de la Constitució, art. 152.1, i de l'Estatut, art. 56.2). **Actualment, a Catalunya la circumscripció electoral és la província** (DT 4a. de l'EAC del 1979, disposició vigent en virtut del que preveu la DT 2a. de l'EAC del 2006), però res impedeix que la llei electoral catalana estableixi una altra cosa.

Nota

En el procés d'elaboració de l'Estatut del 2006 el debat sobre les circumscripcions fou un dels més polèmics, de manera semblant al que ja va succeir el 1979, i la manca final de consens va comportar mantenir vigent la DT 4a. de l'EAC del 1979 i que l'article 56 de l'EAC del 2006 no fes cap esment de la circumscripció, i així es deixaven totes les possibilitats obertes obertes sense condicionar la futura llei electoral.

Dels 135 escons que integren el Parlament de Catalunya, actualment 85 són elegits a la circumscripció de Barcelona, 17 a la de Girona, 15 a la de Lleida i 18 a la de Tarragona. La magnitud relativament elevada de les circumscripcions electorals produeix un grau moderat de proporcionalitat entre els vots i els escons obtinguts per les forces polítiques, i en tot cas superior al de les Corts Generals. Tanmateix, a causa de la gran diferència poblacional entre Barcelona i les altres tres províncies (que ja existia el 1979, però que encara s'ha incrementat més amb els anys), la normativa actual "penalitzà" la província de Barcelona i la deixa subrepresentada, mentre que a la resta de circumscripcions hi ha una clara situació de sobrerepresentació.

La futura llei electoral haurà de decidir si canvia aquests desajustos en benefici d'una major proporcionalitat, però assegurant el que també és una exigència constitucional (art. 152.1 CE) i estatutària "la representació adequada de totes les zones del territori de Catalunya" (art. 56.2 EAC).

b) La fórmula electoral

Exemple

A Barcelona, amb un 76% de l'electorat de Catalunya, li correspondrien 102 escons dels 135, i només n'obté 85, mentre que Lleida, amb un 6% dels votants, només li'n pertocarien 7 i en canvi n'elegeix 15.

La fórmula electoral és el procediment de càlcul utilitzat per a traduir els resultats electorals de cada circumscripció a una distribució d'escons parlamentaris entre les candidatures concurrents. El procediment per a convertir els vots en escons.

Lectura recomanada

Vegeu A. Bosch (2004). *Guia del sistema electoral* (pàg. 14). Bellaterra: UAB ("Col·lecció Materials", núm. 151).

Fòrmules electorals

Hi ha fonamentalment dues famílies de fórmules electorals: les majoritàries i les distributives (sovint denominades proporcionals). Les fórmules majoritàries parteixen de la idea que la candidatura que obté més vots en una circumscripció es queda amb l'escó o els escons que es disputen. El nom de fórmules majoritàries prové del fet que sempre és la majoria qui s'endú tots els escons de la circumscripció. Habitualment, aquestes fórmules s'apliquen a circumscripcions uninominals (escullen un sol escó), però també es poden aplicar a les plurinominals. D'altra banda, les fórmules distributives parteixen de la idea que els escons d'una circumscripció s'han de distribuir entre les candidatures concurrents d'acord amb els vots obtinguts per cada una. La pretensió principal de les fórmules distributives és que el resultat final de la distribució d'escons assoleixi un alt grau de proporcionalitat (és a dir, una gran aproximació entre el percentatge d'escons de cada partit i el seu percentatge de vots), per la qual cosa sovint han estat anomenades (no molt correctament) fórmules proporcionals.

Tal com remarca el professor Agustí Bosch, aquesta denominació és equívoca perquè no bateja la fórmula pel mecanisme essencial que utilitza, sinó per una pretensió incerta. En efecte, és important veure que, si bé la pretensió de proporcionalitat pot veure's complerta, també pot veure's frustrada per l'acció d'altres factors (per exemple circumscripcions petites, llinars alts, etc.). Segurament els conceptes queden més clars si es denominen les fórmules per allò que fan (distribuir la representació) i no pas per allò que pretenen (assolir la proporcionalitat). En aquest sentit, alguns experts han distingit encertadament entre proporcionalitat en els procediments i proporcionalitat en els resultats. Les fórmules distributives garanteixen un procediment proporcional (la distribució dels escons), però preses aïlladament no poden garantir la proporcionalitat dels resultats. Es pot denominar proporcional o no el conjunt d'un sistema electoral, i ho serà més o menys en funció del grau de proporcionalitat que assoleixi en conjunt, no pas merament per la fórmula que utilitzi.

Com hem vist, **per mandat constitucional (art. 152) i estatutari (art. 56.2), en les eleccions al Parlament de Catalunya, la fórmula electoral ha de ser proporcional, però la futura llei electoral catalana pot optar entre diferents fórmules** dins del que és la família de les fórmules distributives (o proporcionals). A causa de la remissió de la DT 4a.5 de l'EAC del 1979, **fins ara en totes les eleccions s'ha utilitzat la denominada fórmula d'Hondt** (que és coneguda amb el nom del seu creador), prevista per a les eleccions al Congrés dels Diputats (i escollida també per totes les 16 CA que tenen llei electoral pròpia). És una fórmula que a la pràctica perjudica els partits petits, a diferència d'altres fórmules proporcionals (Sainte-Laguë o Sainte-Laguë modificada, que afavoreixen els petits; o el mètode Imperiali, que afavoreix els grans).

Crítica a les fórmules distributives

D'altra banda, tradicionalment s'han criticat les fórmules electorals distributives perquè es considera que fan augmentar la fragmentació del sistema de partits, i una gran fragmentació dificultaria l'existència d'un partit amb majoria absoluta que pugui formar govern tot sol o complicaria fins i tot la formació de pactes de govern suficients per a governar en coalició, ja que requereix un nombre de signataris més elevat. Però si bé és cert que hi ha una relació empírica entre el nombre de partits parlamentaris i la durada dels governs, també és cert que el bipartidisme no té per què ser sempre i en tot lloc una font d'estabilitat (per exemple a Irlanda del Nord), i en canvi la fragmentació propiciada per sistemes de representació proporcional pot haver generat inestabilitat en societats conflictives com la República de Weimar, però també ha refermat l'estabilitat de societats consensuals com els Països Baixos.

c) La barrera legal o llinar de representació

Com hem vist, l'aplicació de fórmules distributives pot anar associada a una fragmentació del sistema de partits elevada. Per tal d'impedir que una multitud de grups amb un suport electoral molt petit accedeixin al Parlament, molts sistemes electorals exigeixen a les candidatures **un percentatge mínim de vots per a poder prendre part en l'assignació d'escons**. Aquest nombre mínim de vots que cal que tinguin les forces polítiques concurrents per a entrar en el repartiment d'escons es denomina barrera o llinar electoral.

Funció de la barrera legal

Actua com un mecanisme de "contrapès" en les fórmules distributives. Així, la barrera electoral assegura que les forces polítiques (partits, federacions, etc.) que obtinguin representació tinguin un suport mínim del cos electoral, i al mateix temps intenta evitar que es fraccioni excessivament el Parlament, problema que ja hem vist que alguns autors consideren que constitueix el principal defecte dels sistemes proporcionals i pot desembocar en la formació de governs poc estables. Els llinars alts solen propiciar l'aparició del fenomen del denominat vot útil, que desencoratja el vot per als partits petits, de manera que pot acabar provocant una reducció dels partits que es presenten a les eleccions; juntament amb això, els llinars alts acostumen a estimular l'establiment de coalicions preelectorals perquè els dirigents dels partits petits sovint opten per aquesta estratègia per a intentar superar el llinar legal.

D'acord amb la LOREG, la barrera electoral s'ha establert només a les eleccions al Congrés de Diputats (un 3% dels vots vàlids) i a les municipals (un 5% dels vots vàlids); a les autonòmiques les previsions contingudes a les respectives lleis electorals són més diverses, però majoritàriament opten per un 3% o un 5% també dels vots vàlids. **A Catalunya, un cop més a manca de llei electoral pròpia, s'aplica la previsió de la LOREG i el repartiment d'escons s'efectua exclusivament entre les candidatures que han obtingut un mínim del 3% dels vots vàlids.** A la província de Barcelona l'aplicació d'aquest mecanisme ha deixat sense escó algunes candidatures que l'haurien obtingut sense la barrera electoral. Però el Tribunal Constitucional ha admès expressament i reiteradament la constitucionalitat d'aquest mecanisme.

D'altra banda, cal tenir present que un partit pot haver superat la barrera legal i quedar-se igualment sense cap escó; el percentatge de vot amb el qual un partit aconsegueix el seu primer escó s'anomena llinar efectiu (i depèn dels resultats dels altres partits i de la concentració del vot, però també del nombre d'escons que s'elegeixin a la circumscripció, de la fórmula electoral i del llinar legal).

d) La forma de vot

La forma de vot és l'operació física que ha de fer el votant per exercir el sufragi. Tal com subratlla el professor Agustí Bosch, es podria pensar que el fet que el votant marqui un nom en una papereta, o els ordeni o esculli una llista ja impresa de noms, és una formalitat merament accidental; però l'experiència ha demostrat que la forma de vot pot produir conseqüències importants sobre el procés electoral i sobre els seus resultats.

Consulta recomanada

Vegeu les STC 75/1985, 76/1989 o 225/1998.

Lectura recomanada

Vegeu A. Bosch. *Guia del sistema electoral* (pàg. 41).

Principalment, hi ha tres formes de vot (tot i que de cada una hi ha algunes variants): **el vot personalitzat** (on el votant marca el nom del candidat que prefereix), **el vot de llista** (on el votant escull una candidatura presentada per un partit) i **el vot preferencial i transferible** (on el votant ordena els candidats de més a menys preferit, i si la primera preferència d'un votant no és aprofitable –per alguna eventualitat que la fórmula utilitzada ja especifica– el vot es transfereix automàticament als candidat que aquell votant ha col·locat en la segona preferència, i així successivament fins que és aprofitat per un candidat escollit per l'elector).

Les tres formes de vot

El vot preferencial és probablement la forma de vot més elaborada i per tant la més complexa, però és la que permet explicitar millor les preferències dels electors, d'una manera més precisa i complerta. Tot i així, a la pràctica, els electors no en fan ús: la gran majoria dels electors solen establir una ordenació de preferències exactament idèntica a la que els suggereix el seu partit preferit. Aquesta forma de vot elimina el vot útil (la tendència a votar una candidatura que no és la preferida amb la intenció d'evitar un mal major). En canvi, **el vot personalitzat** és el més simple (i el que històricament es va utilitzar primer) i no solament permet que l'elector triï un partit, sinó també que precisi la persona que vol que ocupi el càrrec; contràriament al que sovint s'afirma, el vot personalitzat no té conseqüències ni positives ni negatives sobre la proporcionalitat, sinó que la baixa proporcionalitat d'alguns sistemes que l'utilitzen no és pas el resultat de la forma de vot, sinó que és conseqüència de la fórmula i de les circumscripcions que estan establertes. Finlàndia seria un exemple de sistema electoral que aconsegueix una alta proporcionalitat amb vot personalitzat. **El vot de llista** (també denominat vot d'acceptació perquè el votant accepta una proposta que ja ve establerta pel partit) presenta un avantatge que sovint s'oblida, i és que els partits poden aprofitar el fet que les llistes són un conjunt indestruïble de noms per a confeccionar-les segons criteris complementaris a la mera popularitat electoral dels candidats. Així, hi ha la possibilitat d'equilibrar les llistes per a aconseguir representació de grups altrament marginats (dones, joves, minories ètniques, etc). També es pot aprofitar per a constituir grups parlamentaris més coherents, introduint per exemple experts útils a la tasca parlamentària que potser serien poc atractius electoralment, o es poden intentar evitar grups dividits ideològicament; ara bé, també és cert que a la pràctica els criteris de confecció de llistes no sempre són tan lloables, que l'aparell del partit té capacitat per a infiltrar-hi candidats amb mèrits dubtosos (però de gran fidelitat al líder o a l'aparell burocràtic del partit). En qualsevol cas, el vot de llista ordinari (també denominat de llista tancada i bloquejada) sovint és criticat de poc democràtic perquè no permet que el votant modifiqui de cap manera una llista de candidats prèviament confeccionada pels partits. **Hi ha dues variants dels vots de llista ordinària** que pretenen solucionar aquest problema: **la llista no bloquejada** i **la llista oberta**. En la llista no bloquejada l'elector pot esmenar la llista presentada pel partit, ja sigui eliminant un candidat, expressant preferència per algun d'ells o reordenant la llista al seu gust, però no pot introduir noms que no figurin a la llista del partit, de manera que continua votant per un sol partit. **El vot de llista tancada però no bloquejada**, que incorpora elements personalitzants al vot de llista ordinari, pot afectar decisivament la cohesió dels partits (perquè els candidats estaran interessats a competir entre ells) i propicia que els candidats desenvolupin més lligams a l'exterior del partit (a les circumscripcions petites, preocupant-se més de la feina del districte i dels interessos d'aquells ciutadans, i a les circumscripcions grans desenvolupant lligams amb grups d'interès, associacions o mitjans de comunicació). **El vot de llista oberta** permet a l'elector eliminar un o diversos candidats de la llista i substituir-los per candidats d'altres llistes o per candidats independents. L'elector, doncs, pot efectuar una barreja de candidats de la llista i de fora de la llista, allunyant-se molt del que és el vot de llista ordinària.

Actualment, seguint les previsions de la LOREG per al Congrés dels Diputats, **la forma de vot a les eleccions al Parlament és el vot de llista ordinària, és a dir, llistes tancades i bloquejades**, de manera que l'elector no pot alterar ni els noms ni l'ordre dels candidats presentats pels partits. Però com hem remarcat en diverses ocasions, la llei electoral catalana també haurà de decidir si canvia o no aquesta forma de vot.

2.2.2. El sistema de partits polítics a Catalunya

Ja hem apuntat les dades jurídiques que caracteritzen la forma de govern de Catalunya, centrant l'anàlisi en la Constitució, l'EAC i el RPC. Però **la doctrina coincideix a destacar que el dret positiu no és un instrument suficient per a definir un determinat sistema de govern**, perquè hi ha tot una sèrie de factors polítics que modulen o adequen la normativitat del concepte forma de govern a la inqüestionable realitat de l'Estat de partits. Així, els autors que últimament han estudiat la forma de govern han insistit en el fet que **els partits polítics aconsegueixen un paper transcendental en la seva conformació**.

Pel que fa al concepte de sistema de partits, segons remarca Isidre Moles, en els règims polítics consolidats, **els partits solen mantenir unes característiques estructurals i unes relacions entre ells de naturalesa estable**. En períodes més o menys llargs, els partits solen mantenir fermes, encara que no immutables, la seva organització interior i el seu programa ideològic (adaptant el seu programa tàctic a les necessitats del moment). Les variacions de la seva força relativa són lentes, i les seves relacions i l'espai polític que ocupen presenten també transformacions lentes. **Aquesta permanència dels partits, connectada amb la dels règims a l'interior dels quals s'expressen, fixa una estructura estable que es denomina sistema de partits**.

Lectura recomanada

Vegeu I. Molas (1973). *Los partidos políticos* (pàg. 127). Barcelona: Salvat.

Estudis sobre el sistema de partits

En un sentit més restrictiu, per a Douglas W. Rae el sistema de partits és la xarxa de relacions de competència entre els partits polítics; el quadre de les seves relacions de competència. El sistema de partits és tot el ventall de les seves rivalitats en un país particular i en un instant particular. I és aquesta textura de competència la que fa que el nombre total de partits sigui més important que si es contessin un a un. Aquest "plus" és la competència democràtica pel dret a governar.

Vegeu D. W. Rae (1977). *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos* (pàg. 47). Madrid: CILEP.

A part de les primeres aportacions a l'estudi dels partits de Burke, Tocqueville, Bryce, Ostrogorski, Michels o Weber, i sense menystenir les aportacions més actuals de Colliard, Von Beyme, Dahl, LaPalombara o Lijphart –entre molts altres–, han esdevingut ja clàssiques tres tipologies que han sorgit a la segona meitat del s. XX: la de Duverger (que segons el grau de fraccionament distingeix entre partit únic, bipartidisme i multipartidisme), la de Blondel (que diferencia entre bipartidisme perfecte i imperfecte –és el que anomena amb un punt d'ironia dos partits i mig, com a la República Federal d'Alemanya– i multipartidismes perfectes i imperfectes –de partit dominant–) i la de Sartori (que centra la distinció entre *classes* –definides per la fragmentació– i *tipus* de sistemes de partits, definits sobretot per la gradació en la polarització ideològica del sistema). Es podria considerar que la tipologia de Duverger hauria estat *refinada* per Blondel i *renovada* per Sartori. Aquest autor atribueix gran importància al nombre de partits, és a dir, al criteri numèric de classificació dels sistemes de partits; no obstant això, la variable crítica és la polarització, és a dir, la distància o proximitat entre els partits que competeixen entre si. Però malgrat la rellevància més gran d'aquest segon element, el criteri numèric continua essent el primer factor que Sartori té en compte, si més no perquè –com ell mateix reconeix– sempre és més fàcil comptar partits que disposar de barems de polarització.

Vegeu G. Sartori (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

El sistema de partits català és un sistema amb entitat pròpia, diferenciat del sistema de partits espanyol, però del qual no està aïllat ni és impermeable a les seves influències.

No es tracta, doncs, d'un subsistema sinó de dos sistemes diferenciats, bàsicament per tres motius: per l'existència de partits propis, amb un àmbit d'actuació exclusiu al territori català, i històricament amb una tradició política diferent; perquè a Catalunya (i en alguna altra comunitat autònoma com el País Basc) la competència entre partits no es pot explicar només en un sol eix, l'esquerra-dreta, sinó que s'hi ha d'afegir un segon eix, el de pertinença nacional o comunitària; i finalment perquè l'existència d'un Parlament i un àmbit institucional propi genera un seguit de relacions particulars entre els seus principals partits, essent l'àmbit institucional un dels elements més importants en la identificació dels sistemes de partits.

A Catalunya, el sistema de partits es podria qualificar, seguint la classificació de Sartori, de pluralisme moderat o limitat, que des de 1980 està integrat amb regularitat per cinc o sis forces polítiques parlamentàries. En l'àmbit autonòmic espanyol només trobem parlaments amb més presència de forces polítiques a les Illes balears, les Canàries, Navarra i el País Basc.

	1980	1984	1988	1992	1995	1999	2003	2006
CiU	43	72	69	70	60	56	46	48
PSC	33	41	42	40	34	50	42	37
PSUC/ICV-EUIA	25	6	9	7	11	5	9	12
CC-UCD	18	-	-	-	-	-	-	-
ERC	14	5	6	11	13	12	23	21
AP/PP/PPC	-	11	6	7	17	12	15	14
CDS	-	-	3	-	-	-	-	-
C's-Ppc	-	-	-	-	-	-	-	3

Malgrat que les forces polítiques que obtenen representació al Parlament de Catalunya són cinc o sis, el nombre de candidatures que es presenten a les eleccions ha estat sempre força més elevat, des d'un mínim de 14 (a la V legislatura) fins a un màxim de 23 a la VIII). **Tot i el caràcter pluripartidista del sistema de partits català, es constata una forta bipolarització, ja que dues forces polítiques (CiU i PSC) han resultat hegemòniques, perquè han obtingut en totes les eleccions (excepte la primera i la vuitena) un percentatge de vots per sobre del 60% i del 65% en nombre d'escons.**

Lectura recomanada

Vegeu **Gabriel Colomé** (1995). "El sistema de partits en Catalunya". A: *Inguruak-Revista Vasca de Sociologia y Ciencia Política* (núm. 13, pàg. 113-114).

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Percentatge dels vots CiU i PSC	50,2	76,9	75,5	73,7	65,8	75,5*	62,1	58,34
Suma d'escons CiU i PSC	76	113	111	110	94	106	88	85
Percentatge d'escons CiU + PSC	56,2	83,7	82,2	81,4	69,6	78,5	65,1	62,9

* Inclou el vot de les candidatures del PSC - Ciutadans pel Canvi en coalició amb IC a les circumscripcions de Girona, Lleida i Tarragona.

Amb una base jurídica molt estable (Constitució, Estatut, i Llei 3/82), a Catalunya han estat els partits polítics els protagonistes dels canvis que s'han produït en els vincles entre el Govern i el Parlament: **governos minoritaris** (a la I legislatura, a la V i VI) i **governos amb majoria absoluta** (de la II a la IV, i a la VII i VIII legislatura), però en tot cas sempre governos de coalició. **Catalunya és l'única comunitat autònoma que sempre ha estat governada en coalició.**

Els governos de coalició

Durant els primers 23 anys d'autogovern, els governos de coalició van estar formats pels mateixos dos partits (CDC i UDC), amb l'única excepció del Govern de coalició tripartit que es va crear el 1984 (amb la inclusió d'ERC). Així, en aquest període, van predominar els governos de coalició del tipus que, segons Matas, més tendeixen a l'estabilitat: bipartits (tenint en compte només els partits que estan al Govern i no els que, des del Parlament, simplement donen suport a l'acció governamental), desequilibrats (hi ha una gran diferència entre el nombre de diputats que aporta cada partit), amb majoria absoluta, preelectorals (formada per partits que no s'han enfrontat a les eleccions), ideològicament homogenis (els partits estan situats en posicions pròximes en els dos eixos ideològics: esquerra-dreta i identificació comunitària) i amb formacions polítiques d'àmbit no estatal. A la VII i a la VIII legislatures el Govern a Catalunya ha continuat essent de coalició, i també amb majoria absoluta, però amb diferències importants: són tripartits (PSC, ERC i IC), postelectorals, ideològicament menys homogenis, amb una diferència més petita entre els nombre de diputats que aporta cada partit, i si bé estan integrats per formacions polítiques d'àmbit no estatal, una d'elles, el PSC, està federada al PSOE.

Vegeu J. Matas (2000). "Los gobiernos de coalición en Catalunya". A: J. Matas (ed.). *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Barcelona: ICPS.

La coalició CiU ha estat la primera força política parlamentària en les vuit legislatures, tot i que el PSC en dues eleccions (1999 i 2003) ha estat la més votada en el conjunt de Catalunya. Des de 1980, tots els governos es poden considerar estables, excepte a la II i a la VII legislatures. **La longevitat o estabilitat formal ha estat, doncs, una característica destacable de la majoria dels diversos governos de Catalunya.**

2.3. El Parlament

2.3.1. Les funcions del Parlament

D'acord amb el que estableix la Constitució (art. 152.1) i l'Estatut (art. 55 i 61), les funcions que li corresponen exercir al Parlament de Catalunya les podem agrupar en les set següents: la funció representativa, la funció legislativa, la

funció de creació del govern, les d'impuls i control de l'acció política i de govern, la funció electiva i la que hem anomenat funció de defensa i ampliació de l'autonomia.

a) La funció representativa

És la primera de les funcions de Parlament i se'n deriven totes les altres. El Parlament és la institució que representa el poble de Catalunya (art. 55.1 EAC), l'únic òrgan que concentra institucionalment la representació política directa del poble català. El Parlament és l'únic òrgan on està representada la totalitat del poble i no només la majoria, on es concep i es visualitza la societat no com una unitat homogènia sinó com una unitat heterogènia, integrada per una varietat d'ideals, posicions i interessos que han de ser representats i respectats.

Citació d'Isidre Molas

Aquesta característica és predicable de qualsevol Parlament. Per a Isidre Molas, el Parlament "és l'única institució estatal que conté el pluralisme: és l'òrgan del pluralisme. El Govern expressa la unitat de la majoria; el Tribunal Constitucional i el Poder Judicial, la unitat de l'ordenament jurídic; el Cap de l'Estat, la unitat de l'Estat. El Parlament, en canvi, sintetitza, per mitjà del diàleg i de les decisions de la majoria, la voluntat popular, i fa públics els acords i els dissensos d'aquesta, procediment que atorga la legitimitat a les decisions materials".

I. Molas (1994). *Dret constitucional i sistema parlamentari* (pàg. 8). Bellaterra: Servei de Publicacions de la UAB.

La representació del poble es legitima en tant que aquest participa (o pot participar) en l'elecció dels seus representants per mitjà del sufragi universal, lliure, igual i directe. **Aquest origen en l'elecció democràtica i directa és el que fa del Parlament la primera institució de la Generalitat, de la qual neixen les altres principals institucions que integren la Generalitat.**

El caràcter representatiu del Parlament té conseqüències sobre la seva organització i funcionament. L'estructura orgànica del Parlament ha d'integrar el pluralisme reflectit pels resultats electorals: els parlamentaris d'un mateix partit tenen el dret de constituir-se en un grup parlamentari i tots els òrgans del Parlament en la seva composició integraran els grups parlamentaris proporcionalment. També el funcionament del Parlament ha de respectar la pluralitat de la representació: tots els grups parlamentaris (i també els parlamentaris individuals, encara que el parlamentarisme actual és un parlamentarisme de grups) tenen garantit el dret de presentar iniciatives i intervenir en la deliberació i decisió de tots els actes del Parlament. Així mateix, per assegurar la permanència de la representació, l'Estatut preveu l'existència de la Diputació Permanent per als casos en què s'ha esgotat la legislatura i encara no s'ha constituït una nova cambra, perquè el Parlament és una institució de caràcter permanent, però els seus titulars tenen un mandat de caràcter temporal, que, com veurem, es prorroga per als parlamentaris integrants de la Diputació Permanent. També es pot veure com una conseqüència del caràcter representatiu del Parlament la garantia de la seva autonomia orgànica i funcional, perquè

en tant que el sistema democràtic consisteix en l'organització de l'autogovern del poble i que el Parlament és la institució que el representa, resulta lògic que l'Estatut es proposi garantir la seva independència i el doti d'autonomia per evitar la seva subordinació als altres poders. Finalment, com a òrgan de representació del poble, l'Estatut garanteix al Parlament la més absoluta llibertat per a prendre acords i el configura com a institució inviolable (és a dir, irresponsable per les actuacions realitzades o els acords adoptats); inviolabilitat que, com veurem més endavant, s'estén als seus membres per les opinions i vots realitzats en l'exercici de la seva funció. Així doncs, amb la voluntat d'expressar solemnement la importància del Parlament i de les seves funcions (que no han de ser alterades per cap element aliè), l'art. 55.3 de l'Estatut proclama la inviolabilitat del Parlament, i en conseqüència es configuren com a delictes l'entrada violenta o amb intimidació al Parlament i l'atac o pertorbació dels treballs parlamentaris.

D'altra banda, **des d'una perspectiva més sociològica, també es podria analitzar fins a quin punt la composició del Parlament representa o no representa el poble**, és a dir, si les característiques dels seus membres s'acosten o s'allunyen del conjunt de la societat catalana. **D'acord amb alguns estudis fets, el Parlament representa d'una manera elitista i moltes vegades esbiaixada la fotografia social que hauria de representar.** L'esbiaix es dona en el nivell d'estudis, en el nivell econòmic, en l'estructura d'edats i, encara que ha millorat recentment, també en la presència de dones als escons. **Aquesta no és una característica només del Parlament de Catalunya, sinó que en major o menor mesura és present fins ara a tot arreu.**

b) La funció legislativa

Pel fet de ser la institució que representa el poble de Catalunya, la Constitució i l'Estatut atribueixen al Parlament una de les potestats capitals del sistema juridicopolític: la potestat legislativa. La seva lliure voluntat legislativa ha de ser acatada pels altres òrgans, governamentals o judicials, i només es troba limitada per l'Estatut i per la supremacia de la Constitució. **La funció més genuïna de la institució que representa el poble és l'exercici de la potestat legislativa; tant és així, que sovint s'usen com a sinònims les expressions *Parlament* i *poder legislatiu*, tot i que el Parlament és molt més que una cambra legislativa.**

Tal com veurem al mòdul 7, el Parlament de Catalunya pot exercir la potestat legislativa respecte a les matèries que l'Estatut d'autonomia, d'acord amb la Constitució, estableix com a exclusives de la Generalitat, i també respecte a les matèries compartides, però en aquest cas ha de legislar respectant les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu.

En connexió amb l'exercici de la potestat legislativa, l'Estatut també atribueix al Parlament l'aprovació dels pressupostos de la Generalitat (art. 55.2 EAC). De la mateixa manera que la Constitució ho fa en relació amb les Corts Generals,

la referència a l'aprovació dels pressupostos de forma separada a l'exercici de la potestat legislativa s'explica no només per l'especial importància de la llei de pressupostos, sinó sobretot perquè suposa una excepció, en tant que, en aquest cas, la iniciativa legislativa queda reservada al Govern (art.212 EAC). Però no hi ha dubte que **cal incloure la llei de pressupostos dins de la funció legislativa**, malgrat que sigui singularitzada per l'art. 55.2 EAC. La llei de pressupostos actualitza cada any el contracte de confiança del Govern amb la seva majoria parlamentària i permet a l'oposició de criticar-lo i contraposar-hi el seu programa.

En l'actualitat, tant a Catalunya com en els sistemes parlamentaris del nostre entorn, la funció legislativa ha perdut bona part de la importància que havia tingut tradicionalment.

En el nostre país, **es podrien apuntar bàsicament tres causes** per a explicar aquesta pèrdua de rellevància: en primer lloc, malgrat que **el Parlament és l'únic òrgan que pot aprovar lleis pròpiament dites, ja no és l'únic que pot aprovar normes amb rang de llei**, des del moment en què el Govern pot dictar decrets legislatius i decrets llei, que poden derogar una llei anterior; a més, **el Govern també participa en la funció legislativa** en tant que se li reconeix iniciativa legislativa (art. 62.1 EAC), **i a la pràctica la immensa majoria de les lleis que finalment s'aproven tenen un origen governamental** i quan hi ha majories estables, el Parlament sovint es limita a aprovar el que el Govern prèviament ha decidit sense introduir pràcticament cap modificació rellevant; **la tercera causa és específica del Parlament de Catalunya i és que el nostre Parlament no només té poques matèries sobre les quals pot legislar** (perquè la majoria de les competències que li corresponen són executives o compartides), **sinó que a més, hi ha poques matèries en què té potestat legislativa que són realment rellevants**. Així, es pot observar com amb l'entrada en vigor de l'EAC del 1979, després d'uns primers anys en què es varen aprovar moltes i importants lleis, es va produir una davallada no només quantitativa sinó sobretot qualitativa en l'activitat legislativa del Parlament, fenomen que molt probablement es pot repetir amb l'Estatut del 2006.

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII
Lleis aprovades	78	82	79	44	72	108	49

També cal tenir present dos procediments que permeten al Parlament de contribuir a la creació del sistema legislatiu d'àmbit estatal. **El Parlament de Catalunya té dret d'iniciativa legislativa davant el Congrés dels Diputats** (pot elaborar proposicions de llei) **i pot sol·licitar al Govern de l'Estat l'adopció d'un projecte de llei**, la tramitació del qual correspon a les Corts Generals.

c) La funció de creació del Govern

Nota

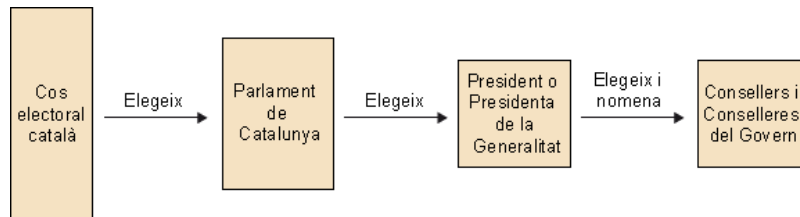
S'ha passat d'un Parlament fonamentalment legislatiu a un altre de fonamentalment controlador.

Consulta recomanada

Vegeu Art. 87.2 CE i art. 61. b i c EAC.

En un sistema parlamentari, el Govern ha de comptar sempre amb la confiança del Parlament, és a dir, de qui representa políticament el poble. Per això **el Parlament té una funció essencial: atorgar la seva confiança al Govern per tal que aquest pugui governar.** D'acord amb l'Estatut, aquesta necessària relació de confiança entre el Parlament i el Govern s'inicia amb la investidura del president o presidenta de la Generalitat, que és qui posteriorment nomenarà els consellers i conselleres que formaran el Govern.

Procés de designació del Govern de la Generalitat



Així, tal com afirma Molas, la primera feina dels diputats és crear una majoria parlamentària que permeti formar un govern. Pot ser que una legislatura no aprovi cap llei, i també que no tingui cap iniciativa de control perquè la majoria no ho creu necessari, i el sistema no deixa de funcionar; però una legislatura no pot deixar de confiar en el Govern.

Per això, tal com ho fa la Constitució en l'àmbit estatal, l'Estatut penalitza i dissol el Parlament que no ha aconseguit en dos mesos investir un president o presidenta de la Generalitat.

d) La funció d'impuls de l'acció política i de govern

La funció d'impuls de l'acció política i de govern **consisteix en les manifestacions de voluntat del Parlament que assenyalen els grans objectius polítics de la Generalitat i orienten el Govern i l'Administració indicant-los, si s'escau, els mitjans més adequats per a aconseguir-los.** Tot i que no hi ha unanimitat en la doctrina sobre l'existència d'una funció parlamentària d'impuls de l'acció política i de govern, l'Estatut recull expressament aquesta funció a l'art. 55.2.

L'indirizzo politico

Tal com senyala Joan Subirats, la doctrina italiana de l'*indirizzo politico* va tenir una significativa influència en el fet que l'Estatut del 1979 incorporés per primera vegada a Catalunya aquesta mateixa expressió, perquè **no és freqüent en dret comparat que la norma que fixa les funcions del Parlament reculli expressament aquesta funció d'impuls.** Quan Catalunya va recuperar les seves institucions de govern, a la fi dels anys setanta i inici dels vuitanta, el sistema parlamentari a tot el món estava (com hem apuntat més amunt) en una etapa que s'ha anomenat parlamentarisme racionalitzat que implicava –per al que ara ens interessa aquí– una reducció de la importància o centralitat que el Parlament havia tingut –almenys aparentment– en etapes anteriors. Aquesta etapa de parlamentarisme racionalitzat es desenvolupa amb l'expansió de l'Estat social que es va anar produint sobretot a partir de la segona meitat del segle XX i amb el consegüent augment de l'activitat dels governs, que va acabar donant una clara preeminència als executius. Però en aquesta mateixa època dels inicis de l'autogovern de Catalunya també hi va haver a tot Europa uns intents de recuperar la *centralità* del Parlament (Itàlia) o de *reinventer le Parlement* (França), és a dir, de revifar la significació i importància del Parlament

Lectura recomanada

Vegeu **Isidre Molas** (1998). *Derecho Constitucional* (pàg. 129-130). Madrid: Tecnos.

Consulta recomanada

Vegeu Art. 67.3 EAC.

en les democràcies contemporànies. Autors com Andrea Manzella proposaven tota una sèrie de mesures encaminades a aconseguir que el Parlament tingués una posició més important en el sistema polític, en un context de cert bloqueig del sistema polític italià, en què la distribució de forces entre el *pentapartito* (democràcia cristiana, socialistes, liberals, socialdemòcrates i republicans), que controlava el Govern, i el Partit Comunista, forçat a estar a l'oposició però amb forta presència en algunes regions i a les ciutats, feia que des de l'esquerra es volgués reforçar la posició del Parlament en l'entramat institucional. Manzella i altres autors van mirar el model dels Estats Units –un sistema que no era parlamentari sinó presidencial– per intentar importar –en part amb èxit– mecanismes com els *legislative oversight*, els *hearings*, les comissions amb més capacitat d'actuació o els informes del Parlament sobre l'activitat del Govern, entre d'altres. En definitiva, un intent de donar més presència del Parlament en el sistema polític, que els italians anomenaven *indirizzo politico* i que va influir en la redacció de l'Estatut en la incorporació de fórmules com aquesta de la funció d'impuls.

Vegeu **Joan Subirats** (2005). "La centralitat del Parlament de Catalunya: mite, realitat i perspectives". A: *Vint-i-cinc anys d'Estatut (1979-2004)*. Barcelona: Parlament de Catalunya.

Els dos procediments típics de la funció d'impuls són les resolucions i les mocions. La diferència principal entre aquestes dues figures (que són molt similars) **és que les mocions deriven d'una interpel·lació** perquè són acords del Parlament que tenen el seu origen en propostes dels diputats i dels grups parlamentaris presentades després d'haver formulat una interpel·lació al Govern (sobre els propòsits d'aquest en una qüestió de política general), i per tant, després d'haver tingut un debat entre el diputat o el grup interpel·lant i el Govern (art.139 i 138.7 RPC). **Per contra, les propostes de resolució es debaten directament a la cambra sense que calgui la intervenció del Govern** i són propostes dels diputats i dels grups parlamentaris per tal que el Parlament adopti una posició determinada. Tot i així, les resolucions que finalment aprova el Parlament també poden ser conseqüència de la presentació de programes, plans i comunicacions del Govern (art.148.5 i 6 RPC) i es poden presentar també després d'un debat general sobre l'acció política i del Govern (art. 133 RPC).

Tant les resolucions (que fins que no les aprova el Parlament són tècnicament propostes de resolució, abans denominades proposicions no de llei) **com les mocions** finalment aprovades **són acords de la cambra en què s'adopta una posició política determinada que orienta el Govern i que el vincula políticament**, però no se'n pot reclamar judicialment el compliment. **El control del compliment** tant de les mocions (art. 140 RPC) com de les resolucions (art. 146.4 RPC) **es porta a terme pel mateix procediment** (art. 140 RPC) **davant de la comissió a la qual correspongui per raó de la matèria:**

El control del compliment

El Govern, finalitzat el termini que se li ha fixat per a donar compliment a la moció o resolució, disposa de 15 dies per a retre compte davant de la comissió parlamentària que correspongui. Si la moció o resolució no especifica cap termini concret, el Govern ha de retre compte del compliment en un termini màxim de 4 mesos, que s'ha de comptar a partir de l'endemà de la publicació de la moció o resolució. Si l'incompliment o el no-retiment de comptes fossin constatables objectivament (per manca de tramesa de la documentació requerida dins el termini establert i en la forma escaient, o perquè no s'hagués sol·licitat cap sessió informativa en la comissió corresponent, a petició d'un grup parlamentari o de qualsevol membre de la comissió, l'assumpte passa automàticament a l'ordre del dia de la sessió plenària següent.

Encara hi ha altres mecanismes parlamentaris que també es poden considerar que impulsen l'acció política del Govern, com ara la investidura del president o presidenta de la Generalitat, exemple de la multifuncionalitat o polivalència d'algunes actuacions parlamentàries. En el parlamentarisme actual, en què el control que qüestiona el Govern (moció de censura i qüestió de confiança) és molt poc usat, **adquireixen més importància les formes de control ordinari** (preguntes, interpel·lacions, sessions informatives, comissions d'investigació, etc.) i **les decisions del Parlament que, tant si impliquen una crítica com si no, estimulen o esperonen el Govern, és a dir, orienten la seva activitat** en la direcció que la cambra considera més oportuna.

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII
Resolucions aprovades	150	165	246	235	1.012	2.161	462
• pel Ple	62	79	60	75	87	112	91
• per les comissions	87	86	186	160	925	2.048	368
• per la Diputació Permanent	1	-	-	-	-	1	3
Mocions aprovades	82	30	68	91	194	271	64

e) La funció de control del Govern

El Parlament de Catalunya, com a representant del poble, ha de vetllar pel bon govern de la nació. Això comporta no només el fet de poder crear el Govern i orientar-ne l'actuació política i administrativa, sinó també la facultat de criticar i fer caure el Govern.

Ni la funció legislativa ni la d'impuls són funcions exclusives del Parlament, ja que les comparteix amb el Govern. Les funcions de creació i de control del Govern sí que són competències reservades a la cambra, juntament amb la representació de la voluntat popular.

Ja hem vist que el sistema de govern de la Generalitat és parlamentari i aquesta forma de govern es basa en el fet que el Govern requereix en tot moment la confiança del Parlament, de tal manera que si la majoria parlamentària trenca la confiança en el Govern, aquest està obligat a dimitir. **El Govern, doncs, és responsable políticament de les seves actuacions davant del Parlament, que en controla l'actuació.**

Els instruments del control parlamentari del Govern s'acostumen a classificar en dos grups segons permetin o no un trencament de la relació de confiança entre la cambra i el Govern. Els que permeten exigir la responsabilitat política del Govern i per tant cessar-lo, també denominats **mecanismes de control-sanció**, són la moció de censura i qüestió de confiança (i els veurem quan analitzem la responsabilitat política del Govern, al mòdul 4). Els segons, encaminats a reclamar al Govern explicacions sobre les seves actuacions o el seu capteniment i en definitiva a aconseguir informació del Govern (i per això sovint denominats **instruments de control-inspecció o control**

–**verificació**), són les preguntes i les interpel·lacions al Govern, les compareixences i les sessions informatives dels membres del Govern, i també els debats generals, les sol·licituds d'informació i les comissions d'investigació.

- **Els debats generals sobre l'acció política i de govern** (art. 132 RPC) tenen lloc al Ple, com a mínim, un cop l'any, a l'inici del període de sessions del setembre.

Nota

També es poden fer debats generals si ho demana el president o presidenta de la Generalitat o ho decideix la Mesa del Parlament (d'acord amb la Junta de Portaveus), i si ho sol·licita una quarta part dels diputats o un conjunt de grups parlamentaris que en representa, com a mínim, una cinquena part.

Vegeu l'art. 134.1 i 2 del RPC.

En els debats generals el president o presidenta de la Generalitat o un membre del Govern exposa l'actuació d'aquest (sense limitació de temps) i després tots els grups poden intervenir (en un torn de 30 minuts cadascun d'ells) per fer crítiques o observacions, o per manifestar el suport al Govern. Els membres del Govern poden intervenir, sempre que ho demanin, per respondre els diputats o diputades, cosa que genera el dret a una rèplica de 10 minuts i, si aquesta és contrareplicada, un últim torn no superior a cinc minuts.

El debat normalment es clou amb la votació de resolucions, en què el Parlament (com hem vist) fixa directrius per a l'acció del Govern. **També es poden tenir debats específics en les comissions**, amb el mateix procediment que per als debats generals (art. 135 RPC).

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII
Debats generals	15	9	6	9	9	8	3

- **Les interpel·lacions** són requeriments que els diputats o els grups parlamentaris fan al Govern a fi que aquest doni explicacions davant del Ple del Parlament sobre la seva política. Allò que caracteritza les interpel·lacions (i les diferencia de les preguntes parlamentàries) és que **s'han de referir als motius o propòsits de l'actuació del Govern en qüestions de política general** del Govern o d'algun departament. Si el contingut no s'ajusta a aquesta caracterització, la Mesa del Parlament l'ha de qualificar de pregunta a respondre per escrit (art. 138.3 RPC). La rellevància de les interpel·lacions no només resideix en el fet que tenen lloc en el Ple i que generen un petit debat (el diputat o diputada interpel·lant i el membre del Govern interpel·lat disposen cadascun d'un torn de 20 minuts i d'una rèplica de 5 minuts), sinó que a més **les interpel·lacions poden concloure amb la presentació d'una moció**, amb la qual la cambra manifesta la seva posició o fixa objectius i dóna instruccions al Govern respecte a la qüestió debatuda, però en cap cas no pot ser de censura al Govern.

Consulta recomanada

Vegeu amb detall la substanciació del debat a l'art. 132 RPC.

Consulta recomanada

Vegeu Art. 138 RPC.

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII
Interpel·lacions formulades	192	179	235	291	313	381	234

- **Les preguntes** són també un instrument de control polític del Govern, per mitjà de qual un membre del Parlament pot demanar-li una informació respecte d'una qüestió no de política general, sinó d'ordre més menor.

Les preguntes

El Reglament del Parlament no admet les preguntes en interès privat exclusiu del formulant o de qualsevol persona singularitzada, ni tampoc les que facin una consulta de caràcter estrictament jurídic (art. 143.3 RPC), i exigeix que les preguntes que pretenguin una resposta oral han de ser relatives

"a un fet, una situació o una informació, si el Govern ha pres o ha de prendre cap mesura en relació a l'assumpte, o si el Govern ha de remetre al Parlament cap document o l'ha d'informar de cap qüestió" (art.141.2 RPC)

Totes les preguntes s'han de presentar per escrit, però **qui formula la pregunta pot sol·licitar que tingui resposta oral** (si no ho explicita, s'entén que sol·licita resposta escrita), la qual es pot donar en una comissió o en el Ple. **En cada sessió plenària ordinària, s'ha de reservar com a mínim una hora per a substanciar preguntes adreçades al Govern**, el qual decideix quin dels seus membres les respondrà. No obstant això, el Reglament del Parlament del 2005 va institucionalitzar una pràctica que ja es portava a terme des del final de la IV legislatura i es **reserva un torn de preguntes expressament adreçades al president o presidenta de la Generalitat** (art. 142.3 RPC); d'aquesta manera se l'obliga a intervenir en aquestes sessions de control d'una manera periòdica, mitjançant una certa adaptació de la *question time* britànica. La Mesa, d'acord amb la Junta de Portaveus, ha d'establir el nombre màxim de preguntes que es poden substanciar en cada sessió i la distribució proporcional entre els grups parlamentaris i, si és el cas, entre els diputats no adscrits, per a tot el període de sessions.

Exemple

A l'inici de la VIII legislatura, la Mesa acordà el següent nombre i **distribució de les preguntes al Govern** que s'han de substanciar en cada sessió plenària: CiU dues; PSC-CpC, ERC, PPC i ICV-EUiA una; i el Grup Mixt una en cada sessió alterna. Pel que fa a les interpel·lacions, es prengué un acord molt semblant, amb la diferència que a CiU se li'n reservà dues en una sessió i tres en la següent (BOPC, 9, 18.12.2006).

Les preguntes són el tipus d'instrument de control-informació quantitativament més important i creixent:

Legislatura	I	II	III	IV	V	VI	VII
Preguntes formulades	975	2.782	12.437	8.675	14.883	14.508	15.053
• oralment davant el Ple	235	223	428	575	544	473	573
• oralment en comissió	34	320	697	976	1.325	915	335
• per escrit	706	2.239	11.312	7.121	13.014	13.120	14.145

- **Les sessions informatives o les compareixences dels membres del Govern** a les comissions són un mecanisme de control que també ha conegut una creixent utilització. Permeten, a iniciativa pròpia o bé cridats per les comissions, donar informació sobre les actuacions de tipus general d'un departament. El RPC regula amb algunes diferències importants les compareixences del president o presidenta de la Generalitat (art. 150) i les dels altres membres del Govern (art. 151), però en els dos casos es permet un debat d'una certa extensió a partir d'una primera intervenció del compareixent. Els membres del Govern poden comparèixer en aquestes sessions assistits per càrrecs i funcionaris i poden sol·licitar que hi intervinguin. Així mateix, **les comissions també poden sol·licitar informació o requerir la compareixença d'altres autoritats**, funcionaris públics i de totes aquelles persones competents per raó de la matèria que es debat, perquè informin d'aquelles qüestions sobre les quals siguin consultats (art. 48 RPC).
- **Les comissions d'investigació** (art. 58 i 59 RPC) poden ser també un mecanisme de control del Govern perquè es **poden crear sobre qualsevol assumpte de rellevància pública que sigui d'interès de la Generalitat**. Les persones requerides per les comissions d'investigació hi han de comparèixer obligatòriament i l'incompliment d'aquesta obligació pot comportar responsabilitat penal (art. 59.3 RPC). **El RPC del 2005 n'ha facilitat l'ús per part de l'oposició**, perquè ara s'han de crear si ho demana una tercera part dels diputats (com a mínim 45) o tres grups parlamentaris; en qualsevol cas, els proposants només en poden reclamar una l'any. **Les conclusions** de les comissions d'investigació, que **han de ser debatudes i votades pel Ple** del Parlament, s'han de comunicar al Govern, sens perjudici que la Mesa també pugui comunicar-les al Ministeri Fiscal.

En síntesi, cal remarcar que **és la funció de control la que avui en dia més genuïnament caracteritza, singularitza, el Parlament**. Ara bé, mentre que els mitjans de control-sanció pràcticament no han estat utilitzats (com tampoc no ho són en els sistemes parlamentaris del nostre entorn), **els altres mecanismes de control i impuls polític han experimentat en general un ús molt important i creixent**. Això demostra que **el control parlamentari no està en crisi**, sinó que, contràriament al que sovint s'afirma, **té una gran vitalitat i densitat a través dels mecanismes accionables per la minoria**. Perquè el control exercit per les minories és –pot ser– eficaç, encara que difícilment donarà lloc a la remoció del Govern. I cal no menystenir els "resultats" d'aquesta activitat de control, no només a l'efecte de convèncer una majoria de l'electorat de votar per una altra majoria possible, sinó com a desencadenant d'un cert autocontrol per part del Govern. Capítol a part mereixen aquells mecanismes que depenen de la regla de la majoria per a ser activats (les compareixences dels membres del Govern i altres autoritats, i fins al 2005 les comissions d'investigació), perquè la majoria parlamentària impedeix la utilització d'aquests instruments de control quan considera que poden resultar incòmodes per al Govern. L'únic instrument de control accionable per la minoria que

ha perdut protagonisme són els debats generals, tant en el Ple com en les comissions. No hi ha crisi, doncs, en el control parlamentari, el que potser falta és repercussió pública d'aquest control.

f) La funció electiva

El Parlament de Catalunya té reconeguts uns importants poders electius, en algun cas per la mateixa Constitució, però en la majoria de supòsits per l'Estatut o per lleis sectorials (catalanes, sobretot, però també alguna d'estatal). Aquesta és una funció que ha guanyat importància des de l'aprovació de la Llei 14/2005, que seguint d'alguna forma l'estela dels *hearings* nord-americans, va establir la compareixença obligatòria (en sessió pública davant de la comissió parlamentària corresponent) dels candidats a ocupar alguns càrrecs d'especial relleu institucional que les lleis indiquin, entre els quals el Síndic de Greuges, els membres del Consell Consultiu, de la Sindicatura de Comptes, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya o els membres del Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans audiovisuals.

L'article 157 RPC regula el procediment per a l'elecció dels càrrecs públics que li correspon de fer al Parlament (art. 157 RPC) i estableix que la compareixença té lloc en comissió malgrat que l'elecció dels càrrecs correspon al Ple.

El procediment

La Mesa de la comissió corresponent examina els currículums detallats que s'han d'adjuntar a les propostes de candidats, i pot rebutjar una proposta si no compleix els requisits objectius (mitjançant una resolució motivada que s'ha de notificar al grup proponent, que podrà proposar nous candidats); durant la compareixença, que no pot durar més d'una hora per candidat, els membres de la comissió poden demanar els aclariments i les explicacions pertinents sobre qualsevol aspecte relacionat amb la seva formació acadèmica, la seva trajectòria professional o els mèrits al·legats, però en cap cas es podran formular preguntes en relació amb la seva situació personal o que no tinguin a veure amb la seva trajectòria professional o acadèmica. L'art. 158 RPC estableix el procediment de revocació, si les lleis respectives no disposen cap procediment específic (art. 158 RPC), i exigeix que la revocació l'aprovin el Ple del Parlament i la mateixa majoria que es requereix per a l'elecció (excepte si la llei ho disposa altrament).

Així doncs, la cambra catalana, a més d'elegir el seu propi president o presidenta i la Mesa del Parlament i les meses de les comissions, **elegeix**:

1) El president o presidenta de la Generalitat.

Tal com explicarem amb detall al mòdul 4, la Llei 3/1982 i el RPC regulen el procediment d'investidura per poder ocupar la Presidència de la Generalitat, d'acord amb la previsió de l'art. 152.1 CE, que l'Estatut reitera (art.67.1).

2) Els senadors que representen la Generalitat.

Vegeu també

Al mòdul 6 s'amplien alguns aspectes en relació amb aquesta qüestió.

La Constitució estableix que les comunitats autònomes han de designar un senador, i encara un altre per cada milió d'habitants del seu territori, i que la designació correspon a l'assemblea legislativa, d'acord amb el que estableixi el respectiu Estatut, que ha d'assegurar en tot cas la representació proporcional adequada.

L'art. 61.a EAC determina que correspon al Parlament designar els senadors que representen la Generalitat al Senat i que la designació s'ha de fer en una convocatòria específica i de manera proporcional al nombre de diputats de cada grup parlamentari. Finalment, el RPC concreta que és la Mesa del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus, la que fixa el nombre de senadors que correspon a cada grup parlamentari, que després han de ser ratificats pel Ple. Per preservar aquesta proporcionalitat i reflectint un cop més el protagonisme dels grups parlamentaris, el RPC preveu que si cal substituir algun d'aquests senadors, la persona substituïda ha de ser proposada pel mateix grup parlamentari que havia proposat el seu antecessor o antecessora.

A causa de l'augment de població, després de les eleccions del març del 2008, al Parlament de Catalunya li correspon designar 8 senadors, un més dels que fins aleshores designava. Actualment, l'Estatut no requereix que els senadors representats de la Generalitat hagin de ser diputats del Parlament de Catalunya. Ara bé, els que sí siguin diputats i representin la Generalitat al Senat mantenen llur condició fins que es constitueixi el nou Parlament.

3) La persona que ha d'exercir de Síndic o Síndica de Greuges, que d'acord amb l'EAC és elegit per majoria de tres cinquenes parts dels seus membres (art. 79.1 EAC).

4) Els membres de la Sindicatura de Comptes, designats per la mateixa majoria de tres cinquenes parts (art. 81.1 EAC).

5) Dues terceres parts dels membres del Consell de Garanties Estatutàries, també designats per majoria de tres cinquenes parts (art. 77.1 EAC).

6) Nou dels deu membres del Consell de l'Audivisual de Catalunya, elegits a proposta, com a mínim, de tres grups parlamentaris, per una majoria de dos terços. En aquest cas, però, és la Llei 4/2000, del CAC, la que estableix aquesta obligació, perquè l'Estatut no imposa que hagi de ser el Parlament qui els elegeixi i es limita a remetre a la llei la determinació dels criteris d'elecció (i una llei que no té el caràcter de llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut).

Consulta recomanada

Vegeu Art. 69.5 CE.

Consulta recomanada

Vegeu Art. 152 RPC.

7) Els dotze membres del Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (abans Corporació Catalana de Ràdio i Televisió), per majoria de dos terços, després que el CAC els proposi i en verifiqui la idoneïtat (art. 7 de la Llei 11/2007, de la Corporació Catalana de Mitjans de Audiovisuals).

Informe del Consell de l'Audiovisual de Catalunya

El Parlament ha d'enviar al Consell de l'Audiovisual de Catalunya la llista dels candidats a formar part del Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, en un nombre que pot ser superior al de les vacants existents. El Consell de l'Audiovisual de Catalunya ha d'emetre un informe sobre cadascun dels candidats relatiu a la seva capacitat i idoneïtat per a ocupar el càrrec, i ha de trametre els dits informes al Parlament, abans de la compareixença i l'examen públic dels candidats davant la comissió que correspongui.

El Parlament també elegeix per majoria de dos terços el president o presidenta del Consell de Govern de la Corporació entre els membres que l'integren (art. 7.4 de la Llei 11/2007). Així mateix, **el Parlament també elegeix els tretze membres del Consell Assessor de RTVE a Catalunya** (art. 7 de la Llei 6/1981), en proporció al nombre de diputats de cada grup parlamentari pel sistema de majors restants sobre el total de membres del Parlament.

8) Designa els membres del Consell de Justícia de Catalunya que determini la LOPJ. Aquesta és una de les moltes previsions de l'EAC del 2006 (art. 99.1) que necessiten un desenvolupament legal que no està a les mans del Parlament de Catalunya.

9) Una terna per a cobrir una de cada tres places de les sales civil i penal del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, d'acord amb el que estableix l'art. 330 LOPJ, que a més especifica que han de ser juristes de reconegut prestigi amb més de deu anys d'exercici professional.

10) Dos candidats al càrrec de magistrat del Tribunal Constitucional. Com una de les novetats importants de l'EAC del 2006, l'art. 180 preveu que la Generalitat ha de participar en els processos de designació de magistrats del TC i de membres del Consell General del Poder Judicial, en els termes que estableixin les lleis o, si s'escau, l'ordenament parlamentari. La Llei orgànica 6/2007, de reforma de l'article 16 de la LOTC, ha establert que els quatre magistrats del Tribunal que per mandat constitucional són elegits pel Senat han de ser triats entre els candidats proposats per les assemblees legislatives de les CA i remet al Reglament del Senat la determinació concreta del procediment. El 21 de novembre del 2007 el Senat va reformar el seu Reglament i va establir que cada Parlament autònom pot proposar dos candidats (art. 184.7RS).

11) La participació en el procés de designació de membres del Consell General del Poder Judicial encara no ha estat desenvolupada per l'Estat.

Consulta recomanada

Sobre la proposta de magistrats al Senat per part dels parlaments de les CA, vegeu les STC 49/2008 i 101/2008.

12) Els membres del Parlament que han de defensar davant del Congrés dels Diputats (en el tràmit de la presa en consideració) **les proposicions de llei** que el mateix Parlament hi presenta. Per a la designació d'aquests tres delegats cada diputat ha d'escriure un nom en una papereta i resulten elegits (fins a un màxim de tres, en el nombre que prèviament ha fixat el Ple per majoria absoluta) els diputats que obtenen més vots.

13) Alguns membres d'òrgans col·legiats de govern o d'assessorament establert per lleis sectorials, com ara:

a) La Llei 1/2003, d'universitats de Catalunya, que estableix que cadascuna de les universitats públiques de Catalunya ha de tenir un Consell social format per quinze membres, dos dels quals designats pel Parlament entre persones representatives de la societat catalana (art. 82.1.a);

b) La Llei 13/2007, del memorial democràtic, que estableix que el Ple del Parlament tria, per acord de les dues terceres parts, quatre membres de la Junta de Govern d'aquest organisme, entre professionals de prestigi reconegut en la matèria pròpia d'aquesta llei (art. 6);

c) La Llei 14/2007, de l'Institut Català Internacional per la Pau, que indica que el Parlament elegix nou dels dotze membres de la seva Junta de Govern (art. 6);

d) La Llei 5/2002, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades, que preveu que tres dels vocals del Consell Assessor de Protecció de Dades de Catalunya són designats pel Parlament per majoria de dos terços.

En síntesi, al Parlament se li encomana l'elecció, entre d'altres, de la totalitat o d'una part dels membres de les institucions més importants de la Generalitat (Presidència de la Generalitat, Consell de Garanties Estatutàries, Sindicatura de Comptes, Síndic de Greuges, Consell de l'Audiovisual de Catalunya) **i d'altres organismes, principalment d'aquells que han de reflectir el pluralisme social i polític** (Consell de Govern de la de Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuais, consells socials de les universitats, etc.), **així com la proposta de candidats a determinats òrgans de l'Estat, d'acord amb el que estableixi la normativa estatal.**

e) La funció de "defensa i ampliació" de l'autonomia

Encara que no utilitzen aquesta expressió, tant la Constitució com l'Estatut fan referència a diverses facultats que podríem incloure dins el que és una funció de defensa de l'autonomia. Així, d'acord amb l'art. 162 CE, **el Parlament està legitimat per a interposar el recurs d'inconstitucionalitat i l'EAC** (art. 61.e) **li reconeix legitimitat no només per a interposar recurs d'inconstitucionalitat, sinó també per a personar-se davant el TC en altres processos constitucionals, d'acord amb el que estableix la LOTC.** El Parlament

pot personar-se en els conflictes de competència o encomanar al Govern de la Generalitat que hi comparegui (art. 156 RPC). Com veurem al mòdul 6, per interposar un recurs d'inconstitucionalitat el Parlament (igual que el Govern de la Generalitat) requereix el dictamen previ però no vinculant del Consell de Garanties Estatutàries (art. 76.3 i 4 EAC).

El RPC del 2005

Amb el RPC del 2005 s'elimina el requisit de la majoria absoluta del Ple per a poder interposar d'un recurs d'inconstitucionalitat, així com que el debat corresponent s'hagi de substanciar en el decurs d'un ple específic (art. 155).

L'altra cara de la mateixa moneda és el fet que **el Parlament pot personar-se en els recursos i en les qüestions d'inconstitucionalitat contra les lleis de Catalunya** o en altres procediments davant el TC (art. 61.e EAC). La pràctica habitual és que la Mesa del Parlament acordi personar-se en els procediments mitjançant la designació d'un lletrat del Parlament, que n'assumeix la representació i defensa.

Consulta recomanada

Vegeu Art. 155 i 156 RPC.

Així mateix, també es **podria incloure dins d'una funció d'ampliació de l'autonomia la possibilitat**, recollida a l'art. 61.d de l'EAC, **de sol·licitar a l'Estat la transferència o la delegació de competències** (art. 150.2 CE) i **l'atribució de facultats legislatives en els termes de l'art. 150.1 CE**. Les propostes que tenen per objecte les matèries a què es refereix l'art. 150.2 CE han de ser aprovades, en votació final, per majoria absoluta del Ple del Parlament (art. 154.3 RPC).

2.3.2. La composició del Parlament

L'art. 152.1 CE exigeix que l'organització institucional autonòmica (en els estatuts aprovats d'acord amb l'art. 151 CE) es basi, entre d'altres institucions, "en una assemblea legislativa" (terme criticable pel seu reduccionisme, si es té en compte les funcions que hem vist que s'encomanen a l'òrgan parlamentari), "elegida per sufragi universal d'acord amb un sistema de representació proporcional que assegurí també la representació de les diverses zones del territori". **D'aquest mandat constitucional en podem deduir que l'estructura del Parlament ha de ser unicameral**, és a dir, format per una única cambra.

Nota

Segons alguns autors, això no hauria hagut de ser així si la Constitució hagués utilitzat el terme *Parlament* en comptes d'*assemblea*, perquè en dret comparat es designa com a parlaments tant els que són formats per una cambra com els que s'estructuren en dues. No obstant això, en el procés d'elaboració de l'Estatut de 1979, una de les propostes debatudes (la d'UCD-UCC) estructurava el Parlament de Catalunya en dues cambres, de manera que la segona cambra representés les comarques (en contraposició al pes poblacional i electoral de l'àrea de Barcelona). Malgrat que la proposta fou rebutjada per àmplia majoria, al text de l'Estatut del 1979 el caràcter unicameral només hi és implícit, de manera semblant al que succeeix a l'Estatut del 2006 (art.56.1 EAC). En canvi, la LPPCE (ja derogada) sí que va explicitar que "el Parlament és constituït per una cambra única" (art. 3 de la Llei 3/1982).

L'Estatut no determina de forma tancada el nombre de diputats que integren el Parlament, sinó que estableix que es compon d'un mínim de 100 i un màxim de 150 diputats (art. 56.1 EAC). Aquesta opció de fixar un ventall relativament ampli és la mateixa que utilitza la Constitució per a establir el nombre de diputats del Congrés (art. 68.1 CE), però és una tècnica poc habitual en el dret comparat. Des de la seva constitució l'any 1980 fins a l'actualitat, **el Parlament està integrat per 135 diputats** (85 elegits a la circumscripció de Barcelona, 17 a la de Girona, 15 a la de Lleida i 18 a la de Tarragona). Aquest nombre és establert per la DT 4a. de l'EAC del 1979, disposició vigent en virtut del que preveu la DT 2a. de l'EAC del 2006. La DT 4a. de l'EAC del 1979, com el seu nom reflecteix, havia de regular aquesta qüestió temporalment, mentre no hi hagués una llei electoral pròpia. Aquesta futura llei electoral (que és una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut que requereix excepcionalment una majoria de dos terços per a ser aprovada) podrà canviar el nombre actual de membres del Parlament (135), dins del marge estatutari (100-150). Actualment el Parlament de Catalunya.

Pel que fa a la durada del mandat parlamentari, davant el silenci de la Constitució, **l'Estatut estableix que els diputats són "elegits per a un termini de 4 anys"** (art. 56.1 EAC), comptats des de la data de celebració de les eleccions (art. 66 EAC i 7 LPPCE). En dret comparat aquest és un termini mitjà, ja que la durada de les legislatures en els sistemes parlamentaris oscil·la entre els tres i els cinc anys. La durada del mandat parlamentari és una qüestió important perquè els parlaments són les institucions que representen el poble i un mandat massa llarg podria desvirtuar aquest caràcter representatiu, però també perquè la durada de la legislatura determina la durada del Govern i un mandat massa curt podria dificultar l'execució del programa de govern. Precisament per la importància que té, aquesta és una qüestió regulada per l'Estatut, i per tant no disponible per al legislador ordinari. Tanmateix, **la durada de la legislatura pot ser inferior al que preveu inicialment l'Estatut** com a regla general, **en dos supòsits** també previstos pel mateix Estatut: **la dissolució automàtica i la dissolució anticipada del Parlament**. D'acord amb l'art. 67.3 EAC, si en el procediment d'investidura del president o presidenta de la Generalitat transcorren dos mesos (a comptar des de la primera votació) i cap candidat o candidata no obté la confiança del Parlament, aquest serà dissolt i es convocaran noves eleccions (dissolució automàtica). Així mateix, d'acord amb l'art. 75 EAC, la legislatura també pot finalitzar abans que transcorrin quatre anys, si el president o presidenta de la Generalitat (amb la deliberació prèvia del Govern) decideix dissoldre anticipadament el Parlament; aquesta facultat no pot ser exercida quan estigui en tràmit una moció de censura i tampoc si no ha transcorregut un any com a mínim des de la darrera dissolució per aquest procediment (art. 75 EAC).

2.3.3. L'estatut jurídic dels membres del Parlament

1) Els requisits per a ser membre del Parlament. Les causes d'inelegibilitat i d'incompatibilitat

Per a adquirir la condició de membre del Parlament de Catalunya cal haver estat elegit en el corresponent procés electoral, i per a poder ser inclòs en una llista electoral s'exigeixen dos requisits: gaudir de la condició política de català –art. 56.3 EAC– (condició que ja hem analitzat al mòdul 1) i no incórrer en cap causa d'inelegibilitat.

Sobre la inelegibilitat

La inelegibilitat és un impediment jurídic per a ser subjecte passiu de la relació electoral, per a ser elegit. Les causes d'inelegibilitats són circumstàncies que poden evitar-se lliurement o voluntàriament abans del procés electoral i que impedeixen l'exercici del sufragi passiu –ser elegibles– a determinades persones, normalment per raó de la funció pública que exerceixen llevat que, amb caràcter previ, renunciïn al càrrec declarat incompatible. Així, la ràtio de les causes d'inelegibilitat resideix en el desig d'evitar que alguns candidats puguin utilitzar en profit propi (i amb la consegüent discriminació per als altres) l'ascendent o capacitat d'influència sobre l'electorat que es deriva de la possessió de determinats càrrecs o situacions. Impedint que determinades persones puguin concórrer com a subjecte passiu a la relació electoral, es pretén evitar que pels càrrecs o posicions que ocupen apareguin en situacions d'avantatge en les campanyes electorals o puguin constrènyer determinats grups electorals. En canvi, per a la Generalitat d'abans de 1714 hi havia detallades unes inelegibilitats que tendien més aviat a preservar la independència respecte d'altres poders (rei, inquisició, església) i la netedat del procés de designació. Així, segons Víctor Ferro, eren inhàbils per a regir els oficis de diputat i oïdor de la Generalitat els oficials del rei i els del Sant Ofici (cessava *ipso facto* el membre de la Generalitat que ho esdevenia mentre es trobava en exercici, i els oficials reials o de la Inquisició que volguessin concórrer a l'extracció havien de renunciar els seus càrrecs sis mesos abans); eren igualment inhàbils els deutors de la Generalitat per qualsevol concepte, els arrendataris dels drets del General i els qui haguessin obtingut inhibicions de dubtes eclesiàstics contra la jurisdicció del General; finalment no podien formar part simultàniament de la Generalitat, pare i fill, sogre i gendre, germans, cunyats, oncle i nebot ni cosins germans.

Vegeu V. Ferro (1987). *El Dret Públic Català. Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta* (pàg. 248). Vic: Eumo Editorial.

En definitiva, amb la majoria de regulacions tradicionalment establertes es busca un mínim d'igualtat formal entre els candidats a l'hora de les eleccions. Ara bé, en la societat actual de principi del segle XXI aquest tipus d'inelegibilitats centrades sobretot en el sector públic –que són les que regeixen a Catalunya– han perdut part de la seva eficàcia real perquè no recullen alguns càrrecs o situacions de poder que en aquests moments permeten tenir posicions realment preeminents des de les quals més es pot menyscar el sentit de la igualtat material. Així, per exemple, sembla evident que avui en dia pot tenir més avantatge electoral, ascendent o capacitat d'influència el propietari d'un gran mitjà de comunicació que no pas un militar professional o un policia en actiu (que és un dels supòsits que preveuen l'art. 6 de la LOREG i l'art. 11.1.g de la LPPCE). D'altra banda, si del que es tracta és de garantir la llibertat de l'elector i impossibilitar que cap candidat no gaudeixi de més avantatges que un altre, sembla que aquesta situació quedaria més ben assegurada si les inelegibilitats es referissin, com a d'altres països, als qui exerceixen els càrrecs corresponents en un moment relativament distant –per exemple sis mesos o un any– de la convocatòria electoral. Però per ara, tampoc no és una previsió que es prevegi normativament a Catalunya.

Actualment, de la regulació de les inelegibilitats vigents a Catalunya se'n poden destacar els següents elements. En la mesura que la determinació de causes d'inelegibilitat afecta l'exercici del dret de participació en els afers públics de l'art. 23 CE, el seu establiment s'ha de fer mitjançant llei (art. 53 CE). La manca d'una llei electoral de Catalunya ha comportat que la Llei 3/82 inclogui alguns preceptes propis del règim electoral com ara les causes d'inelegibilitat. Així, a més de les causes d'inelegibilitat generals que actuen en qualsevol

tipus d'elecció i que trobem a l'art. 6 de la LOREG, i de les previstes per als presidents i membres dels consells de Govern de les CA als articles 154.2 (per al Congrés de Diputats) i 210 bis (per al Parlament Europeu) d'aquesta mateixa llei, **hi ha les específiques per al Parlament de Catalunya que estableix l'art. 11 de la Llei 3/82** (únic article encara vigent després de l'entrada en vigor de la Llei 13/2008). En aquesta llei s'estableixen unes causes d'inelegibilitat que són també d'incompatibilitat i se n'hi afegeixen d'altres que són només d'inelegibilitat:

"Són afectats per causa d'inelegibilitat i d'incompatibilitat: a) els membres del Tribunal Constitucional, b) el Defensor del Poble i el Síndic de Greuges, c) els membres de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, d) els membres del Consell Consultiu de la Generalitat, e) els magistrats, els jutges i els fiscals en actiu, f) els membres de les juntes electorals, g) els militars professionals i els membres de les forces i cossos de seguretat i policia en actiu. Són afectats per causa d'inelegibilitat: a) els alts càrrecs de l'Administració de l'Estat que determini la Llei, amb excepció dels membres del Govern, b) els alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat que determini la Llei, amb excepció del president de la Generalitat i dels membres del Govern, c) els càrrecs directius de les entitats autònomes i empreses públiques de la Generalitat o de l'Estat."

(art. 11.1 i 2 LPPCEG)

Es recull així un criteri de diferenciació fonamental que, en canvi, no trobem en la legislació estatal, on s'assimila la incompatibilitat amb la inelegibilitat.

"La diferenciació és important, ja que les causes d'inelegibilitat tenen el seu fonament en la voluntat de crear igualtat jurídica entre els diversos candidats, mentre que, en canvi, la incompatibilitat es basa en la necessitat d'independitzar l'elegit d'altres interessos i dotar-lo de plena dedicació a la funció de representació, és a dir, que la primera causa opera abans de l'elecció i, en canvi, la segona opera durant tot el mandat de l'electe. Sense negar que alguna causa d'inelegibilitat sigui també d'incompatibilitat, sembla excessiu assimilar ambdues situacions."

M. Caminal; J. Matas (ed.) (1998). *El sistema polític de Catalunya* (pàg. 193). Madrid: Tecnos.

Les incompatibilitats dels parlamentaris són el conjunt de càrrecs o situacions jurídiques que no pot exercir durant l'exercici del seu mandat. **La regulació en matèria d'incompatibilitats aplicable als membres del Parlament de Catalunya està formada per un conjunt força dispers de disposicions legals:** des de la mateixa Constitució espanyola (que impedeix que es pugui ser alhora membre del Congrés i d'un Parlament autonòmic, art. 67.1), fins al Decret legislatiu 2/2002, pel qual s'aprova el Text refós de la llei 4/1985, de l'Estatut de l'empresa pública catalana (que declara incompatibles els parlamentaris amb el càrrec de membres dels consells d'administració i amb l'exercici de funcions de directors en organismes autònoms de caràcter comercial, industrial o financer, en empreses de la Generalitat i en societats civils o mercantils vinculades a la Generalitat, art. 18.33 i 35.7) o la Llei 13/2005, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat (que estableix que tots aquests alts càrrecs excepte el president de la Generalitat i els consellers no poden compatibilitzar el càrrec amb el de membre del Parlament). **La declaració de compatibilitat o incompatibilitat dels parlamentaris correspon dur-la a terme al Ple del Parlament**, a proposta de la Comissió de l'Estatut dels diputats (art. 11 RPC), i a aquest efecte els diputats han de presentar al Parlament les de-

claracions d'activitat i béns (especificant les activitats professionals, laborals o empresarials que exerceixin i els càrrecs públics que ocupin, i una declaració de béns que ha de detallar el seu patrimoni, art. 12.1 RPC).

2) L'adquisició, la suspensió i la pèrdua de la condició de membre del Parlament

El diputat o diputada proclamat electe no accedeix al ple exercici de la condició de parlamentari o parlamentària fins que no ha complert tres requisits: **presentar** al registre General del Parlament la credencial expedida per l'òrgan corresponent de l'Administració electoral, **fer la promesa o el jurament de respectar la Constitució espanyola i l'EAC, i presentar les declaracions d'activitats i de béns** (art. 16 RPC) als efectes de l'examen d'incompatibilitats. **El compliment d'aquests requisits actua com una condició suspensiva dels drets del diputat electe**: no són efectius fins que no ha accedit al ple exercici de la condició de parlamentari (art. 16.2 RPC). **El requisit de la promesa o jurament** (que no és imposat per la Constitució, tot i que tampoc hi és contrària) **no implica una adhesió al contingut concret de la Constitució o de l'EAC**, sinó que s'ha d'entendre com un compromís d'acceptar les regles del joc polític i l'ordre jurídic existent i no intentar-ne la transformació per mitjans il·legals.

A diferència del que succeeix al Congrés de Diputats i a la majoria de parlaments autonòmics, en què el jurament o la promesa s'ha de fer de manera pública en la primera sessió plenària a la qual assisteixi el parlamentari en qüestió, **al Parlament de Catalunya la promesa o jurament es formula per escrit i es lliura juntament amb les credencial i les declaracions de béns i activitats al Registre General del Parlament**. No hi ha cap fórmula establerta sobre el contingut del jurament o promesa, de manera que, a diferència del que succeí al Congrés, l'aplicació d'aquesta norma no ha comportat mai fins ara cap controvèrsia.

El Reglament del Parlament diferencia entre les causes de pèrdua de la condició de diputat (art. 17) i les causes de suspensió dels seus drets (art. 18), i encara distingeix aquests supòsits de les sancions disciplinàries (art. 189 i 190) i de la suspensió temporal de l'exercici de la funció parlamentària (art. 193-195). Els diputats perden aquesta condició (art. 17 RPC) per les causes següents: a) per la renúncia presentada a la Mesa del Parlament; b) per una sentència judicial ferma que n'anul·li l'elecció o la proclamació; c) per decés o per la incapacitat declarada per una sentència judicial ferma; d) per l'extinció del mandat, en expirar-ne el termini o en dissoldre's el Parlament, llevat dels membres de la Diputació Permanent i dels que representen la Generalitat al Senat, els quals mantenen la seva condició fins que es constitueix el nou Parlament; e) per la condemna a una pena d'inhabilitació imposada per una sentència judicial ferma. En canvi, **els diputats del Parlament poden ser suspesos dels seus drets i deures parlamentaris**, després d'un dictamen motivat de la Comissió de l'Estatut dels Diputats, en els casos següents (art. 18.1 RPC): a) si és

Sentències del TC

Així ho manifestà el TC en diverses sentències (STC 101/ i 122/1983, 119/1990, 8/1995 i 74/1991; en aquesta última el Tribunal va acceptar la validesa de l'afegitó "per imperatiu legal" a la fórmula d'acatament).

ferm l'acte de processament o d'obertura de judici oral i el Ple del Parlament ho acorda per majoria absoluta, atesa la naturalesa dels fets imputats; b) per acord del Ple, adoptat per majoria absoluta, si han estat condemnats per sentència ferma a una pena de privació de llibertat que n'impossibiliti l'assistència a les sessions plenàries. Així mateix, el Reglament estableix que la suspensió dels drets, llevat dels econòmics, i dels deures dels diputats del Parlament en cap cas no es pot acordar com a sanció parlamentària.

3) La prohibició del mandat imperatiu

Els membres del Parlament tenen un mandat representatiu, la qual cosa permet, tal com hem vist, fer present el poble a la Generalitat. Els parlamentaris representen tot el poble i no els electors que els han elegit, cada parlamentari representa l'interès general i no els interessos particulars dels electors de la seva circumscripció. Per tal que pugui complir amb llibertat amb la funció que té encomanada, el parlamentari, un cop elegit, s'independitza dels seus electors, que no poden revocar-lo ni donar-li instruccions: el mandat és lliure. De manera paral·lela al que fa la Constitució amb els membres de les Corts Generals (art. 67.2 CE), l'Estatut assegura la independència dels membres del Parlament en les seves deliberacions i vots i, en conseqüència, els deslliga de qualsevol mandat de tipus imperatiu que els obligaria a seguir l'opinió d'una part dels seus representants: "els diputats no estan sotmesos a mandat imperatiu" (art. 57.3 EAC). La concepció del mandat, originàriament estructurada des de la relació entre el parlamentari i els electors, ha adquirit més complexitat per la decisiva intervenció dels partits polítics en la relació representativa. Ja hem vist que els partits polítics pràcticament monopolitzen la selecció de candidats, la confecció de llistes, la campanya electoral i, mitjançant el grup parlamentari, l'activitat dels diputats. En una democràcia com l'actual, una democràcia de partits, la prohibició del mandat imperatiu no ha perdut la seva funcionalitat sinó que l'ha ampliat: no és només garantia de llibertat i permanència en el càrrec enfront dels electors, sinó principalment enfront del partit polític i el grup parlamentari. En aquest segon vessant, la prohibició del mandat imperatiu és una garantia de la llibertat de consciència del parlamentari i del dret a mantenir-se en el càrrec malgrat que abandoni el partit o en sigui expulsat. Davant la preeminència dels partits i la consegüent disciplina de vot que a la pràctica lliga els parlamentaris amb els partits, la prohibició del mandat imperatiu ha esdevingut una garantia que tracta de donar una certa autonomia al parlamentari per a poder defensar les seves idees, i per a poder interpretar l'interès general lliurement i no com li indica el partit. La disciplina de vot que puguin assumir els parlamentaris només és admissible en la mesura en què voluntàriament sigui acceptada per ells. Els partits polítics no poden revocar el mandat d'un parlamentari perquè, jurídicament, la renúncia depèn únicament i exclusivament de la lliure voluntat del parlamentari i segons el Tribunal Constitucional aquest és un aspecte més del dret fonamental a l'exercici de càrrecs públics (art.

23.2 CE). Però aquesta doctrina ha estat criticada en alguns àmbits jurídics i polítics perquè hi han vist un estímul al "transfuguisme" (canvi de partit o de grup parlamentari), sovint a canvi de l'obtenció de beneficis personals.

4) Les prerrogatives parlamentàries: la inviolabilitat, la immunitat parcial i el fur jurisdiccional

Històricament l'autonomia dels parlaments s'ha intentat garantir amb un conjunt de prerrogatives dels diputats per a assegurar la independència i la llibertat del Parlament davant la resta dels poders de l'Estat (inicialment, contra les intromissions de la Corona). L'EAC recull tres garanties dels membres del Parlament –la inviolabilitat, la immunitat parcial i el fur jurisdiccional–, que no s'han d'entendre com a privilegis personals sinó com a prerrogatives que tenen com a finalitat garantir l'autonomia i llibertat del Parlament, assegurant que la formació de la voluntat de la cambra, les seves deliberacions i acords es podran realitzar i adoptar amb absoluta llibertat. No són, per tant, prioritàriament, drets personals sinó garanties funcionals que se'ls reconeix com a membres del Parlament. I per això són irrenunciables per als parlamentaris.

a) La inviolabilitat:

L'art. 57.1 EAC estableix que els membres del Parlament són inviolables pels vots i opinions que emetin en l'exercici del seu càrrec. La inviolabilitat, doncs, impedeix que s'insti contra el parlamentari qualsevol procediment sancionador que tingui com a causa les opinions o els vots manifestats en l'exercici de la seva funció (STC 30/1986, entre moltes d'altres). La inviolabilitat és una garantia absoluta: comporta una absoluta sostracció a qualsevol acció judicial (especialment penal però també civil, STC 30/1997), obliga els òrgans jurisdiccionals a declarar la inadmissió *a limine* de qualsevol demanda fonamentada en les declaracions d'un parlamentari fetes en un acte parlamentari. Els seus efectes temporals són indefinits, en el sentit que el procediment sancionador no podrà ser incoat ni tan sols quan el parlamentari hagi deixat de ser-ho (sempre que la causa del procediment sigui la seva activitat parlamentària. Així ho concreta l'art. 14 RPC quan estableix que la inviolabilitat opera "fins i tot després d'haver finit el mandat". Però l'àmbit de protecció cobreix només les opinions i els vots manifestats en actes parlamentaris, és a dir, en qualsevol de les articulacions organitzatives del Parlament o, excepcionalment, en actes exteriors al Parlament que siguin reproducció literal d'un acte parlamentari (vegeu per exemple la STC 243/1988). No inclou per tant les rodes de premsa en seu parlamentària ni tampoc les opinions manifestades en un míting en campanya electoral. En definitiva, la inviolabilitat reforça al màxim la llibertat d'expressió i "s'orienta vers la preservació d'un àmbit qualificat de llibertat en la crítica i en la decisió, sense la qual l'exercici de la funció parlamentària podria ser mediatitzat i, per això, frustrat el procés de lliure formació de la voluntat de l'òrgan" (STC 51/1985).

b) La immunitat parcial:

La immunitat és una prerrogativa formal, un requisit o condició de procedibilitat, que protegeix la llibertat personal dels parlamentaris contra detencions i, quan és plena, contra processos judicials que puguin desembocar en privació de llibertat per motivacions polítiques. El seu origen era la desconfiança en el poder executiu o judicial predemocràtics, però és una prerrogativa que, tot i ser molt criticada, pot continuar tenint utilitat en l'actualitat, perquè la immunitat no impedeix els processos penals sinó que només intenta impedir que aquests tinguin un caràcter polític.

Sobre la immunitat

La immunitat ja era una prerrogativa reconeguda a l'edat mitjana per als membres de la Generalitat de Catalunya, encara que no tan explícitament regulada com, per exemple, a Castella. Segons Víctor Ferro, a partir de 1481 el Rei reforçà la protecció general que l'usatge *Auctoritate et rogatu* oferia als que es dirigien a la Cort, hi assistien o en tornaven, amb una crida especial. Si bé és cert que llevat d'aquesta protecció no es desenvolupà a Catalunya una reglamentació expressa de la immunitat parlamentària, sembla que aquesta s'aplicava sense discussió. Per als membres de la Generalitat, el reconeixement exprés del que podríem considerar una prerrogativa d'immunitat (civil i criminal) i inviolabilitat arribà el 1706. En la Cort celebrada als catalans per Carles d'Àustria el 1705-1706 s'aprovà una important constitució (la 64), en virtut de la qual

"es prohibia a tots els oficials reials fer inquisicions o processos contra els integrants de la Diputació del General i de les reunions que aquesta convocava, els individus del braç militar, els administradors i membres del consell de municipis reials i de barons i contra els advocats, secretaris, notaris i altres oficials d'aquests consistoris, tant durant l'exercici de llur ofici com després, per raó d'assumptes i vots que s'hi haguessin tractat o expressat, o obligar-los o testificar contra algú per aquests motius. Si no s'hi parlava del Braços en corts, era segurament perquè des de feia temps ja se'ls aplicava sense discussió aquesta norma." V. Ferro (*El Dret Públic català...*, *op. cit.*, pàg. 208).

L'art. 71.2 CE protegeix el parlamentaris estatals de les detencions (o de qualsevol altra forma de privació de llibertat) i de la iniciació de processos penals; això suposa que només es pot detenir un diputat o senador en cas de delictes flagrants i que només es pot mantenir la detenció o bé processar-lo si hi ha una autorització de la cambra respectiva mitjançant el denominat suplicatori. En el cas català (art. 57 EAC i art. 15 RPC), aquesta intervenció prèvia de la cambra no existeix (malgrat que en la proposta d'Estatut aprovada inicialment pel Parlament sí que hi figurava) i el sistema de semi-immunitat o immunitat parcial només suposa que els membres del Parlament

"durant llur mandat gaudeixen d'immunitat amb l'efecte concret que no poden ser detinguts sinó és en cas de delictes flagrants"

(art. 57.1 *in fine* EAC)

Citació d'I. Folchi

Cal coincidir amb I. Folchi en la idea que "la inexistència d'una coincidència total entre l'àmbit competencial dels Parlaments autonòmics i el de les Corts Generals no constitueix un obstacle per a la plena equiparació dels membres de les diferents Cambres, com no ho ha constituït a la República Federal d'Alemanya, en què les constitucions dels Länder configuren per als membres dels seus respectius Landtags un status idèntic a l'establert en la Llei Fonamental de Bonn per als diputats del Bundestag. En aquest sentit, la connexió de les prerrogatives amb l'exercici de la funció parlamentària justifica suficientment l'adopció d'un sistema basat en la total equiparació, atès que el lliure desenvolupament de la dita funció ha de constituir un interès fonamental de l'ordenament jurídic, en el qual s'integren amb igualtat les normes aprovades per les Corts Generals i les aprovades

per les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes"; ampliant aquest raonament, Folchi considera que "la regulació establerta estatutàriament atribueix als diputats autonòmics un status desigual respecte al constitucionalment vigent per als membres de les Corts Generals, solució que no es deriva necessàriament de la Constitució i que no es correspon tampoc a l'adoptada en els països d'estructura federal, com és el cas de la República Federal d'Alemanya. A diferència del sistema italià, on per imperatiu constitucional existeixen importants discrepàncies entre l'estatus dels diputats de la Cambra estatal i els membres de les Assemblees regionals, a Alemanya les Constitucions dels Länder configuren per als seus respectius Parlaments un status equiparat al previst per als diputats del Bundestag en els articles 38 i 46 a 48 de la Llei Fonamental de Bonn. Concretament, pel que fa a la immunitat, d'acord amb les normes constitucionals vigents a cadascun del Länder, la detenció d'un diputat o l'aplicació de mesures restrictives a la seva llibertat personal requereix l'autorització prèvia de l'Assemblea a què pertany, llevat que sigui detingut en el moment de la comissió del fet delictiu o, a més tardar, en el decurs del dia següent. D'aquesta forma, el Landtag respectiu esdevé el garant de l'efectivitat de les prerrogatives parlamentàries en requerir-se la seva autorització per a procedir contra els seus membres"

I. Folchi: "Estatut dels Diputats". A: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (vol. III, núm. 94, pàg. 120 i 126). Barcelona: IEA.

c) El fur jurisdiccional:

Aquesta és un prerrogativa de caràcter processal penal que estableix una excepció al *principi d'igualtat davant la llei de tots els ciutadans* en atorgar expressament als parlamentaris un fur especial. A l'ordenament jurídic espanyol s'anomena fur al dret (i al deure) que tenen determinades persones de ser jutjades per un tribunal diferent (generalment superior) al que els correspondria si s'apliquessin les regles ordinàries.

L'EAC estableix una estranya i inusual regla d'afurament, que no atén només a la condició personal dels parlamentaris sinó que afegeix un element geogràfic que, generalment, acostuma a ser criteri definidor d'un altre tipus de competència, la territorial entre òrgans d'igual classe. **L'art. 57.2 EAC estableix un fur judicial que diu que "en les causes contra els diputats, és competent el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Fora del territori de Catalunya la responsabilitat penal és exigible en els mateixos termes davant la Sala Penal del Tribunal Suprem".** Amb aquesta prerrogativa es pretén, d'una banda, donar una especial protecció al parlamentari atesa l'alta qualificació de l'òrgan encarregat de jutjar-lo, però d'altra banda, també es busca que l'òrgan que jutja els parlamentaris gaudeixi de les més altes cotes d'independència, imparcialitat i qualificació jurídica. **Tanmateix, el fur especial té un efecte negatiu per als afectats** (i per a tots aquells que sense ser diputats estan encausats en el mateix procés): **els hi nega el dret a la doble instància** i per tant el dret a la revisió de la sentència per un altre tribunal. D'altra banda, tot i que la literalitat de l'Estatut no ho deixa clar, la doctrina que s'hi ha pronunciat considera que l'afurament és aplicable tant als actes que hagin de ser qualificats com a delictes com els que mereixin ser qualificats de faltes.

Dues reflexions

1) Tal com està actualment el fur especial, no pretén evitar –ni evita– la interposició de *querelles insidioses* (a diferència del que succeeix, en canvi, a països del nostre entorn com França o Itàlia, on el procediment previst sí que inclou alguns filtres a la interposició de querelles faccioses).

2) Cal remarcar que el lloc de comissió d'un delictes –lluny de ser una qüestió tothora diàfana– ha presentat des de sempre alguns aspectes problemàtics, però amb el desenvolupament de les noves tecnologies ha augmentat encara més la casuística que pertoca resoldre als processalistes. Són modalitats de delictes en què és difícil determinar la consumació: els delictes de risc, a distància –l'activitat delictiva i el resultat es produeixen en llocs diferents– continuats, temptativa de delictes, delictes d'omissió, etc. L'art. 15 LeCrim estableix criteris subsidiaris per quan no consti el lloc en què s'hagi comès una falta o un delictes, i als articles 16 a 18 d'aquesta mateixa llei defineixen què es consideren delictes connexos i els criteris per a determinar a qui correspon la competència per jutjar-los. En qualsevol cas, si el fet delictiu se situa locativament –de forma indubtable– dins o fora de l'àmbit territorial de Catalunya queda clar quin és l'òrgan judicial idoni, però si això no succeeix, d'aquesta peculiar forma de construir una norma competencial se'n deriven alguns interrogants que no són fàcils de respondre.

5) Els drets i els deures dels diputats

Per a garantir un bon funcionament de les tasques que tenen encomanades, es concedeix als membres del Parlament una sèrie de drets (que es regulen en un capítol a part de les prerrogatives), contrapesats per uns deures específics.

a) Són deures dels membres del Parlament, entre altres:

- Assistir als debats i a les votacions del Ple i de les comissions de què són membres i complir les funcions a què són obligats per reglament. Ser membres, almenys, d'una comissió (art. 4 RPC).
- Captenir-se amb cortesia i respectar la norma de reserva sobre els registres i les informacions que tinguin caràcter secret o reservat, i les normes d'ordre i de disciplina establertes pel Reglament (art. 7.3 i 10, i 185 i 187 RPC).
- Declarar les activitats que aconsegueixen i els béns que posseeixen (art. 12 RPC).
- Abstenir-se de fer valer la seva condició en benefici d'activitats comercials o professionals privades (art. 13 RPC).

b) Són drets dels membres del Parlament, entre d'altres:

- Assistir a totes les sessions parlamentàries i participar en els debats i en les votacions del Ple i dels òrgans dels quals siguin membres (art. 4 RPC).
- Presentar esmenes a qualsevol proposta sobre la qual el Parlament s'hagi de pronunciar.
- Formar part d'un nombre determinat de comissions parlamentàries.
- Rebre un tractament institucional i protocol·lari preferent (art. 4.3 RPC).
- Accedir, d'acord amb la llei, a totes les dades i informacions de les administracions i les institucions públiques (art. 5, 6 i 7 RPC).

- Rebre una assignació fixa a càrrec del pressupost del Parlament i estar donat d'alta a la Seguretat Social (art. 8 i 9 RPC).

En síntesi, els drets i deures són bàsicament de tres tipus: drets i deures de participació en la institució parlamentària (art. 4 i 10 RPC), drets de caràcter econòmic per la seva dedicació al treball parlamentari (art. 8 i 9 i 11 a 13 RPC), dret d'assistència en la funció de diputat i dret a obtenir informació (art. 5, 7 i 61 RPC).

2.3.4. L'autonomia del Parlament

Tots els parlaments democràtics es regeixen pel principi d'autonomia parlamentària, que es basa en el principi de divisió de poders i pretén evitar la subordinació del Parlament als altres poders, i especialment al poder executiu. **L'autonomia parlamentària és, doncs, un principi clàssic dels estats liberals i democràtics que pretén garantir l'actuació lliure i independent del Parlament** i impedir, per tant, que la seva vida interna pugui ser condicionada per altres institucions.

Sobre l'autonomia parlamentària

Històricament, es considerava que en virtut del principi de l'autonomia parlamentària els actes que no afectaven els ciutadans (*interna corporis*) quedaven exclosos del control jurisdiccional; però actualment es considera que es poden controlar bona part dels actes del poder legislatiu, tant per part de la justícia constitucional (recurs d'inconstitucionalitat contra lleis i contra reglaments parlamentaris i recurs d'emparament contra decisions del Parlament vulneradores de drets fonamentals), com per part dels tribunals ordinaris (per exemple la jurisdicció contenciosa en assumptes del personal al servei del Parlament). Així doncs, avui en dia, dins dels actes interns dels Parlaments no sotmesos a control jurisdiccional, només hi trobem els actes parlamentaris sobre el funcionament de la cambra que no afectin drets fonamentals o interessos legítims dels ciutadans (STC118/1988) o que no menystinguin les funcions de representació que corresponen al Parlament (STC 181/1989).

El Parlament gaudeix **d'autonomia organitzativa, financera** (o pressupostària), **administrativa i disciplinària** (art. 58 EAC). En aquest sentit, elabora el seu **reglament**, el seu **pressupost** i fixa l'**estatut del seu personal** (art. 58.2 EAC). El Parlament es regeix pel seu propi Reglament, que estableix l'organització dels òrgans a través dels quals actua. **L'elaboració del reglament parlamentari, que té valor de llei, correspon al Ple, i s'aprova en una votació final sobre el conjunt del text per majoria absoluta. El Reglament parlamentari regula totes les matèries que afecten l'organització i el funcionament del Parlament, sense altre límit que la Constitució i l'Estatut, i el mateix Parlament tria els seus òrgans de direcció.** L'autonomia organitzativa també es reflecteix en dues comissions parlamentàries: la Comissió de Reglament (que dictamina la proposta de Reglament i les reformes que s'hi facin) i la Comissió de l'Estatut dels diputats, que estudia tots els afers que afecten els membres del Parlament i és l'encarregada, com hem esmentat més amunt, d'elaborar els dictàmens sobre la compatibilitat o incompatibilitat dels diputats. El Reglament del Parlament també estableix que **tant els diputats com les persones que hi assisteixin de públic estan sotmesos als poders disciplinaris del president o presidenta del Parlament, d'acord amb el que**

estableix el mateix Reglament (art. 187 RPC), que regula les sancions, per exemple, per absentisme (art. 189), l'expulsió de la cambra per a la resta de la reunió (art. 191) o fins i tot l'exclusió temporal de l'exercici de la funció parlamentària (art. 193). En aquest sentit, **el president o presidenta de la cambra ha de vetllar pel manteniment de l'ordre en totes les dependències del Parlament, i a aquest efecte pot prendre totes les mesures que consideri pertinents**, incloent-hi la de posar a disposició judicial les persones que hagin pertorbat l'ordre (art. 196 i 197 RPC). D'altra banda, el Parlament elabora el seu pressupost, que forma part del pressupost de la Generalitat. Així doncs, **l'autonomia financera a què es refereix l'art. 58.1 EAC és en realitat autonomia pressupostària**, en el sentit que el Parlament de Catalunya es nodreix directament dels recursos inclosos en el pressupost de la Generalitat. Tradicionalment, les lleis de pressupostos de la Generalitat inclouen dues disposicions que tendeixen a garantir el caràcter autònom del pressupost parlamentari: autoritzen el Parlament a fer qualsevol modificació de crèdit en el pressupost aprovat (de manera que el Parlament pugui alterar sense limitacions la destinació inicial de les partides del pressupost) i estableixen que les partides pressupostades i no gastades no es consideren un romanent que pugui nodrir el pressupost de la Generalitat, sinó que s'incorporen directament al pressupost del Parlament de l'exercici següent. **Pel que fa a l'autonomia administrativa**, veurem més endavant que **el Parlament disposa d'una administració pròpia i cal remarcar que actua autònomament en matèria de personal i també per a la resta de qüestions materialment necessàries per al seu funcionament** (especialment contractació d'obres, subministraments i serveis). **Els treballadors del Parlament és personal funcionari del Parlament**, que no depèn de cap altre òrgan sinó **que està subjecte a un estatut propi regulat mitjançant una norma anomenada Estatut del règim i el govern interiors (ERGI)**, aprovada directament pel Parlament, sens perjudici que la legislació sobre la funció pública de l'Administració de la Generalitat li sigui aplicable supletòriament (art. 199 RPC). El Secretari General del Parlament, sota la direcció del president o presidenta i de la Mesa, és el cap superior de tot el personal i tots els serveis del Parlament.

2.3.5. L'organització del Parlament

En virtut de la seva autonomia, el Parlament de Catalunya es regeix pel seu Reglament, que estableix l'organització dels òrgans a través dels quals actua. Els principals òrgans de què s'ha dotat són els següents:

- **El Ple** (art. 59.3 EAC i 63 i 64 RPC): **tots els diputats reunits reglamentàriament en sessió constitueixen el Ple del Parlament**. El Ple és l'**òrgan suprem de la cambra**, on es debaten en última i definitiva instància les qüestions que segons l'Estatut són competència del Parlament de Catalunya; és, doncs, **la imatge simbòlica del Parlament i el seu òrgan essencial de debat i decisió**. Per a poder adoptar acords vàlidament, la majoria absoluta dels diputats ha d'assistir al Ple i s'ha de reunir a la seu del Parlament (o en altres indrets, si així ho acorda la Mesa i la Junta de Por-

taveus). El Ple és convocat (i desconvocat, si s'escau) pel president o presidenta del Parlament, a iniciativa pròpia o a sol·licitud almenys de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part dels membres del Parlament. La convocatòria ha de fixar l'ordre del dia de la reunió. En les sessions del Ple els membres del Parlament seuen sempre al mateix lloc, agrupats segons el grup parlamentari al qual pertanyen (segons l'acord de la Mesa i de la Junta de Portaveus). El president o presidenta de la Generalitat i els membres del Govern, o consellers, tenen destinat un banc especial al Saló de Sessions. Tots els membres del Govern poden assistir-hi i intervenir-hi encara que no siguin diputats.

- **La Diputació Permanent** (art. 59.4 EAC i 65-67 RPC). **Vetlla pels poders del Parlament** en tres situacions: **quan aquest no és reunit** en els períodes entre sessions, **quan ha finit el mandat parlamentari** o **quan ha estat dissolt**. En aquests dos últims casos, el mandat dels diputats que integren la Diputació Permanent es prorroga fins a la constitució del nou Parlament. Un cop expirat el mandat parlamentari o un cop dissolt el Parlament, la Diputació Permanent té exclusivament les funcions que especifica l'art. 66.2 RPC (tot i que per llei se n'hi poden afegir).

Funcions de la Diputació Permanent

- a) Entendre en tot el que fa referència a la inviolabilitat parlamentària.
- b) Conèixer la delegació temporal de les funcions executives del president o presidenta de la Generalitat en un dels membres del Govern.
- c) Acordar la compareixença del Govern per a informar sobre les actuacions d'aquest en relació amb fets d'importància especial succeïts després de la dissolució del Parlament.
- d) Exercir el control dels decrets llei i de la legislació delegada.
- e) Autoritzar, a petició del Govern, per la majoria absoluta dels seus membres, suplementes de crèdit o crèdits extraordinaris, per raó d'urgència i de necessitat justificada, si ho exigeix la conservació de l'ordre, una calamitat pública o una necessitat financera urgent d'una altra naturalesa.
- f) Exercir les facultats parlamentàries en matèria de constitucionalitat i conflictes de competència.
- g) Tramitar les propostes de resolució presentades en relació amb fets d'importància especial succeïts després de la dissolució del Parlament, o un cop expirat el mandat parlamentari, en els termes dels articles 145 i 146, en allò que hi sigui aplicable.

Es compon de vint-i-tres membres, designats pels grups parlamentaris en proporció al seu nombre de components, i és presidida pel president o presidenta del Parlament. La Diputació Permanent, un cop constituït el Parlament de la nova legislatura, ha de donar-li compte de les decisions que ha pres. Com a novetat del RPC del 2005, el Govern hi ha de comparèixer i pot aprovar resolucions.

- **Les Comissions** (art. 59.3 EAC i 39-61 RPC). El Parlament funciona en ple o en comissions, que són **grups reduïts de diputats que reproduïxen proporcionalment la distribució de grups parlamentaris del Ple** i s'especialitzen en alguna de les matèries de què tracta la cambra. S'hi

porta a terme gran part del treball parlamentari. La seva funció principal és preparar els treballs per a la seva posterior discussió al Ple. El RPC del 2005 va introduir canvis significatius en la tipologia i en els mecanismes de constitució de les comissions del parlament. Actualment, les comissions que constitueix el Parlament **poden ser legislatives o específiques**, substituint la classificació anterior de comissions (permanents legislatives i permanents no legislatives). Són comissions legislatives les que crea el Ple de la cambra amb aquest caràcter, i la Comissió de Reglament (que elabora i reforma el Reglament del Parlament).

Nota

El Ple del Parlament, dins la setmana següent a la investidura del president o presidenta de la Generalitat, acorda per majoria absoluta, a proposta de la Mesa i de la Junta de Portaveus, el nombre i l'àmbit de les comissions legislatives. Posteriorment, d'acord amb els mateixos requisits, el Ple també pot acordar la creació d'altres comissions legislatives o bé dissoldre les que ja hi ha creades.

Les comissions legislatives **preparen la discussió en el Ple dels projectes i les proposicions de llei** que els corresponen per raó de la matèria. **També poden actuar en seu legislativa plena** (art. 39.3 RPC). S'hi adrecen els membres del Govern de la Generalitat, o consellers, per informar de la seva gestió. Poden aprovar resolucions i cridar els consellers respectius per fer-ne el control polític i fiscalitzar-ne l'actuació administrativa. **Les ponències són òrgans constituïts en el si de les comissions legislatives amb l'única funció de preparar el treball legislatiu de la comissió mitjançant l'elaboració d'un informe** sobre un projecte o una proposició de llei amb les esmenes que s'hi hagin presentat (art. 109 RPC).

Són comissions específiques les que tenen una funció concreta o bé la comesa de relacionar-se amb institucions o entitats públiques determinades. N'hi ha de tres tipus: les creades pel Reglament (la Comissió de l'Estatut dels Diputats, la de Matèries Secretes i Reservades i la de Peticions), les creades per llei (com la del Síndic de Greuges o la de la Sindicatura de Comptes) i les creades pel Ple (que poden ser de seguiment, d'estudi o d'investigació). Les comissions d'estudi, d'investigació i de seguiment analitzen afers que afecten la societat, investiguen els afers d'interès públic que siguin competència de la Generalitat i controlen específicament determinades actuacions i polítiques públiques del Govern.

- **El president o presidenta del Parlament** (art. 59.1 EAC i 29.2, 31 i 35 RPC). Té la representació de la cambra, estableix i manté l'ordre de les discussions i del debat, d'acord amb el Reglament, i vetlla per mantenir l'ordre dins el Parlament. En casos de vacant, absència o impediment, el president o presidenta és substituït pels vicepresidents per ordre consecutiu.
- **La Mesa del Parlament** (art. 59.1 EAC i 29 a 38 RPC). En la seva actuació el president o presidenta està assistit per la Mesa, que és l'òrgan rector col·legiat de la cambra; és compost d'una presidència, dues vicepresidències i quatre secretaries, càrrecs elegits, en votacions separades, pel Ple del Parlament, en el marc de la sessió constitutiva que obre la legislatura. Les funcions més importants de la Mesa són: ordenar el treball parlamentari, interpretar el Reglament i dirigir els serveis del

Parlament. Els vicepresidents substitueixen el president o presidenta en casos de vacant, absència o impediment (amb els mateixos drets, deures i atribucions), i porten a terme qualsevol altra funció que els encomani (art. 32 RPC). Els secretaris supervisen i autoritzen les actes de les sessions plenàries, de la Mesa i de la Junta de Portaveus; hi assisteixen el president o presidenta durant les sessions per assegurar l'ordre en els debats i la correcció en les votacions, i també hi col·laboren en els treballs de la cambra (art. 33 RPC).

Mesa ampliada

Com a novetat del RPC el 2005, cal destacar que l'article 29 estableix que la Mesa s'ha de constituir en **Mesa ampliada** amb la incorporació d'un diputat més, designat per cada grup parlamentari que no hi tingui representació, per a l'exercici d'unes funcions determinades, que són les relacionades amb l'Administració parlamentària i el pressupost del Parlament i que corresponien a la Comissió de Govern Interior, ara suprimida. A diferència de la Mesa del Parlament que adopta les decisions per majoria, la *Mesa ampliada* les adopta mitjançant vot ponderat.

- **La Junta de Portaveus** (art. 59.2 EAC i 27 i 28 del RPC, entre molts d'altres articles del Reglament parlamentari que estableixen supòsits en què la Mesa l'ha d'escoltar abans de prendre decisions o les ha de prendre amb el seu acord). **Està formada pels portaveus de cada grup parlamentari, juntament amb el president o presidenta del Parlament, un o una dels secretaris i el secretari o secretària general**, o el lletrat o lletrada que eventualment el substitueixi. També hi poden prendre part la resta dels membres de la Mesa, una persona en representació del Govern i, acompanyant el portaveu o la portaveu o qui el substitueix, un membre més per cada grup parlamentari. En les tasques de direcció del Parlament, la Junta de Portaveus ha anat prenent cada cop més rellevància, fins al punt que **s'ha convertit en un òrgan fonamental en la majoria d'actuacions parlamentàries. Les seves funcions més importants són establir els criteris que contribueixen a ordenar i a facilitar les tasques i els debats del Parlament** i decidir la comissió competent per a estudiar els projectes i les proposicions de llei o per a tramitar les diverses iniciatives. **Els acords de la Junta de Portaveus s'adopten per vot ponderat**, és a dir, cada portaveu té tants vots com escons al Parlament té el seu grup parlamentari (art. 27.2 RPC).
- **Els grups parlamentaris** (art. 59 a 62 i 223.1.e EAC, i art. 19 a 25 RPC, entre molts d'altres, del Reglament parlamentari que especifiquen les seves molt importants i nombroses funcions i atribucions). Es podrien considerar com la traducció parlamentària del partit polític o de la coalició electoral i tenen la funció de convertir el programa polític d'aquests en iniciatives parlamentàries i en programa de govern. Actualment, **els grups parlamentaris són els veritables protagonistes de la vida parlamentària; els parlaments actuals són sobretot parlaments de grups** i en quasi tots els procediments previstos pels reglaments inclouen el debat parlamentari com un debat entre grups. **Al Parlament de Catalunya, per a formar grup parlamentari, cal un mínim de cinc membres**, que han de ser d'un

mateix partit o d'una mateixa coalició electoral, encara que hagin estat elegits per circumscripcions electorals diferents; **només es pot constituir un grup parlamentari per coalició o partit**. Si es dona el cas, **els diputats que quedin sense adscriure's en cap grup de partit o coalició electoral integren el Grup Mixt**.

Cada grup designa una persona com a portaveu perquè el representi amb caràcter general. Els grups tenen despatxos i mitjans materials propis a l'edifici del Parlament per a acomplir les seves tasques, i també disposen d'assessorament tècnic al seu càrrec.

Els membres no adscrits

Els diputats que abandonin el seu grup o en siguin expulsats passen a tenir la condició de membres no adscrits durant tota la legislatura, llevat que retornin al grup parlamentari d'origen, amb el consentiment previ del portaveu corresponent. Això no obstant, en el cas d'expulsió del grup parlamentari de tots els diputats d'una formació política integrats en el si d'una coalició o federació, els diputats afectats han de passar al Grup Mixt. Com a novetat, el RPC del 2005 estableix (de manera paral·lela al que preveu l'art. 27 del Reglament del Congrés dels Diputats) que si un grup parlamentari passa a tenir menys de la meitat dels membres exigits per a la constitució resta automàticament dissolt i els seus membres s'han d'incorporar al Grup Mixt (art. 23 RPC).

El cap de l'oposició

A més dels òrgans que preveu el Reglament del Parlament, **la Llei 13/2008**, de 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern, **ha regulat la figura del cap de l'oposició**, tot i que és una figura més pròpia dels sistemes tradicionalment bipartidistes com el de la Gran Bretanya i **inusual en un sistema de partits com el català**, de pluralisme moderat o limitat, que des de 1980 està **integrat amb regularitat per cinc o sis forces polítiques parlamentàries i que sempre ha tingut més d'un grup parlamentari a l'oposició**. La Llei 13/2008 deroga el Decret 256/2004, de 13 d'abril, que havia regulat per primera vegada en l'àmbit català l'Estatut del cap de l'oposició, i d'acord amb el que estableix la DT 2a. de l'esmentada Llei 13/2008, la figura de cap de l'oposició (mentre el Reglament del Parlament no en reguli la condició, l'estatut i les atribucions) se subjecta a la regulació següent:

- 1) **És cap de l'oposició el diputat o diputada que exerceix la presidència del grup parlamentari de l'oposició amb més escons al Parlament**. L'empat a escons, si n'hi ha, es resol a favor del grup que hagi obtingut més vots a les eleccions.
- 2) El president o presidenta del Parlament declara la condició de cap de l'oposició per mitjà d'una resolució.
- 3) La condició de cap de l'oposició es perd per alguna de les causes següents:
 - a) Per finiment de la legislatura.
 - b) Per la pèrdua de la condició de diputat o diputada o la suspensió dels drets i deures parlamentaris.

c) Per la pèrdua de la condició de president o presidenta del grup parlamentari.

4) Són atribucions del cap o la cap de l'oposició, sens perjudici de les que li corresponen com a diputat o diputada:

a) Ser consultat, a iniciativa del president o presidenta de la Generalitat, sobre els assumptes de més importància per a Catalunya.

b) Proposar millores a l'acció de govern.

5) El cap o la cap de l'oposició, sens perjudici dels drets que li corresponen com a diputat o diputada, té els drets següents:

a) Tenir el tractament d'honorable senyor o honorable senyora (com el tractament dels consellers).

b) Ser ordenat protocol·làriament en el lloc immediatament posterior als expresidents de la Generalitat.

c) Percebre les retribucions que determini el Parlament amb càrrec al seu pressupost.

d) Disposar dels mitjans humans i materials necessaris per a exercir les seves atribucions, dels quals mitjans l'ha de proveir el Parlament.

2.3.6. El funcionament del Parlament

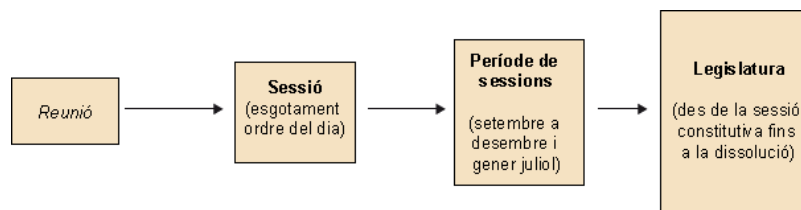
1) El temps de treball

En relació amb el temps de treball hi ha tota una sèrie de conceptes específics de l'àmbit parlamentari que cal conèixer:

- **L'ordre del dia** és la relació ordenada de punts que ha de tractar el Parlament. L'ordre del dia del Ple és fixat per la presidència del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus (art. 72.2 RPC). L'ordre del dia de les comissions és fixat per la mesa respectiva, després d'escoltar els portaveus dels grups parlamentaris a la comissió (art. 46.2 RPC).
- **Una sessió** és el temps de treball parlamentari destinat a esgotar una ordre del dia. *Reunió* és la part de la sessió que es té en un mateix dia. Les sessions es duen a terme, per regla general, de dilluns a divendres, però es poden tenir en dies diferents del sindicats per acord de la Mesa i de la Junta de Portaveus. **Les sessions són públiques**, tant les del Ple (excepte si ho acordi el Ple per majoria de dos terços, art. 70 RPC), com les de les comissions (amb l'excepció de les sessions de la Comissió de Matèries Secretes o Reservades –art. 61.2 RPC– i les que preveu l'art. 43 RPC) com les de la Diputació Permanent (que pot acordar que sigui secreta per majoria de dos terços, art. 67.7 RPC).

- **Els períodes de sessions.** D'acord amb l'EAC (art. 60.1), el Parlament es reuneix anualment en dos períodes de sessions fixats pel Reglament (art. 68.1): un que va de l'1 de setembre al 31 de desembre i un altre que va del 15 de gener al 31 de juliol. Durant aquests períodes, el Parlament es pot reunir en sessions ordinàries, que habitualment tenen lloc de dilluns a divendres. El Parlament també es pot reunir fora dels períodes de sessions, per tal de poder complir sempre les seves funcions. Aquesta reunió s'anomena *sessió extraordinària*. També es reuneix en sessió extraordinària a petició del president o presidenta de la Generalitat.
- **La legislatura.** El període de vida parlamentària comprès entre dues eleccions, i en principi té una duració prevista de quatre anys, però pot ser un termini més breu si el Parlament es dissol anticipadament.

Quadre resum



2) El sistema de treball i de decisió

El debat parlamentari constitueix el mètode de treball habitual del Parlament, que pren les seves decisions per mitjà de la votació.

- **El debat com a mètode de treball.** El Parlament de Catalunya pren les decisions després d'un seguit de debats, en els quals poden demanar la paraula i intervenir tant els qui estan a favor d'una posició determinada com els qui en mantenen una de contrària. En els afers d'especial rellevància, tots els grups parlamentaris poden fixar la seva posició o explicar el seu vot. Els temps són amplis per a les qüestions més generals i globals –de quinze a vint minuts– i molt reduïts –tres minuts– en els assumptes més concrets i específics.
- **El nou RPC incorpora noves formes d'organitzar el treball parlamentari mitjançant la possibilitat de crear, en el si de les comissions, subcomissions i grups de treball, i també es preveu la creació dels "intergrups".**

Tal com remarquen Xavier Muro i Anna Casas, pel que fa als *grups de treball* –que serien com una alternativa a la ponència però sense activitat legislativa– són creats amb l'objectiu de dur a terme tasques d'estudi i preparació del treball per a la comissió. La seva creació, la pot proposar la mesa de la comissió o dos grups parlamentaris, i l'acord de creació ha de determinar el nombre d'integrants, l'objecte concret de la tasca encomanada, el termini de lliurament del treball, el tipus de document que s'ha de presentar, i opcionalment les directrius sobre la base de les quals ha de treballar. El resultat del treball ha de recollir l'opinió majoritària dels membres del grup de treball atès el criteri del vot

ponderat, en el qual poden constar separadament els vots particulars dels qui no estan d'acord amb la majoria (art. 47).

Pel que fa a les *subcomissions* (art. 53), se'n poden crear com a màxim tres per comissió i tenen atribucions limitades que es refereixen bàsicament al següent: 1) la substanciació de sessions informatives i compareixences; 2) fer propostes de resolució a la comissió; 3) actuar per delegació de la comissió si ho permet el RPC (excloent-ne el procediment legislatiu).

Finalment i en relació amb els *intergrups*, els quals tenen una estructura molt senzilla (art. 62), són formats per un membre de cada grup parlamentari, entre els quals es nomenarà un coordinador que els representa, els convoca i els presideix. Són creats per la Mesa del Parlament d'acord amb la Junta de Portaveus, amb unes funcions de promoció de valors, de recerca ideològica, de sensibilització social i de participació dels diputats en diversos àmbits de la societat, sense que en cap cas puguin promoure iniciatives ni tramitacions parlamentàries. En els *intergrups* poden participar especialistes tècnics o membres d'entitats ciutadanes que poden assistir a les sessions de treball.

Vegeu X. Muro; A. Casas: "El nou reglament del Parlament de Catalunya". A: *RCDP* (núm. 34).

- **La votació com a mètode de decisió.** Perquè el Parlament pugui prendre vàlidament una decisió, cal que es trobi reunit d'acord amb el que estableix el Reglament i amb l'assistència de la majoria absoluta dels seus membres (art. 60.3 EAC i 80.1 RPC). S'entén per *majoria absoluta* el primer nombre enter que resulta de dividir el nombre total de membres del Parlament per dos; actualment la majoria absoluta és de seixanta-vuit diputats. El quòrum de decisió ordinari és el de la majoria simple. *Majoria simple* vol dir que en les votacions els vots positius superen els negatius, sense comptar les abstencions, els vots en blanc i els nuls. Per tant, **tant l'Estatut com el RPC estableixen dos tipus de quòrums** per a l'adopció de decisions: l'un fa referència a la presència d'un nombre mínim de diputats en el moment de l'adopció de l'acord (**quòrum de presència, que s'estableix en la majoria absoluta**) i l'altre es refereix al nombre de diputats que s'han de manifestar a favor de l'adopció d'un determinat acord (**quòrum de votació, que és la majoria simple per regla general**, però que també pot ser la majoria absoluta en alguns casos i fins i tot la majoria reforçada de dos terços).

D'acord amb l'art. 85 RPC, els procediments de votació previstos al Parlament de Catalunya són quatre:

- **Votació per assentiment**, quan la proposta de la presidència no suscita l'objecció de cap membre del Parlament.
- **Votació ordinària**, que tradicionalment es feia aixecant-se en primer lloc els diputats que estaven a favor de la proposta, després els que hi estaven en contra i finalment els que s'abstenien. Ara es fa electrònicament: cada diputat o diputada prem el botó que correspon al sentit del seu vot i el sistema electrònic computa els vots emesos i expressa els resultats en dues pantalles situades a la vista de tots els assistents a la sessió.
- **Votació pública per crida**, que és un procediment solemne que s'empra tradicionalment per a adoptar decisions rellevants.

En aquest tipus de votació, per sorteig es treu el nom del diputat o diputada que serà cridat primer, i els altres seran cridats successivament per ordre alfabètic; cada un dels cridats respon «sí» o «no» o declara que s'absté.

Sobre la votació pública per crida

En el RPC el 2005 no es reserva cap assumpte a aquest tipus de votació, sinó que ha de ser el Ple o la comissió qui demani aquest procediment, a diferència del Reglament anterior, que el preveia per als casos tan importants com la investidura, la qüestió de confiança o la moció de censura. No obstant això, la primera vegada en què no fou reglamentàriament necessària la votació pública per crida (per a l'elecció del president de la Generalitat en la VIII legislatura) es va emprar igualment, "per inèrcia", sense cap decisió prèvia de Ple.

- **Votació secreta**, que es pot fer per paperetes o pel sistema electrònic, en el cas d'elecció de persones, que és el més freqüent, i per boles, quan es qualifica la conducta de les persones; la bola blanca vol dir que s'aprova, la negra significa que es rebutja.

La delegació del vot: com a novetat, el RPC del 2005 permet un supòsit específic de delegació del vot, innovador respecte al dret parlamentari espanyol, però que es queda a mig camí entre la llibertat no condicionada de delegació del vot i la prohibició absoluta d'aquesta possibilitat. L'art. 84 del RPC només permet la delegació del vot a les diputades que amb motiu d'una baixa per maternitat no puguin complir el deure d'assistir als debats i a les votacions del Ple.

La delegació del vot als parlaments

En la majoria de parlaments del món, el vot dels diputats és personal i intransferible, tal com estableix, per exemple, la Constitució espanyola per als diputats senadors (art. 79.3). En canvi, en d'altres parlaments, com l'Assemblea Nacional francesa, els diputats poden fer delegació del seu vot en les votacions nominatives.

Tràmit

La delegació del vot s'ha de fer mitjançant un escrit adreçat a la Mesa del Parlament, en el qual cal fer constar la persona que delega el vot i la que rep la delegació, i els debats i les votacions on s'ha d'exercir o el període de durada de la delegació. La Mesa, en admetre a tràmit la sol·licitud, estableix el procediment per a exercir el vot delegat. El desembre del 2007 es va fer la primera delegació del vot al Parlament de Catalunya.

2.3.7. L'Administració parlamentària

El Parlament disposa d'una **Administració pròpia** per a complir les funcions estatutàries i les que li encomanen les lleis; aquesta Administració es regula i s'organitza pels òrgans parlamentaris, **en exercici de l'autonomia administrativa de la cambra**. L'Administració parlamentària i el personal al servei del Parlament es regeixen pels estatuts del règim i el Govern interiors (que han de ser aprovats per la Comissió Legislativa competent en matèria de funció pública) i que complementen el Reglament del Parlament.

El principi d'autonomia administrativa

En el RPC del 2005, es reconeix per primera vegada i de manera explícita (art. 199) el principi d'autonomia administrativa de què gaudeix el Parlament, a l'efecte de disposar d'una Administració pròpia per a complir les funcions estatutàries i les que li encomanin les lleis. Concordadament **es reconeixen els principis generals d'actuació de**

L'Administració parlamentària (objectivitat, eficàcia i eficiència) i els específics del personal al servei del Parlament (professionalitat i imparcialitat, art. 200).

L'Administració parlamentària és formada pel Gabinet de la Presidència, la Secretaria General, els Serveis Jurídics, els centres gestors (integrats per diverses direccions i departaments), l'Oïdoria de Comptes i Tresoreria i les oficines especialitzades:

- **Al Gabinet de la Presidència** li correspon d'assistir tècnicament i administrativament el president del Parlament en les seves funcions.
- **La Secretaria General** és l'òrgan superior de l'Administració parlamentària. El secretari o secretària general del Parlament és el **cap del personal i dels serveis del Parlament** i compleix funcions d'assessorament de la Mesa i la Junta de Portaveus. És nomenat per la Mesa a proposta del president o presidenta, d'entre els lletrats del Parlament (art. 201 RPC).

L'OAC

L'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC), creada per la Llei 14/2008, de 5 de novembre (entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, que s'adscriu al Parlament de Catalunya), pot estendre les seves funcions sobre l'activitat administrativa i de gestió patrimonial del Parlament, si la Mesa del Parlament o el president o presidenta del Parlament li ho demanen (art. 4.2).

- **Els Serveis Jurídics** estan coordinats pel lletrat o lletrada major (que exerceix les funcions que li delega el secretari o secretària general, que substitueix en cas de vacant, absència o malaltia) i està **integrat bàsicament pels lletrats del Parlament, que actuen com a assessors en les tasques parlamentàries dels òrgans de la cambra** i elaboren estudis i informes jurídics. També són els qui representen i defensen el Parlament davant el Tribunal Constitucional i qualsevol altre òrgan jurisdiccional.

Els centres gestors

Els centres gestors estan integrats per:

- **La Direcció de Govern Interior**, que s'encarrega de la gestió i el control del personal i del Govern interior, d'acord amb les instruccions de la Mesa i del secretari o secretària general.
- **La Direcció d'Estudis Parlamentaris** té a càrrec seu la direcció, l'organització, la coordinació i la distribució dels treballs que es desenvolupen en les àrees de Documentació, Biblioteca i Arxiu. L'Àrea de Documentació s'ocupa de l'anàlisi i la difusió de tota mena de legislació i jurisprudència i de la informació de l'activitat dels altres parlaments. L'Àrea de Biblioteca té com a funció obtenir, analitzar i difondre informació sobre el dret públic, constitucional i parlamentari, i disposa d'un important fons de llibres i revistes especialitzats en aquestes matèries. L'Àrea d'Arxiu facilita informació de l'activitat parlamentària de la cambra catalana. Amb aquesta finalitat conserva la documentació produïda pels òrgans parlamentaris.
- **La Direcció d'Informàtica** s'encarrega, per mitjà del pla informàtic, de dirigir, ordenar i programar les actuacions i els projectes de tractament automatitzat de la informació que s'han de desenvolupar en el si de l'Administració parlamentària.
- **El Departament de Relacions Parlamentàries i Projecció Institucional** s'ocupa de les relacions amb el públic i els centres d'ensenyament, de donar a conèixer la institució als ciutadans i de l'organització i la supervisió del protocol dels actes oficials de la cambra.

- **El Departament de Comunicació** s'ocupa de les relacions amb els mitjans de comunicació. També elabora els comunicats de premsa i subministra la informació institucional als mitjans de comunicació. D'acord amb l'art. 202 RPC, el Parlament ha de disposar de mitjans adequats pel que fa les tecnologies de la informació i de la comunicació, per tal d'augmentar la quantitat i la qualitat de la informació parlamentària a l'abast dels ciutadans.
- **El Departament de Gestió Parlamentària** s'ocupa del registre general de la documentació parlamentària i de la convocatòria de reunions i sessions, i, en general, forneix d'infraestructura administrativa el treball parlamentari i la tramitació de documents.
- **El Departament d'Infraestructures, Equipaments i Seguretat** té cura de l'adequació, l'agençament i la seguretat de l'edifici i les dependències.
- **El Departament d'Edicions** s'encarrega de la gestió de les publicacions oficials del Parlament i de l'impuls, la gestió i la supervisió de l'edició d'obres i treballs de divulgació, de caràcter històric i jurídic o de qualsevol altra mena.
- **L'Oïdoria de Comptes i Tresoreria** s'ocupa de la comptabilitat del Parlament, la fiscalització prèvia de les despeses, la realització material dels pagaments i la percepció dels ingressos. Presta assessorament tècnic als òrgans del Parlament que li ho demanen.
- **Les oficines especialitzades: com ara l'Oficina de Dret Comparat i de Relacions Interparlamentàries** (que s'encarrega d'establir, mantenir i impulsar les relacions amb altres institucions públiques, especialment amb les cambres parlamentàries espanyoles i d'arreu del món), **els Serveis d'Assessorament Lingüístic** (que s'encarreguen de l'acompliment de les tasques de caràcter lingüístic relatives a l'activitat legislativa i a l'administrativa) o **l'Oficina Pressupostària del Parlament** (que, a més d'assessorar els diputats i els òrgans de la cambra en matèries relacionades amb l'activitat pressupostària, és l'encarregada de fer el seguiment i el control de l'execució del pressupost de la Generalitat –art. 203 RPC–).

Resum

En aquest mòdul hem vist que l'EAC del 2006 introdueix un nou concepte de Generalitat que inclou també els ens locals. Així, la Generalitat és la institució en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya i actualment la integren uns òrgans generals, principals i constitucionalment necessaris (el Parlament, la Presidència de la Generalitat i el Govern), 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), els ens locals (municipis, vegueries, comarques i els altres ens locals que les lleis determinin) i l'organització institucional pròpia de l'Aran.

Hem vist també que la Constitució predetermina una forma de govern parlamentària per a les CA com Catalunya que van accedir l'autonomia per la via de l'art. 151, i que mitjançant l'Estatut i les lleis que el desenvolupen s'ha concretat una forma parlamentària de govern fortament racionalitzada, amb una marcada tendència "presidencialista" (present en l'actualitat en molts sistemes parlamentaris), essent una de les variants del règim parlamentari que més preeminència dona al president en cap del Govern –tant en relació amb el Parlament com en relació amb els altres membres de l'executiu– i que més protecció atorga als governs minoritaris.

També hem vist que l'Estatut remet a una llei del Parlament per a regular el règim electoral (art. 56.2), però la manca d'una llei electoral catalana (pendent des de 1979) ha comportat que s'apliquessin a les eleccions al Parlament de Catalunya les normes que regulen les eleccions al Congrés dels Diputats contingudes a la Llei orgànica 5/1985, del règim electoral general (LOREG). Hem analitzat alguns dels principals elements normatius del sistema electoral, precisament els que haurà de regular la futura llei electoral catalana (el nombre i magnitud de les circumscripcions, la forma del vot, la barrera electoral i fórmula electoral) i hem vist com el sistema de partits català (que és un sistema amb entitat pròpia, diferenciat del sistema de partits espanyol, però del qual no està aïllat ni és impermeable a les seves influències) es podria qualificar, seguint la classificació de Sartori, de pluralisme moderat o limitat, que des de 1980 està integrat amb regularitat per cinc o sis forces polítiques parlamentàries.

D'altra banda, hem estudiat el Parlament, que és la institució que representa el poble de Catalunya, la qual cosa el situa en una posició central en el sistema institucional de l'autogovern de Catalunya. N'hem estudiat els aspectes més importants: les funcions que se li encomanen (la funció representativa, la funció legislativa, la funció de creació del Govern, les funcions d'impuls i control de l'acció política i de govern, la funció electiva i la que hem anomenat funció

de defensa i ampliació de l'autonomia), la composició (unicameral, format actualment per 135 diputats elegits per un període de quatre anys), els diversos aspectes de la seva autonomia (organitzativa, pressupostària, administrativa i disciplinària), els principals òrgans dels quals s'ha dotat mitjançant el seu Reglament (Ple, Diputació Permanent, comissions, president o presidenta, Mesa, Junta de Portaveus i grups parlamentaris) i la figura del cap de l'oposició que regula la Llei 13/2008, el funcionament (tant pel que fa al temps de treball –reunió, sessió, període de sessions, legislatura– com al sistema de treball i decisió –debat i votació–), així com els diferents elements que componen l'estatut jurídic dels seus membres (les causes d'inelegibilitats i d'incompatibilitat, els drets i deures, les tres prerrogatives –inviolabilitat, immunitat parcial i fur– i la prohibició del mandat imperatiu), per acabar veient també els diferents òrgans que integren l'Administració parlamentària de què s'ha dotat el Parlament per poder complir amb eficàcia i eficiència les seves funcions.

Activitats

Respongueu les següents preguntes:

1. Els ajuntaments dels municipis de Catalunya formen part de la Generalitat?
2. El sistema parlamentari a Catalunya presenta algunes característiques pròpies d'alguna altra forma de govern? I quan el president o presidenta de la Generalitat ha delegat totes les funcions delegables en un conseller o consellera primer?
3. La Llei electoral de Catalunya podria establir una fórmula electoral majoritària per a les eleccions al Parlament de Catalunya? I fixar la comarca com a circumscripció electoral? I optar per una forma de vot amb llistes tancades però no bloquejades o fins i tot llistes obertes?
4. Amb quins arguments es podria afirmar que la funció legislativa del Parlament ha perdut importància?
5. Què es pretén quan es fixen majories qualificades per a elegir determinats càrrecs com per exemple el síndic de greuges o els membres de la Sindicatura de Comptes? S'aconsegueix realment l'objectiu que es pretenia assolir?
6. El Parlament de Catalunya pot interposar un recurs d'inconstitucionalitat? I un conflicte de competència?
7. Actualment, una llei del Parlament podria establir un parlament bicameral per a Catalunya?
8. Són iguals els efectes temporals de les tres prerrogatives de què gaudeixen els membres del Parlament?
9. Quines són les activitats que pot fer un diputat o una diputada individualment, sense necessitar l'acord del seu grup parlamentari?
10. Un diputat del Parlament de Catalunya té el dret de delegar el vot quan acaba de tenir un fill? I una diputada que ha adoptat un fill, té el dret de delegar el vot? Es pot delegar el vot en les votacions a les comissions o només al Ple?

Reflexioneu sobre les qüestions següents:

1. Està justificat que els membres del Congrés i del Senat gaudeixin d'immunitat plena (amb suplicatori) i els membres del Parlament de Catalunya només la tinguin limitada o parcial? Si es volgués introduir una immunitat plena, es podria fer mitjançant una llei del Parlament de Catalunya o caldria reformar l'Estatut?
2. El control parlamentari està en crisi? El Parlament realment controla el Govern en un sistema parlamentari com el català o és el Govern qui, a la pràctica, controla el Parlament?
3. Per què no s'ha aprovat encara una llei electoral de Catalunya? A qui afavoreix que no hi hagi una llei pròpia i que es continuï aplicant la LOREG?

Exercicis d'autoavaluació

1. La forma de govern a Catalunya és...

- a) presidencial.
- b) parlamentària
- c) semipresidencial
- d) autonòmica.

2. Que el president i els membres del Consell de Govern són responsables davant de l'Assemblea, ho estableix...

- a) la CE i l'EAC.
- b) només l'EAC.
- c) només l'EAC i la Llei 13/2008.
- d) només la Llei 13/2008.

3. L'EAC...

- a) estableix que el Parlament és format per 135 diputats.
- b) estableix que el Parlament és format per un mínim de 100 diputats i un màxim de 150.
- c) estableix que el Parlament és format per 350 diputats.

d) no conté cap previsió respecte a quants diputats integraran el Parlament, sinó que ho estableix la Llei 3/82.

4. L'Estatut del 2006...

- a) estableix que els diputats són elegits per un termini de tres anys.
- b) estableix que els diputats són elegits per un termini de quatre anys.
- c) estableix que els diputats són elegits per un termini de cinc anys.
- d) no conté cap previsió respecte a la durada del mandat parlamentari, sinó que ho estableix la Llei 3/82.

5. El president de la Generalitat...

- a) pot dissoldre anticipadament el Parlament després de la deliberació prèvia del Govern.
- b) pot dissoldre anticipadament el Parlament després de l'acord previ del Govern.
- c) pot dissoldre anticipadament el Parlament sense requerir cap intervenció del Govern.
- d) no pot dissoldre anticipadament el Parlament.

6. La facultat del president de la Generalitat de dissoldre anticipadament el Parlament...

- a) ja la preveia l'EAC de 1979.
- b) fou introduïda per la Llei 3/1982.
- c) fou introduïda per la Llei 5/1985.
- d) no està prevista a l'ordenament jurídic català.

7. Actualment...

- a) la barrera legal o llindar de representació per a les eleccions la Parlament és del 3% dels vots vàlids.
- b) la barrera legal o llindar de representació per a les eleccions la Parlament és del 5% del vots vàlids.
- c) la barrera legal o llindar de representació per a les eleccions al Parlament és del 3% dels vots emesos.
- d) la barrera legal o llindar de representació per a les eleccions la Parlament és del 5% dels vots emesos.

8. La condició de membre del Parlament de Catalunya és incompatible amb la condició de...

- a) president de la Generalitat.
- b) membre del Govern de la Generalitat.
- c) membre del Senat.
- d) membre del Congrés de Diputats.

9. Per a poder accedir al ple exercici de la condició de parlamentari...

- a) necessàriament cal fer jurament de respectar la CE.
- b) necessàriament cal fer promesa de respectar la CE.
- c) cal fer jurament o promesa de respectar la CE.
- d) l'ordenament català no obliga a fer ni jurament ni promesa de respectar la CE.

10. De quines prerrogatives gaudeixen els membres del Parlament de Catalunya?

- a) Només d'inviolabilitat parcial i immunitat plena.
- b) D'inviolabilitat parcial, immunitat plena i un fur judicial.
- c) Només d'inviolabilitat i immunitat parcial.
- d) D'inviolabilitat, immunitat parcial i un fur judicial.

11. La prerrogativa que té com a objectiu garantir la lliure formació de la voluntat de la cambra en permetre que el parlamentari pugui expressar-se amb absoluta llibertat i impedir que s'iniciï cap procediment (penal o de qualsevol altra mena) que pugui suposar l'exigència de responsabilitat contra el parlamentari a causa de les seves opinions, manifestacions o vots expressats en l'exercici de la seva funció és...

- a) la inviolabilitat.
- b) la immunitat.
- c) el fur judicial.
- d) la prohibició del mandat imperatiu.

12. Els parlamentaris en perden la condició necessàriament si...

- a) abandonen el seu partit.
- b) són expulsats del seu partit.
- c) són condemnats per sentència judicial ferma que n'anul·li l'elecció o la proclamació.
- d) Totes les respostes anteriors són correctes.

13. Al Parlament de Catalunya, el mínim per a constituir un grup parlamentari són...

- a) dos membres.
- b) cinc membres.
- c) deu membres.
- d) quinze membres.

14. La Mesa del Parlament de Catalunya és integrada...

- a) pel president, dos vicepresidents i dos secretaris.
- b) pel president, dos vicepresidents i quatre secretaris.
- c) pel president, quatre vicepresidents i quatre secretaris.
- d) pel president i pels portaveus de cada grup parlamentari.

15. La Diputació Permanent...

- a) està reunida sempre.
- b) es compon de 23 diputats.
- c) es compon d'un 10% dels diputats del Parlament.
- d) té les mateixes funcions que el Ple del Parlament.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. b

2. a

3. b

4. b

5. a

6. c

7. a

8. d

9. c

10. d

11. a

12. c

13. b

14. b

15. b

Glossari

abstenció *f* Opció de vot que significa no pronunciar-se ni a favor ni en contra d'una proposta. L'abstenció pot tenir papers diferents en funció de si en la votació és exigible o no un quòrum determinat; si no és exigible, l'abstenció no compta a l'hora de determinar quina posició obté la majoria.

Administració parlamentària *f* Conjunt de mitjans materials i de personal que, sota la direcció del secretari o secretària general, cobreixen les necessitats de suport a l'activitat parlamentària. És formada pel Gabinet de la Presidència, la Secretaria General, els Serveis Jurídics, els centres gestors (integrats per diverses direccions i departaments), l'Oïdoria de Comptes i Tresoreria i les oficines especialitzades.

Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya (BOPC) *m* Publicació periòdica que recull tots els documents parlamentaris que entren a la cambra o n'emanen; s'hi poden seguir la tramitació i les modificacions successives d'una proposta, fins que se'n fa la resolució definitiva.

circumscripció electoral *f* Divisió territorial a la qual correspon d'eleger un determinat nombre de diputats. En el moment actual la circumscripció electoral per a l'elecció del Parlament es correspon amb les províncies.

grup parlamentari *m* Agrupació de diputats amb ideologia semblant que pertanyen al mateix partit o coalició. Els grups parlamentaris impulsen les actuacions i les decisions del Parlament. Per a formar un grup parlamentari calen almenys cinc diputats. Cada grup té un portaveu o una portaveu.

Honorable *m* Tractament que correspon als consellers del Govern, al president o presidenta del Consell de Garanties Estatutàries i al cap de l'oposició.

Il·lustre *m* Tractament que correspon, amb caràcter general, als diputats del Parlament.

immunitat parlamentària *f* Prerrogativa parlamentària que té per objecte la protecció dels parlamentaris davant les actuacions que puguin restringir-ne la llibertat per motivacions polítiques. En el cas dels diputats del Parlament, la immunitat es concreta en la prohibició que aquests siguin detinguts per actes delictius, llevat del cas de delictes flagrants.

comissió *f* Grup de diputats, designats proporcionalment pels grups parlamentaris, encarregat de preparar les decisions del Ple. Al Parlament de Catalunya hi ha dues classes de comissions: les legislatives i les específiques. Les més rellevants són les primeres, que poden tramitar qualsevol iniciativa parlamentària i poden dictaminar sobre els projectes o proposicions de llei que ha d'aprovar el Parlament. Les específiques tenen una funció concreta o bé la comesa de relacionar-se amb determinades institucions o entitats públiques.

debat *m* Discussió formal dels assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans del Parlament. Els debats se subjecten a les normes de procediment establertes pel Reglament del Parlament i són dirigits i ordenats pel president o presidenta de l'òrgan en qüestió.

Diputació Permanent *f* Òrgan del Parlament que substitueix en les seves funcions el Ple de la cambra quan aquest no es pot reunir, perquè està dissolt o durant el temps que hi ha entre dos períodes de sessions. La componen 23 diputats, designats pels grups parlamentaris en proporció al seu nombre de membres. La presideix el president o presidenta del Parlament.

dissolució del Parlament *f* Terme que es fa servir per a indicar la fi d'una legislatura, la qual té una durada formal de quatre anys des de la data de les eleccions. El president o presidenta de la Generalitat també pot dissoldre el Parlament abans d'aquesta data i convocar noves eleccions.

elector -a *m* Persona que té dret a votar. A les eleccions al Parlament pot votar tothom qui té la condició política de català o catalana i és major de divuit anys.

escó *m* Lloc on seu el diputat o diputada; usualment, el nombre de diputats de què es compon una cambra parlamentària o que correspon a una llista electoral.

fur *m* Prerrogativa parlamentària per la qual els diputats del Parlament només poden ser inculpats, processats i jutjats pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, si se'ls acusa d'un delictes comès al territori de Catalunya, i pel Tribunal Suprem, si se'ls acusa d'un delictes comès fora d'aquest territori.

Generalitat de Catalunya *f* Institució en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya. La integren uns òrgans generals, principals i constitucionalment necessaris (el

Parlament, la Presidència de la Generalitat i el Govern), 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), i els ens locals (municipis, vegueries, comarques i els altres ens locals que les lleis determinin) i l'organització institucional pròpia de l'Aran.

interpel·lació *f* Mecanisme de control del Govern per mitjà del qual els diputats o els grups parlamentaris requereixen al Govern que doni explicacions sobre els motius o els propòsits d'actuació en qüestions de política general. Es debat al Ple i pot donar lloc a una moció, en la qual el Parlament expressa la seva posició.

inviolabilitat parlamentària *f* Prerrogativa parlamentària que garanteix que els diputats no poden ser portats a judici pels vots i les opinions que emetin en l'exercici del seu càrrec. Respon a la necessitat de garantir la lliure formació de la voluntat del Parlament, perquè permet que els parlamentaris puguin expressar-se, en l'exercici de la seva funció, amb absoluta llibertat i impedeix que s'iniciï cap procediment, penal o de qualsevol altra mena, que pugui comportar l'exigència de responsabilitat judicial per les opinions, les manifestacions i els vots expressats pels parlamentaris.

Junta de Portaveus *f* Òrgan del Parlament constituït per un representant o una representant de cada grup parlamentari, el president o presidenta del Parlament, un dels secretaris de la Mesa i el secretari o secretària general del Parlament o el lletrat o lletrada en qui delegui. S'ha de reunir com a mínim cada quinze dies. Decideix l'ordre del dia del Ple; col·labora en l'organització dels debats i en l'assignació a les comissions de treball de les qüestions que s'han d'estudiar i debatre.

legislatura *f* Període durant el qual un parlament exerceix els seus poders, que s'inicia amb l'elecció dels membres del Parlament i acaba amb la dissolució d'aquest, abans d'unes noves eleccions. La legislatura en el Parlament de Catalunya dura quatre anys a comptar de la data de les eleccions.

lletrat -ada *m i f* Assessor jurídic o assessora jurídica en les tasques parlamentàries, principalment de les comissions. Els lletrats també preparen estudis i informes jurídics i són els encarregats de representar i defensar el Parlament davant el Tribunal Constitucional.

lletrat -ada major *m i f* Lletrat o lletrada que assessora i assisteix el secretari o secretària general en l'exercici de les seves funcions, coordina els serveis jurídics i exerceix les altres atribucions que li delega el secretari o secretària general.

llista electoral *f* Llista dels candidats que un partit o una coalició presenta a les eleccions; les llistes electorals poden ser obertes o tancades, segons que la normativa electoral permeti que l'elector o electora en triï alguns noms o bé obligui a votar-la tota en bloc. La normativa electoral vigent a Catalunya és de llistes tancades.

majoria absoluta *f* Majoria que es produeix quan s'expressen en el mateix sentit més de la meitat dels diputats de què es compon la cambra. Queda fixada en el primer nombre enter de vots que segueix el nombre resultant de dividir per dos el total dels membres de l'òrgan que pren la decisió; ordinàriament s'aplica a decisions rellevants del Ple.

majoria simple *f* Màxim nombre de vots en el mateix sentit de tots els emesos pels diputats en una votació. No s'hi compten les abstencions, els vots en blanc, ni els vots nuls.

Mesa del Parlament *f* Òrgan compost pel president o presidenta, els dos vicepresidents i els quatre secretaris del Parlament, els quals són elegits pel Ple. La Mesa organitza el treball parlamentari, interpreta el Reglament, dirigeix els serveis del Parlament i manté l'ordre durant les sessions.

moció *f* Manifestació de la posició de la cambra sobre alguna qüestió debatuda en una interpel·lació. Una vegada admesa a tràmit per la Mesa, s'inclou en l'ordre del dia de la sessió plenària següent a la de la interpel·lació.

moció de censura *f* Mecanisme parlamentari d'exigència de responsabilitat política del Govern, que si reïx implica el nomenament d'un nou president o presidenta de la Generalitat. Han de presentar-la com a mínim una cinquena part dels diputats o dos grups parlamentaris i ha d'incloure un candidat o candidata a la presidència de la Generalitat, que ha d'haver acceptat la candidatura.

Molt Honorable *adj* Tractament que correspon al president o presidenta de la Generalitat i al president o presidenta del Parlament.

Oïdoria de Comptes i Tresoreria *f* Òrgan de l'Administració parlamentària que, sota la direcció de l'oïdor o oïdora de comptes, és el responsable de la gestió econòmica, la comptabilitat i la tresoreria del Parlament.

ordre del dia *m* Relació ordenada dels afers que s'han de tractar en una sessió del Ple o d'una comissió.

període de sessions *m* Cadascun dels dos períodes en què es tenen les sessions ordinàries del Parlament; l'un va de l'1 de setembre al 31 de desembre i l'altre, del 15 de gener al 31 de juliol.

període entre sessions *m* Temps durant el qual el Parlament suspèn l'activitat ordinària (de l'1 al 15 de gener i tot el mes d'agost). Aquests períodes s'exclouen del còmput de terminis establerts al Reglament del Parlament.

Ple del Parlament *m* Òrgan suprem de la cambra, constituït per tots els diputats.

pregunta *f* Mecanisme de control del Govern, per mitjà del qual un diputat o diputada pot demanar-li una informació relativa a un fet, a una situació, a l'actuació que ha tingut o a la que pensa tenir. Pot formular-se oralment, durant la sessió del Ple o d'una comissió, o per escrit. El Govern està obligat a respondre-la.

proposta de resolució *f* Procediment més usual per a adoptar una resolució del Parlament. Es tramita fins a la seva conclusió normalment en la comissió permanent legislativa que correspongui per la matèria, però també es pot cloure en altres comissions i al Ple. Vegeu **resolució**.

quòrum de presència *m* Nombre mínim de persones que hi ha d'haver en una reunió, de les que tenen dret a ser-hi presents. El Parlament no pot adoptar vàlidament decisions si no hi és present, com a mínim, més de la meitat dels diputats.

quòrum de votació *m* Nombre de vots afirmatius exigint per a adoptar certs acords. Al Parlament, el quòrum de votació és normalment la majoria simple, però en alguns casos es requereix la majoria absoluta o un quòrum superior.

Reglament del Parlament *f* Norma jurídica amb valor de llei que expressa el poder d'autoorganització del Parlament i que regula, principalment, el funcionament de la cambra, tot determinant l'organització interna i els procediments per a exercir les funcions que corresponen a la institució.

resolució *f* Declaració per la qual el Parlament manifesta una opinió o una voluntat, proposa actuacions o dóna suport a algú. Una resolució pot adreçar-se al Govern, als ciutadans, als mitjans de comunicació o al mateix Parlament. No és un text normatiu i, per tant, no té la força vinculant de la llei, però sí força de compromís polític.

reunió *f* Part d'una sessió parlamentària que es té en un mateix dia.

Saló de Sessions *m* Lloc on es reuneix el Ple del Parlament. També rep el nom d'*hemicycle* per la seva forma semicircular.

secretari -ària general *m i f* Cap de l'Administració parlamentària. Assessora la Mesa i la Junta de Portaveus. És designat per la Mesa del Parlament, a proposta del president o presidenta, d'entre els quals els lletrats del Parlament.

sessió *f* Temps que es destina a tractar els afers inclosos en l'ordre del dia. Les sessions ordinàries tenen lloc de dilluns a divendres. Les sessions extraordinàries tenen lloc fora dels períodes establerts. Les sessions del Ple són convocades pel president o presidenta del Parlament i les sessions de les comissions, pel president o presidenta de cadascuna.

seu del Parlament *f* Lloc on treballa el Parlament. L'Estatut d'autonomia determina que ha de ser a la ciutat de Barcelona i actualment és el Palau del Parlament (l'antic edifici, rehabilitat, de l'arsenal de la Ciutadella de Barcelona).

seu legislativa plena *f* Procediment legislatiu especial, per mitjà del qual el Ple del Parlament delega en una comissió l'aprovació d'un projecte o una proposició de llei.

Bibliografia

Bosch, Agustí (2004). *Guia del sistema electoral*. Bellaterra: UAB ("Col·lecció Materials", núm. 151).

Caminal, M.; Matas, J. (ed.) (1998). *El sistema polític de Catalunya*. Madrid: Tecnos.

Capo, Jordi; Marcet, Joan (2007). "El Parlament de Catalunya en clau de futur". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (núm. 5, pàg. 349-412).

Colomé, Gabriel (1995). "El sistema de partits en Catalunya". A: *Inguruak-Revista Vasca de Sociologia y Ciencia Política* (núm. 13).

Ferro, Víctor (1987). *El Dret Públic Català. Les institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*. Vic: Eumo Editorial.

Folchi, Imma. "Estatut dels Diputats". A: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (vol. III, núm. 94, pàg. 117-134). Barcelona: IEA.

Folchi, Imma (2006, octubre). "El nou reglament del Parlament de Catalunya". A: *Activitat Parlamentària* (núm. 10, pàg. 99-116).

Folchi, Imma (2008). "El dret dels diputats a obtenir informació", *Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament, Recull anual 2007* (pàg. 64-107). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.

Gordillo, Luis Ignacio (2006). "A vueltas con los privilegios parlamentarios: la regulación de la inmunidad en los ordenamientos europeos y la introducción del suplicatorio en el artículo 57 de la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña". A: Gerardo Ruiz-Rico (coord.). *La reforma de los estatutos de autonomía: actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pàg. 659-678). València: Tirant lo Blanch.

Matas, Jordi (2000). "Los gobiernos de coalición en Catalunya". A: J. Matas (ed.). *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Barcelona: ICPS.

Molas, Isidre (1973). *Los partidos políticos*. Barcelona: Salvat.

Molas, Isidre. "Òrgans de la Generalitat". A: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (vol. III, núm. 91, pàg. 71-86). Barcelona: IEA.

Muro, X.; Casas, A. (2007). "El nou reglament del Parlament de Catalunya". A: *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 34).

Rae, D. W. (1977). *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid: CILEP.

Ridao, Joan (2007). "Les institucions d'autogovern". *Curs de dret públic de Catalunya. Comentari a l'Estatut* (pàg. 153-194). Barcelona: Ariel-EAPC.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

Sol, Pere (2008). "El parlament de Catalunya". A: M. Barceló; J. Vintró (coords.). *Dret Públic de Catalunya* (pàg. 255-317). Barcelona: Atelier.

Subirats, Joan (2005). "La centralitat del Parlament de Catalunya: mite, realitat i perspectives". A: *Vint-i-cinc anys d'Estatut (1979-2004)*. Barcelona: Parlament de Catalunya.

Vallès, Josep Ma.; Bosch, Agustí (1977). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.