
Les institucions de la Generalitat de Catalunya (II)

PID_00245204

Marcel Mateu Vilaseca
Joan Lluís Pérez Francesch

Temps mínim de dedicació recomanat: 7 hores





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. La Presidència de la Generalitat i el Govern.....	7
1.1. Introducció: poder executiu i direcció política	7
1.2. La Presidència de la Generalitat: la seva posició en el sistema institucional de Catalunya	8
1.3. La investidura i el nomenament del president o presidenta	9
1.3.1. El procés ordinari de designació (la investidura)	10
1.3.2. El procés extraordinari de designació	13
1.3.3. El nomenament reial i la presa de possessió del càrrec	14
1.4. Les funcions i les atribucions del president o presidenta de la Generalitat	15
1.4.1. Predeterminació constitucional d'una triple dimensió	15
1.4.2. La delegació de funcions executives	18
1.5. Suplència i substitució del president o presidenta de la Generalitat	22
1.6. Caracterització, designació i composició del Govern	23
1.6.1. Regulació i caracterització del Govern	23
1.6.2. Designació i composició del Govern	24
1.7. Les funcions i atribucions del Govern	26
1.8. El govern en funcions	28
1.9. El funcionament del Govern	31
1.10. L'estatut jurídic del president o presidenta i dels consellers	32
1.11. La responsabilitat política del president o presidenta i del Govern	36
2. L'Administració de la Generalitat.....	45
2.1. Concepte, procés de creació i regulació	45
2.2. Principis estatutaris de l'Administració	48
2.3. L'estructura de l'Administració	52
2.3.1. L'Administració general de la Generalitat	53
2.3.2. L'administració institucional	62
2.3.3. L'administració corporativa	63
2.4. Els òrgans consultius del Govern	63
2.4.1. La Comissió Jurídica Assessora (CJA)	64
2.4.2. El Consell del Treball Econòmic i Social de Catalunya (CTESC)	66

2.5. El personal al servei de l'Administració	68
Resum	72
Activitats	75
Exercicis d'autoavaluació	75
Solucionari	81
Glossari	82
Bibliografia	84

Introducció

Després d'haver estudiat el Parlament en el context del sistema parlamentari establert a Catalunya, en aquest mòdul examinarem les dues altres institucions generals i principals que integren la Generalitat de Catalunya (la Presidència de la Generalitat i el Govern) i repassarem les principals característiques de l'Administració de la Generalitat. Analitzarem, doncs, el poder executiu de la Generalitat de Catalunya, tot i que com veurem, la Presidència de la Generalitat i el Govern no són només poder executiu, sinó també òrgans de direcció política, funció que comparteixen amb el Parlament.

Els canvis en el marc institucional que defineix el títol II de l'Estatut del 2006 fan necessari aprovar noves lleis que el desenvolupin, i després de 26 anys de vigència de la Llei 3/1982, que regulava el Parlament, el president i el Govern de la Generalitat, la Llei 13/2008 regula aquestes dues últimes institucions en un sol text, i s'absté de regular la institució parlamentària, tenint en compte que l'Estatut vigent elimina la reserva de llei en aquesta matèria, que queda atribuïda al Reglament del Parlament.

De la Presidència de la Generalitat n'examinarem fonamentalment els procediments de designació (ordinari i extraordinari), les funcions i atribucions (posant especial èmfasi en la facultat de delegar algunes de les seves funcions) i la seva suplència i substitució. Del Govern, n'estudiarem també el procés de designació i les funcions i atribucions que li corresponen, així com els principis bàsics que regeixen el seu funcionament, i ens plantejarem algunes qüestions polèmiques en relació amb la seva composició i respecte als límits del Govern en funcions. I conjuntament del president o presidenta i dels Consellers, en veurem els principals elements del seu estatut jurídic i els mecanismes per exigir la seva responsabilitat política (moció de censura i qüestió de confiança).

Pel que fa a l'Administració de la Generalitat, en repassarem el concepte, el procés de creació i la principal regulació, per centrar-nos bàsicament a estudiar-ne l'estructura, el personal al seu servei i els principis d'organització i funcionament que estableix l'Estatut, perquè, a diferència del de 1979, l'actual text estatutari sí que regula l'Administració de la Generalitat.

Objectius

Els objectius principals d'aquest mòdul són els següents:

1. Identificar les principals novetats que aporten l'Estatut del 2006 i la Llei 13/2008 en relació amb la Presidència de la Generalitat, el Govern i l'Administració.
2. Conèixer la posició en el sistema institucional de Catalunya de la Presidència de la Generalitat, a partir dels tres grans elements que la determinen: la seva forma de designació, les atribucions que li són jurídicament atorgades i les seves relacions amb els altres òrgans (bàsicament el Parlament i la resta de membres del Govern).
3. Identificar els principals elements que fan de la Presidència de la Generalitat una institució preeminent dins el sistema polític català i amb una notable originalitat en relació amb figures equivalents en altres sistemes parlamentaris.
4. Identificar les principals notes que caracteritzen el Govern de Catalunya i conèixer-ne la forma de designació, la composició, les funcions i principals atribucions, així com els principis bàsics del seu funcionament.
5. Conèixer i reflexionar sobre algunes qüestions polèmiques en relació amb la composició del Govern i respecte als límits del Govern en funcions.
6. Obtindre un coneixement bàsic de l'estatut jurídic de la Presidència de la Generalitat i de la resta dels membres del Govern: les prerrogatives que se'ls reconeixen (immunitat parcial i fur jurisdiccional), el règim d'incompatibilitats establert, els honors i la dotació que comporta el càrrec, i els drets econòmics postcessament.
7. Conèixer els dos mecanismes que permeten exigir la responsabilitat política del Govern (moció de censura i qüestió de confiança).
8. Conèixer l'estructura de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, el personal al seu servei i els principis d'organització i funcionament que estableix l'Estatut del 2006.
9. Identificar les singularitats d'aquestes institucions en relació amb les seves homòlogues de nivell estatal.

1. La Presidència de la Generalitat i el Govern

1.1. Introducció: poder executiu i direcció política

En aquest mòdul analitzarem el poder executiu de la Generalitat de Catalunya. Govern i poder executiu són dos termes que sovint s'utilitzen com a sinònims. I en canvi, aquesta equiparació és doblement inexacta perquè el Govern no és només poder executiu (és també clarament un òrgan de direcció política, funció que comparteix amb el Parlament) i el Govern (format pel president o presidenta i pels consellers) no és tot el poder executiu (l'Administració també en forma part). D'acord amb el que predetermina l'art. 152.1 CE, el poder executiu de la Generalitat correspon a dues institucions bàsiques estretament relacionades, que són la presidència de la Generalitat i el Govern, però segons explicita l'art. 71 del nou EAC, també correspon a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que és dirigida pel Govern (art. 68.1 EAC). Cal fer notar que en el nou EAC ja no s'utilitza l'expressió *Consell Executiu* que usava com a sinònim l'EAC de 1979.

La regulació que en fa l'EAC del 2006 és breu, tot i que encara ho era més la del 1979. L'EAC actual hi dedica tres dels set capítols del títol II, que és el que regula les institucions de la Generalitat:

- el capítol segon (format per un sol article, el 67) regula la figura jurídica del president o presidenta de la Generalitat;
- el tercer (art. 68-72), que se subdivideix en dues seccions, es dedica al Govern i a l'Administració;
- i finalment, al capítol quart (art. 73-75) es regulen les relacions entre el Parlament i el Govern.

El desenvolupament normatiu d'aquestes previsions estatutàries fins al 2008 es trobava, fonamentalment, en dues lleis: la Llei 3/1982, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat, i la 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat. Però la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i de Govern (LPGG), deroga la Llei 3/1982 i alguns articles de la Llei 13/1989 que s'incorporen, amb algunes modificacions, a l'articulat de la Llei 13/2008. Aquesta llei també deroga la Llei 1/2005, de 31 de març, del conseller o consellera primer, i en regula aquesta figura. A més de la Llei 13/2008, que és una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut (i per tant que per a ser aprovada i modificada o derogada requereix el vot favorable de la majoria ab-

soluta del Ple del Parlament en una votació final sobre el conjunt del text), **en molts aspectes caldrà tenir present el Reglament de Parlament**, que encara en el text refós de 2015 sovint representa una innecessària duplicació de la regulació, i **algunes altres lleis que regulen aspectes més concrets com la Llei 6/2003**, de 22 d'abril, de l'Estatut dels expresidents de la Generalitat, o **la Llei 13/2005**, de 27 de desembre, que estableix el règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat, entre d'altres.

1.2. La Presidència de la Generalitat: la seva posició en el sistema institucional de Catalunya

D'acord amb el que proposa la doctrina, **la posició institucional d'un òrgan es defineix sobre la base de tres factors**: la forma de **designació dels seus titulars**, les seves **relacions amb altres òrgans** i les **atribucions** que li són jurídicament atorgades. De l'anàlisi d'aquestes tres variables, se'n desprèn que l'ordenament jurídic configura la Presidència de la Generalitat com la veritable clau de volta de tot el sistema polític català. **La Presidència de la Generalitat ocupa un lloc preeminent, central**, dins el sistema polític de la Generalitat. Aquesta rellevant posició institucional ja s'insinuava en l'EAC de 1979, però va quedar clarament enfortida amb la Llei 3/82 i amb la Llei 8/1985, que la modifica (introduint-hi la facultat del president de dissoldre anticipadament el Parlament), i s'ha vist confirmada per l'actual EAC del 2006 i la Llei 13/2008.

Juntament amb aquesta rellevància, la posició institucional de la Presidència es caracteritza per la seva notable originalitat, que deriva fonamentalment del fet que, a més de representant ordinari de l'Estat a Catalunya, **és ahora el cap de la Generalitat i el cap del Govern**; però, a diferència del que succeeix en les formes de govern presidencials en què el president també té aquest doble caràcter, en el cas del president de la Generalitat, la seva forma de designació, la seva responsabilitat política i en general les seves relacions amb el Parlament el situen plenament dins del tipus d'executiu previst en les formes de govern parlamentàries. Ara bé, **ens trobem davant d'una de les variants del règim parlamentari** que més protecció atorga als governs minoritaris i que més preeminència dóna al president o presidenta, tant en relació amb el Parlament com en relació amb els altres membres del Govern. En aquest sentit, cal remarcar que **el titular de la presidència de la Generalitat ocupa un lloc també preeminent dins del Govern**, d'una banda, perquè la relació de confiança amb el Parlament s'estableix només amb ell (investidura individual) i només a través d'ell es pot exigir responsabilitat política al Govern; però, d'altra banda, la preeminència (que no supremacia) del president o presidenta de la Generalitat en el si del poder executiu és determinada també perquè, a més de tenir importants funcions pròpies, dirigeix i coordina l'acció del Govern i gaudeix d'una disponibilitat externa sobre el Govern (nomena i destitueix lliurement els consellers). Efectivament, la Llei 3/1982 va reforçar

la posició del president, en establir que, entre altres funcions, li corresponia nomenar i cessar lliurement els consellers, facultat que no esmentava l'EAC de 1979, però que sí que preveu el del 2006 i la Llei 13/2008 (art. 12.1.d i 17.1)

L'originalitat de la Presidència de la Generalitat **s'acaba de configurar amb la possibilitat** prevista a l'ordenament català, ja des de l'EAC de 1932, **que el president delegui funcions executives o de direcció de l'acció de govern en un conseller**, denominat conseller primer o consellera primera en l'actual EAC de 2006, o en un vicepresident o vicepresidenta (d'acord amb el que ha previst la Llei 13/2008). D'aquesta manera, la configuració concreta del sistema institucional i, més específicament, el model concret del poder executiu, depèn en bona mesura de la voluntat del qui exerceix la presidència.

1.3. La investidura i el nomenament del president o presidenta

L'ordenament català ha previst **tres procediments per a designar el titular de la presidència** de la Generalitat: **el primer tenia un caràcter transitori** (era el procediment previst a la DT 5a. de l'EAC de 1979 i va servir per a elegir el primer president de la Generalitat l'any 1980), **el segon és el procediment ordinari i el tercer té un caràcter extraordinari**, ja que és conseqüència de l'aprovació parlamentària d'una moció de censura constructiva.

A l'art. 152.1, **la Constitució adopta el sistema d'elecció parlamentària** d'entre les nombroses possibilitats que hi havia **per a designar el president de la comunitat autònoma**; no és, doncs, una opció que estigui a disposició de l'ordenament català, ni tan sols mitjançant reforma de l'Estatut d'autonomia. **La Constitució**, per tant, exclou un sistema d'elecció popular directa del president o presidenta de la Generalitat i segueix una vella (encara que no unànime) tradició catalana, però **es limita a establir que el president serà elegit pel Parlament entre els seus membres i nomenat pel rei** (art. 152.1 CE).

L'Estatut del 2006, a més de reproduir el text constitucional, estableix la dissolució automàtica del Parlament si transcorreguts dos mesos des de la primera votació d'investidura, cap candidat o candidata no és elegit. Actualment, tant la regulació del procés ordinari com la de l'extraordinari de designació del president es troben a la Llei 13/2008, que es complementa amb el que preveu el Reglament del Parlament.

Tant en el procediment ordinari com en l'extraordinari, **el titular de la presidència és elegit pel Parlament, d'entre els seus membres**. Aquesta exigència de **ser diputat o diputada del Parlament** va ser introduïda a l'art. 152.1 de la CE a proposta de parlamentaris catalans com una subtil però eficaç forma d'impedir que, el qui aleshores era president de la Generalitat provisional, Josep Tarradellas, pogués tornar a ser president, ja que no tenia un partit al darrere que el pogués presentar a les eleccions. Una part de la doctrina considera aquesta exigència de ser diputat (que no troba paral·lel en les previsions constitucionals per al president del Govern espanyol) un requisit d'exercici

del càrrec (que s'ha de mantenir si es vol continuar essent president) i una altra part de la doctrina, més minoritària, l'entén només com una condició d'accessibilitat al càrrec, per la qual cosa fóra possible dimitir com a diputat i continuar essent president.

1.3.1. El procés ordinari de designació (la investidura)

Pel que fa al procés ordinari de designació del president de la Generalitat (procés d'investidura), examinarem tres qüestions: els supòsits en què és procedent la investidura, les diferents fases en la tramitació parlamentària i les característiques generals de la investidura.

1) Supòsits en què és procedent:

L'apartat 7è. de l'article 67 EAC **preveu sis supòsits en què és procedent iniciar un procés ordinari de designació del president:** 1) per renovació del Parlament com a conseqüència d'unes eleccions; 2) per denegació d'una qüestió de confiança (recordem que si s'aprova una moció de censura, pel seu caràcter constructiu, ja no cal iniciar un procés ordinari de designació, perquè la investidura és automàtica); 3) per defunció; 4) per dimissió; 5) per incapacitat permanent, física o mental, reconeguda pel Parlament (és un supòsit no desenvolupat normativament fins a la Llei 13/2008, que estableix que ha de ser sol·licitada per la majoria absoluta dels diputats i reconeguda per una majoria de dos terços); i 6) per condemna penal ferma que comporti la inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics.

2) Fase de la investidura:

En el procés d'investidura es poden diferenciar quatre fases: les consultes del president o presidenta del Parlament, l'exposició del programa de govern, el debat i la votació.

a) Consultes del president o presidenta del Parlament i proposta d'un candidat o candidata

Dins d'un termini de 10 dies des que s'origini algun dels supòsits que hem vist que desencadenen el procés d'investidura, el president o presidenta del Parlament **s'ha d'entrevistar amb els representants dels partits i grups polítics amb representació parlamentària per tal de proposar a la cambra el candidat que tingui més possibilitats de ser elegit** (art. 4.2 de la LPGG). A diferència del que succeeix a d'altres CA (el País Basc, Comunitat Valenciana i Astúries), on els grups parlamentaris poden presentar el seu candidat (i per tant, si finalment n'hi ha més d'un, sí que hi ha pròpiament una *elecció*), a Catalunya la funció de buscar el candidat que pugui reunir més suport de la cambra s'encomana al seu president o presidenta. I, de la mateixa manera que el rei per a proposar un candidat o candidata a la presidència del Govern espanyol, a Catalunya el qui exerceix la presidència del Parlament tampoc no

té gaire marge de discrecionalitat, si no és que hi ha un empat entre les forces que donin suport a dos precandidats. També cal precisar que no és el president o presidenta del Parlament qui tria amb qui vol fer la consulta, sinó que s'ha d'entrevistar amb aquells que designi el partit com els seus representants (aquest detall podria tenir certa importància en determinats casos de bicefàlia en els partits); així mateix, el president o presidenta s'ha d'entrevistar amb tots els partits que hagin obtingut representació al Parlament, i no tan sols amb els que hagin pogut formar grup parlamentari, i tampoc és suficient amb una entrevista per coalició, sinó que cal entrevistar-se amb cada un dels partits presents a la cambra.

b) L'exposició del programa de govern

El candidat o candidata proposat per la Presidència del Parlament ha de presentar davant del Ple el programa de govern que pensa impulsar durant els quatre anys del seu mandat si rep la confiança de la cambra (art. 4.3 LPGG). Per a aquesta exposició **no hi ha limitació de temps** (art. 146.1 RPC). El candidat no cal que avanci la composició del seu futur Govern (a diferència del que exigia la DT 5a. de l'EAC de 1979). **El programa concreta el vot d'investidura que rep el president o presidenta** i condiciona l'activitat del Govern al seu desenvolupament correcte, segons el criteri del Parlament. Per tant, **el programa és un compromís polític** que uneix al Govern a través del seu president o presidenta, amb el Parlament, i fins i tot –a través d'aquest– amb el cos electoral. La transcendència del programa de govern es fa més evident en els governs de coalició, on fins a l'últim extrem del pacte pot resultar decisiu.

Davant d'un incompliment del programa de govern, l'ordenament català no preveu una sanció jurídica, i es **deixa al criteri del Parlament poder exigir la responsabilitat política del Govern**. Així, el judici sobre l'incompliment es realitzarà des de criteris polítics, i en aquest sentit cal tenir present que aquesta responsabilitat també es pot exigir a un govern respectuós amb el programa exposat i aprovat en la investidura. Així, en la mesura que el programa de govern és bàsicament el programa amb què el titular de la presidència de la Generalitat aconsegueix la confiança del Parlament i que ell canalitza la responsabilitat política, és raonable que gaudeixi de la facultat de dirigir el Govern i que en pugui cessar qualsevol membre que, segons el seu criteri, no s'ajusti a la línia traçada pel seu programa.

c) El debat

Un cop exposat el programa de govern, s'inicia el debat al Ple, si no és que el president o presidenta del Parlament considera oportú suspendre la sessió durant un temps que no pot superar les 24 hores (art. 146.1 RPC). En el debat **hi intervé un representant de cada grup parlamentari durant 30 minuts cadascun d'ells**. El candidat o candidata pot optar entre respondre individualment els qui han intervingut o respondre d'una manera global. Si respon individualment a un diputat o diputada dels que han intervingut, aquest tin-

drà dret a una rèplica d'un temps igual a l'emprat pel candidat. Si la resposta fos global als representant dels grups, tots disposaran del mateix temps (el que hagi emprat el candidat). Finalment, si **la resposta a una rèplica comporta que algun grup contrarepliqui, aquest disposa d'un torn únic de com a màxim cinc minuts**. Durant tot el debat, el candidat o candidata pot fer ús de la paraula tantes vegades com ho demani. Després del debat, es passa a la votació.

d) La votació

D'acord amb els articles 4.4 LPGG i 147 del RPC, perquè el candidat o candidata resulti investit **ha d'obtenir els vots de la majoria absoluta** del Parlament. La investidura comporta l'aprovació del programa de govern (art. 4.3 LPGG). Si no aconsegueix la majoria absoluta, **el mateix candidat es pot sotmetre a un segon debat i a una segona votació** dos dies després, **en la qual serà suficient per a la investidura una majoria simple**. Si un cop efectuades les dues votacions esmentades el candidat no resulta elegit, cal iniciar-se novament el procés d'investidura amb la presentació de propostes renovades; cal tenir en compte, però, que el límit temporal és de dos mesos des de la primera votació: transcorregut aquest temps sense que cap candidat obtingui la confiança del Parlament, aquest es dissoldrà i es convocaran noves eleccions. Aquest clàusula de tancament (prevista inicialment a l'art. 54 de la LPPCE i actualment també a l'art. 67.3 de l'EAC i 4.6 LPGG), és equivalent a la que preveu la Constitució (art. 99.5) i la majoria d'estatuts d'autonomia (però molt diferent de la que es fixa, per exemple, a Castella - la Manxa, on no hi ha dissolució automàtica sinó elecció automàtica del candidat del partit que tingui més escons).

El tipus de votació

El RPC actual no obliga que la votació sigui pública per crida, però aquesta pràctica ha quedat gairebé com un costum.

Dos mesos per investir un president

Després d'un mes de negociacions entre la CUP i Junts pel Sí, el debat d'investidura del candidat Carles Puigdemont es va celebrar el darrer dia abans del termini legal per convocar de nou eleccions al Parlament de Catalunya, el diumenge 10 de gener de 2016.

3) Característiques i valoració del procés ordinari de designació del president de la Generalitat:

En síntesi, la normativa catalana estableix una investidura parlamentària que es caracteritza per ser **directa** (en al·lusió al protagonisme exclusiu del Parlament durant de tot el procés), **preceptiva, expressa i positiva** (rebutja la denominada investidura negativa o de no hostilitat), **prèvia** o de candidat (qui sol·licita quedar investit és un aspirant a formar govern i no un president o presidenta ja nomenat o un govern ja constituït), **individual** (no es vota el col·lectiu que formarà el Govern, sinó només el president o presidenta i, en conseqüència, quan calgui remodelar el Govern no farà falta l'aprovació expressa del Parlament), **programàtica** (el que es vota és el binomi candidat-programa, de manera que la investidura de la cambra no només designa el titular de la presidència de la Generalitat, sinó que participa també en la fixació del seu programa de govern), i **minuciosament reglamentada**.

En definitiva, el procediment ordinari de designació establert a l'ordenament català:

- es pot considerar **exclusivament intraparlamentari**, ja que l'únic acte que té lloc fora del Parlament –el nomenament reial– és, com veurem, un acte de compliment obligat;
- **fixa ja des de l'inici la preeminència del qui exerceix la Presidència respecte del seu Govern** (és només ell qui rep la investidura del Parlament, personalitza la confiança, i defineix les grans línies del programa de govern abans que existeixi el Govern);
- **preval la formació ràpida de govern** per sobre d'altres consideracions, i es permet la investidura d'un president que obtingui el suport de la majoria simple dels vots del Parlament i deixa, com a solució extrema, la consulta a l'electorat mitjançant la dissolució de la cambra i la convocatòria de noves eleccions. La preferència per a la formació ràpida del Govern, encara que sigui minoritari, en permetre la investidura per majoria simple en segona volta, **facilita l'existència de governs minoritaris**, en una opció que no era exigida per un sistema de partits com el català, de pluralisme limitat (5-6 partits) i moderat, on no hi ha una situació de confrontació extrema que faci especialment difícil arribar a acords programàtics, ja siguin acords de govern o pactes de legislatura. D'aquesta manera **el sistema de designació triat** no només no incentiva eficaçment el Parlament per a la formació de majories sòlides, sinó que **permet la paradoxa que elegeixi un president o presidenta de la Generalitat amb un suport reduït i no li sigui possible enderrocar-lo si no és mitjançant el difícil recurs a la moció de censura**. Així es contribueix a assegurar l'estabilitat del Govern però no necessàriament la governabilitat.

1.3.2. El procés extraordinari de designació

A Catalunya el procés extraordinari de designació del president o presidenta de la Generalitat és **la moció de censura**, que té caràcter constructiu. Així, la moció de censura no és només l'instrument extraordinari i suprem de control parlamentari de la política del Govern, sinó també, i sobretot, un mecanisme extraordinari d'investidura entre dos processos electorals. Perquè, si bé **en la moció de censura constructiva se solden dues operacions que són essencialment diferents (la censura i la investidura)**, l'element que hi predomina (segons la regulació de l'ordenament català) és el naixement d'una nova relació fiduciària. Si triomfa la moció de censura, és a dir, **si obté la majoria absoluta de la cambra, queda automàticament elegit un nou president de la Generalitat**.

A Catalunya, la moció de censura (que explicarem amb detall més endavant) presenta bàsicament les mateixes característiques que la moció de censura que preveu la Constitució, com un dels mecanismes de control al Govern que el Parlament pot utilitzar.

1.3.3. El nomenament reial i la presa de possessió del càrrec

Finalment, tant en el procediment ordinari com en l'extraordinari, **el procés de designació del president o presidenta conclou amb el nomenament per part de rei** del diputat o diputada elegit pel Parlament. Un cop el Parlament ha investit el candidat o candidata, el qui exerceix la Presidència del Parlament ho ha de comunicar al rei o reina, a l'efecte que aquest el nomeni president o presidenta de la Generalitat (art. 5.1 LPPGE). **El nomenament reial**, que és una de les previsions de l'art. 152.1 de la CE, **és un acte merament formal i obligat**, és a dir, un acte de compliment obligat i inexcusable i de contingut forçosament predeterminat per un altre òrgan. El rei està obligat a realitzar-lo un cop li ha estat comunicada per la Presidència del Parlament de Catalunya la investidura d'un candidat. El nomenament **es fa a través d'un reial decret** (per a l'expedició del qual ni la Constitució ni l'Estatut fixen un termini màxim), **que ha de ser contrasignat pel president o presidenta del Govern de l'Estat**. Encara que aquesta no és la solució més lògica, així ho va establir el Tribunal Constitucional en la STC 5/1987, de 27 de gener (confirmada tot seguit per la STC 8/1987, de 29 de gener), adoptant una interpretació estricta de l'art. 64 CE, segons la qual els actes del rei només els pot contrasignar el president del Govern, els ministres i, en dos únics supòsits, el president del Congrés dels Diputats.

El reial decret de nomenament del president de la Generalitat es publica al *Botlletí Oficial de l'Estat* i al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (art. 5.2 LPPGE). Però **per tal que el president o presidenta pugui iniciar l'exercici de les seves funcions**, no n'hi ha prou amb la designació parlamentària i la publicació del seu nomenament, **cal que prengui possessió del càrrec** en el termini de cinc dies a partir del seu nomenament (art. 5.2 LPPGE). La presa de possessió posa fi a les funcions del president cessant, qui ha d'haver continuat en l'exercici del càrrec fins que el seu successor n'hagi pres possessió (art. 7.2 LPPGE). La Llei 13/2008 no exigeix cap tipus de promesa o jurament (com tampoc no ho feia la Llei 3/82) perquè no formalitza el contingut d'aquest acte.

Tanmateix, com és habitual en dret comparat, la presa de possessió apareix envoltada de solemnitat: l'acte, obert als mitjans de comunicació, té lloc al Saló de Sant Jordi del Palau de la Generalitat, convocat pel president o presidenta del Parlament, qui és qui li *dóna* la possessió (segons l'expressió literal que recullen les actes al DOGC), en presència d'un ministre representant del Govern de l'Estat; després que qui exerceix la presidència del Parlament ha llegit el corresponent Reial decret de nomenament, es procedeix a la promesa de compliment de les obligacions del càrrec. Fins al 2012 la fórmula que

s'utilitzà fou la següent: "Prometeu per la vostra consciència i honor complir fidelment les obligacions del càrrec de president de la Generalitat de Catalunya amb fidelitat al rei, a la Constitució, a l'Estatut d'autonomia i a les institucions nacionals de Catalunya?". Un cop l'interessat ha contestat amb una simple afirmativa, el president o presidenta del Parlament li imposa els distintius propis del càrrec de president o presidenta de la Generalitat de Catalunya (medalla i vara) i "queda investit de l'autoritat, el tractament, els drets i els deures inherents al càrrec".

Tant en la presa de possessió del 2010 com en la del 2012, la pregunta no va canviar, però Artur Mas no es va limitar a respondre: "Sí, ho prometo", sinó que hi va afegir: "I amb plena fidelitat al poble de Catalunya". Avançant en aquesta línia, la pregunta que la presidenta del Parlament, Carme Forcadell, va formular en la legislatura XI, en la investidura de Carles Puigdemont, es va modificar significativament: "Prometeu complir lleialment les obligacions del càrrec de president de la Generalitat amb fidelitat a la voluntat del poble de Catalunya representat pel seu Parlament?". Les referències a la fidelitat al rei i a la Constitució espanyola no només han estat sempre jurídicament innecessàries (encara que s'interpretessin com a simple acatament), sinó que es podia entendre que esdevenien incoherents amb la declaració independentista de la majoria del Parlament en l'inici de la legislatura (Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya). Aquella declaració, a més d'incloure el compromís d'adoptar les mesures necessàries per assolir l'objectiu que Catalunya esdevingui un estat independent, instava el futur Govern a complir exclusivament els mandats emanats de la cambra catalana. En un primer moment, el Govern espanyol va anunciar que havia demanat informes jurídics per determinar si la fórmula utilitzada s'ajustava a la llei, però un cop rebut l'estudi jurídic l'executiu espanyol va reconèixer públicament que no veia possibilitats d'impulsar una impugnació perquè no hi va haver cap infracció legal.

El canvi de promesa

Carles Puigdemont aprofità l'acte de presa de possessió per fer un gest polític que remarcava l'inici d'una nova etapa, que volia ser la de la "preindependència".

Lectura recomanada

Vegeu **Marcel Mateu** (2016). "El perquè de la fórmula utilitzada per Puigdemont per a prometre el càrrec". *VilaWeb* (12/1/2016).

1.4. Les funcions i les atribucions del president o presidenta de la Generalitat

1.4.1. Predeterminació constitucional d'una triple dimensió

D'acord amb l'art. 152.1, la Constitució configura el president de la comunitat autònoma amb una triple dimensió: és **el cap del Govern autonòmic, el president de la comunitat autònoma i el representant ordinari de l'Estat a la comunitat**. Aquesta acumulació de funcions executives i representatives en fan una figura original en el panorama del dret parlamentari comparat, amb similituds evidents amb el president o presidenta de la República d'un sistema presidencial.

La direcció del Consell de Govern de la seva respectiva comunitat és la **primera i la que ha esdevingut més important d'aquest triple cercle de funcions** que acumula el president o presidenta. Així, el nucli fonamental de les seves atribucions es troba en aquelles que li corresponen com a cap del Govern: la direcció del Govern (art. 67.1 EAC). Les principals atribucions que inclou aquesta funció són: establir les directrius generals de l'acció de govern i assegurar-ne la continuïtat, nomenar i separar els membres del Govern, convocar i presidir el Govern, coordinar el seu programa legislatiu i l'elaboració de disposicions reglamentàries (art. 12.1 LPGG). Així doncs, aquesta funció de direcció del Govern és la funció de contingut més polític i executiu. I en aquesta funció directiva, el president o presidenta té atribucions pròpies, però també disposa d'un seguit d'atribucions com a membre que és del Govern.

La Presidència de la Generalitat és una dels tres institucions principals que integren la Generalitat (art. 2.2 EAC), i té **atribucions pròpies i exclusives**, de marcat contingut polític. D'una banda, té una sèrie de facultats que li permeten **fixar l'orientació política general del Govern**, d'entre les quals les tres més destacades són les següents: defineix el programa polític del Govern (abans que existeixi govern) i el presenta a l'aprovació del Parlament en la investidura; pot presentar una qüestió de confiança al Parlament (per la qual cosa només necessita la deliberació en el si del Govern, però no la seva aprovació: art. 12.1.f de la Llei 13/2008); i pot dissoldre anticipadament el Parlament i convocar noves eleccions, facultat discrecional (només necessita la deliberació en el si del Govern) que inicialment li va reconèixer la Llei 8/1985 (que reformava la Llei 3/82) i actualment ja especifica el mateix EAC del 2006 (art. 66) i la Llei 13/2008 (art. 10c). D'altra banda, **també és una atribució pròpia i exclusiva del president el nomenar i separar lliurement els consellers** (només ho ha de comunicar al Parlament: art. 12.1.d i 17.1 de la Llei 13/2008), **la qual cosa li dóna una disponibilitat externa sobre el Govern**, si més no formal, i que podrà ser més o menys efectiva en funció de les relacions que mantingui amb el seu propi partit i amb les forces que donen suport al Govern; depenent de com siguin aquestes relacions, l'esmentada facultat de nomenar i separar lliurement els consellers condicionarà el funcionament real del Govern com a òrgan col·legiat.

A més d'aquestes atribucions pròpies i exclusives, **el president o presidenta disposa també d'un seguit d'atribucions com a membre del Govern**. Aquest és l'òrgan col·legiat superior que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat (art. 68.1 EAC) i com a tal no només exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària, sinó que té atribuïdes tota una sèrie de facultats molt importants, com la iniciativa legislativa (aprovant projectes de llei), l'aprovació del projecte de pressupost, el poder de dictar decrets legislatius i decrets llei, el plantejament de recursos d'inconstitucionalitat i de conflictes de competència. El president o presidenta de la Generalitat participa d'aquestes funcions i atribucions com a membre del Govern, però la seva posició no és d'igualtat amb la resta dels membres de l'executiu, sinó de preeminència, i no només perquè li corresponen les facultats típiques de presidència (convocar

les reunions amb l'ordre del dia corresponent, ordenar els debats, etc.), perquè resol els conflictes d'atribucions entre els consellers (art. 52.1 Llei 13/1989 i 12.1.e Llei 13/2008) i disposa de vot diriment en cas d'empat a les votacions (art. 29.1 Llei 13/2008), sinó sobretot perquè, com hem vist, té atribuïda la direcció i coordinació del Govern (i, per tant, estableix les directrius generals de l'acció del Govern, n'assegura la continuïtat i en coordina el programa legislatiu).

El president és el "representant suprem" de la comunitat autònoma (art. 152.1 CE) o "la més alta representació de la Generalitat" (art. 67.1 EAC), que no del poble de Catalunya, representació que correspon al Parlament. Com a més alta representació de la Generalitat, correspon al president o presidenta (art. 10 LPGG): mantenir les relacions amb les altres institucions de l'Estat i les seves administracions públiques; signar els convenis i els acords de cooperació amb les CA; convocar eleccions al Parlament de Catalunya i decretar la dissolució anticipada o la fi de la legislatura; i nomenar els membres de Consell de Garanties Estatutàries; convocar el referèndum per a l'aprovació de la reforma de l'Estatut i presidir la Junta de Seguretat prevista a l'art. 164.4 EAC. Aquestes atribucions, excepte la de dissoldre anticipadament el Parlament, tenen un contingut formal i protocol·lari. Amb aquesta representació suprema **es pretén simbolitzar la unitat i la continuïtat de la Generalitat** com a conjunt d'institucions d'autogovern. El president o presidenta representa la Generalitat en les relacions externes i internes, en què aquesta actua com a únic subjecte polític. En aquest sentit es pot establir un cert paral·lelisme amb les funcions representatives que exerceixen els caps d'estat a les democràcies parlamentàries.

Finalment, l'atribució de **la representació de l'Estat a Catalunya** es basa en una concepció àmplia de la noció d'Estat (no l'Estat central sinó l'Estat comunitat o l'Estat ordenament), segons la qual no hi ha contraposició entre les CA i l'Estat perquè les CA són Estat i, en conseqüència, **quan no hi ha el rei o reina (com a cap de l'Estat) el representant ordinari de l'Estat a la comunitat autònoma és el seu president o presidenta.** Aquesta representació ordinària (contraposada a la suprema que correspon al rei: art. 56.1 CE) té un caràcter essencialment simbòlic: simbolitza la inserció de la comunitat autònoma en la unitat estatal. A diferència del que succeeix amb les altres dues dimensions que caracteritzen la Presidència de la Generalitat (direcció del govern i representació màxima de la Generalitat), **el mateix EAC especifica les facultats que es deriven d'aquesta representació, que són escasses i tenen un caràcter d'acte degut i formal.** Com a representant ordinari de l'Estat, l'EAC del 2006 concreta que, a més de les altres atribucions que puguin determinar les lleis, corresponen al president tres atribucions (art. 67.6 EAC): promulgar, en nom del rei, les lleis, els decrets llei i els decrets legislatius de Catalunya i ordenar que es publiquin al DOGC i al BOE; ordenar la publicació al DOGC del nomenament dels càrrecs institucionals de l'Estat a Catalunya (d'entre els quals l'art.

11.b de la LPGG explicita el de president del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i el del fiscal superior de Catalunya); i demanar la col·laboració de les autoritats de l'Estat que exerceixen funcions públiques a Catalunya.

Així doncs, si ens fixem en la importància de les funcions que exerceix, es pot considerar que el president o presidenta de la Generalitat és fonamentalment un cap de Govern en el marc d'un sistema parlamentari, que té afegida una doble funció representativa (president de la comunitat autònoma i representant ordinari de l'Estat a Catalunya). Com veurem tot seguit, aquestes funcions representatives no les pot delegar, però en canvi sí que es preveu la possibilitat que el president o presidenta de la Generalitat pugui delegar algunes de les seves funcions executives o de direcció de l'acció de govern.

1.4.2. La delegació de funcions executives

Regulació i antecedents

L'EAC del 2006 preveu explícitament la figura del conseller o consellera primer (art. 69), que ja havia estat creada per la ja derogada Llei 1/2005, de 31 de març (d'acord amb una previsió genèrica de l'art. 36.3 de l'EAC de 1979). Tanmateix, l'origen el trobem a la II República, en una fórmula que suposà una novetat en el panorama constitucional.

La delegació presidencial durant la Segona República

Efectivament, la facultat del president o presidenta de la Generalitat de delegar funcions executives en un conseller o consellera és un mecanisme que apareix per primer cop a l'EAC de 1932 i que fou desenvolupat per la Llei de 25 de maig de 1933, coneguda com a Estatut interior de Catalunya (que seria l'equivalent de l'actual Llei 3/82). Es tracta, en el fons, d'un "vestit a mida" per al president Macià, l'Avi, que, no només per la seva avançada edat sinó sobretot per les seves característiques personals, preferia retenir el poder de decisió política en les qüestions que considerava importants, i, en canvi, delegar en una persona de la màxima confiança la gestió del dia a dia del Govern i especialment la relació dialèctica amb el Parlament (aspecte aquest últim que requereix unes habilitats oratòries que el mateix Macià reconeixia que no era el seu punt més fort).

El president Macià (ERC) delegà sempre a partir del 1932 (no ho va fer durant el període provisional, d'abril del 1931 a setembre del 1932) en consellers del seu propi partit: primer Joan Lluí i Vallescà, com a "cap del Consell executiu", després Carles Pi i Sunyer, com a "conseller delegat", i finalment, ja amb la l'Estatut interior de 1933 aprovat, va delegar totes les facultats delegables a Miquel Santaló, com a "conseller primer". Els canvis de nom pels quals passà la figura del conseller que rebia la delegació presidencial és un reflex clar de la dificultat de fixar la posició del president de la Generalitat i del conseller en qui delega, és a dir, de determinar l'abast de la delegació, fins que es fixà per llei.

Les personalitats ben diferenciades de Francesc Macià (ERC) i de Lluís Companys (ERC) marcaren un estil propi també en el tema de la delegació de funcions (com també ha succeït a partir de 1980). El president Companys no va delegar mai fins que no va esclatar la guerra (juliol del 1936); a partir d'aleshores va delegar fins a cinc vegades, sempre en consellers del seu propi partit (primer Joan Casanoves, dues vegades consecutives, i posteriorment la delegació va recaure, en tres ocasions, en Josep Tarradellas), en un intent de deixar les qüestions més partidistes al conseller primer i reservar a la Presidència de la Generalitat, davant d'unes circumstàncies tant extraordinàriament greus, un paper més institucional, de símbol de la unitat de tots els catalans. No obstant això, ni durant el període de guerra ni especialment durant el període de normalitat institucional, la

delegació de funcions no va convertir el conseller primer en un veritable cap de govern, sinó simplement en un gestor de confiança dels assumptes ordinaris del Consell Executiu.

La possibilitat de delegació de funcions presidencials passà directament de la Segona República a l'Estatut d'autonomia de Catalunya 1979, però amb notables diferències i, d'aquest, a d'altres CA (Andalusia, Cantàbria, Castella i Lleó, Illes Balears, Madrid i Múrcia). A Catalunya, el president Jordi Pujol (CiU) no va delegar mai des del 1980 fins al 2001, dos anys abans de deixar el càrrec, en què va delegar algunes funcions a Artur Mas (CiU), sota la denominació de conseller en cap (Decret 12/2001, de 17 de gener). El president Pasqual Maragall (PSC) va delegar des de l'inici del seu mandat, primer en Josep-Lluís Carod-Rovira (ERC), només 3 setmanes, i posteriorment en Josep Bargalló (també d'ERC), més de dos anys (període en què s'aprova la Llei 1/2005, del conseller primer), i va acabar el seu mandat sense conseller primer. El president José Montilla (PSC) no va nomenar un conseller primer, sinó que va delegar algunes funcions en el conseller de la Vicepresidència, Josep-Lluís Carod-Rovira (ERC). Cal remarcar que aquest conseller no era formalment un vicepresident del Govern, sinó el titular d'una conselleria que el president, en exercici de la facultat que li reconeixia l'art. 9.1 de la Llei 13/1989 (actualment derogat per la Llei 13/2008), va denominar com a *Conselleria de la Vicepresidència*; posteriorment, un cop aprovada la Llei 13/2008, Carod-Rovira va ser nomenat vicepresident del Govern per mitjà del Decret 230/2008, de 2 de desembre.

Artur Mas va nomenar Joana Ortega consellera del Departament de Governació i Relacions Institucionals i vicepresidenta del Govern (va ser la primera dona a accedir a aquest càrrec), que va exercir fins que la va succeir Neus Munté (del juny del 2015 al gener del 2016). A l'inici del mandat el president Puigdemont va nomenar vicepresident del Govern, a més de titular del Departament d'Economia i Hisenda, Oriol Junqueras (Decret 3/2016, de 13 de gener).

Naturalesa de la delegació

La delegació de funcions del president o presidenta de la Generalitat és una modalitat de **delegació interorgànica** i com a tal és una **tècnica de transmissió d'atribucions en virtut de la qual un òrgan** –el delegant– **transfereix de forma revocable a un altre** –el delegat– **l'exercici de competències pròpies mantenint-ne la titularitat**. Dit en altres paraules, la titularitat de les atribucions queda retinguda pel delegant, però el seu exercici passa al delegat, que el conservarà mentre subsisteixi la delegació. La delegació interorgànica, en la mesura que altera l'exercici ordinari de les funcions d'un òrgan, requereix una previsió legal que l'autoritzi. En el cas del president o presidenta de la Generalitat, pel fet de ser un òrgan estatutari, la normativa més adequada per a aquesta autorització és l'Estatut, i així s'estableix als articles 67.9, 69 i 74.2 EAC.

En aquests preceptes estatutaris es preveuen dos tipus de delegació: la que recau en el conseller o consellera primer (art. 69) i la que, si el president o presidenta no ha nomenat un conseller o consellera primer, pot recaure en qualsevol dels consellers del Govern (art. 67.9). Per a aquests segon supòsit,

L'Estatut només estableix l'òrgan delegant (el president) i l'òrgan delegat (un dels consellers, sense atorgar-li un nom específic), el caràcter potestatiu i temporal de la delegació, i l'objecte ("funcions executives"), i és la Llei 13/2008 la que determina l'abast de la delegació (art. 12.2 LPGG). L'Estatut també estableix que el conseller o consellera primer tindrà unes atribucions pròpies fixades per llei, i a partir d'aquest nucli mínim, el president n'hi podrà delegar encara d'altres fins al límit que estableixi la llei (actualment la Llei 13/2008, apartats 2 i 3 de l'art. 14).

A més d'aquests dos tipus de delegació que trobem explicitats a l'EAC de 2006, la Llei 13/2008 introdueix una nova possibilitat en relació amb el subjecte delegat, quan preveu a l'article 12.2 que, en cas que no hagi nomenat conseller primer o consellera primera, el president o presidenta de la Generalitat pot delegar en el vice-president o vicepresidenta (figura que no preveu l'Estatut) el desplegament de les directrius generals de l'acció de govern i, també, enterament o en part altres atribucions que especifica. De fet, són les mateixes atribucions que pot delegar en el conseller primer o consellera primera (art. 14.4 LPGG) o en algun altre conseller o consellera (art. 12.2 LPGG).

En qualsevol cas, **la delegació de funcions del president o presidenta de la Generalitat, sigui del tipus que sigui, té sempre un caràcter potestatiu i temporal (art. 67.9 EAC)** i ha de recaure sempre en una persona que tingui la condició de conseller o consellera (art. 67.9 EAC) o que sigui membre del Govern (art. 12.2 i 13 de la Llei 13/2008, que ho amplia, respecte al que preveu l'Estatut, al vicepresident o vicepresidenta de Govern). Així, **el qui exerceix la presidència no pot atribuir la delegació a una persona aliena al Govern**, sinó que ha de conferir-la a un conseller/a (o vicepresident/a) prèviament incorporat a l'executiu.

Així mateix, el caràcter potestatiu configura la delegació com un acte subjectiu i discrecional del president, de tal manera que tant l'establiment com el manteniment de la delegació depenen únicament i exclusivament de la voluntat del president. Així, **ni la delegació ni la possible figura del conseller o consellera primera ni la de la Vicepresidència són jurídicament necessàries** (a diferència del president o presidenta de la Generalitat i dels consellers).

L'últim aspecte que s'ha de considerar sobre la naturalesa de la delegació és la temporalitat. Tot i que l'art. 69 de l'EAC no recull explícitament aquest caràcter per al conseller o consellera primer i en canvi sí que l'explicita per als casos de delegació en què no s'hagi nomenat aquesta figura (art. 67.9 EAC), **la temporalitat és consubstancial a qualsevol delegació**, i especialment si el subjecte delegant és un càrrec polític. A més, reafirma la nota de temporalitat el fet que **la delegació pugui ser revocada en qualsevol moment**, tal i com precisa l'art. 12.3 de la Llei 13/2008.

El conseller primer o consellera primera

El nomenament i la separació d'un conseller o consellera primer és una facultat exclusiva i personal del president o presidenta de la Generalitat, que pot exercir mitjançant un decret, senzillament donant-ne compte immediatament al Parlament (art. 69 EAC i 14.1 Llei 13/2008).

El conseller o consellera primer és membre del Govern, però **no és titular de cap departament**

Aquesta és una precisió que no preveu l'Estatut, sinó que l'estableix la Llei 13/2008 (art. 14.2), i és la diferència més important respecte a la figura del vicepresident o vicepresidenta. De fet, aquests dos càrrecs, de caràcter potestatiu, són excloents entre ells (art. 15.1 LPGG). Si han estat nomenats tenen una posició preeminent respecte als altres consellers (art. 19.3 LPGG) i de fet, són, l'un o l'altra, la segona autoritat del Govern.

El conseller o consellera primer té la consideració d'òrgan superior de l'Administració de la Generalitat (art. 5.1 de la Llei 13/1989, d'acord amb la nova redacció que li dóna la Llei 13/2008). D'acord amb el que preveu l'Estatut (art. 69), **el conseller o consellera primer té funcions pròpies i les funcions que li delegui el president o presidenta de la Generalitat. Les competències pròpies estan regulades a l'art. 14.3 de la Llei 13/2008, i són les següents:**

- a) Desplegar les directrius generals de l'acció del Govern (establertes del president de la Generalitat).
- b) Convocar i presidir el Consell Tècnic del Govern.
- c) Coordinar i supervisar l'activitat de les delegacions territorials del Govern.
- d) Suplir i substituir el president o presidenta de la Generalitat, en els termes que determina l'art. 6.
- e) Rebre informació de la Secretaria del Govern sobre els projectes de decret elaborats pels departaments abans que no siguin incorporats a l'ordre del dia del Consell Tècnic.
- f) Complir les funcions de caràcter administratiu i executiu que li assignen les lleis.

A més d'aquestes competències pròpies que pertocuen a qualsevol que sigui nomenat conseller o consellera primer, **el president o presidenta de la Generalitat pot delegar-li**, per decret, **totes o una part de les quatre competències següents**:

- 1) Impulsar i coordinar l'activitat dels departaments per a l'aplicació de les directrius generals de l'acció de govern i establir, sempre que calgui, estratègies de planificació i d'acció conjunta. Aquestes atribucions només es poden delegar si el president o presidenta no és titular de cap departament.
- 2) Encomanar a un conseller o consellera que s'encarregui del despatx ordinari dels assumptes i les funcions pertocants a un altre conseller o consellera en cas d'absència, malaltia o impediment o en cas de vacances del càrrec.
- 3) Encomanar a un conseller o consellera que s'encarregui del despatx ordinari dels assumptes i les funcions pertocants a un altre conseller o consellera en un supòsit d'abstenció o recusació.
- 4) Rebre informació sobre els avantprojectes de llei, projectes de decret legislatiu, projectes de decret llei i projectes de decret elaborat.

La responsabilitat política en cas de delegació de funcions presidencials

D'acord amb l'art. 74.2 de l'EAC, **la delegació de funcions del president o presidenta de la Generalitat no l'eximeix de la seva responsabilitat política davant el Parlament**. Per àmplia que sigui la delegació de funcions, el president o presidenta de la Generalitat és responsable en tot moment davant del Parlament de les funcions que reté i d'aquelles que ha delegat. A diferència de la Segona República, l'actual regulació no permet plantejar separatament la responsabilitat política del conseller o consellera primer de la del president de la Generalitat (malgrat que l'EAC no descarta aquesta possibilitat). No s'ha previst una moció de censura individual per als consellers, ni s'ha regulat una moció de censura específica per a poder exigir la responsabilitat directa del conseller o consellera primer (ni pel vicepresident o vicepresidenta) en l'exercici de les funcions pròpies i les que a més li hagin pogut delegar des de la Presidència. Es reforça així, una vegada més, la figura del president, que és l'únic que ha rebut la confiança del Parlament en la investidura i és a través de qui es vehicula l'exigència de responsabilitat política davant del Parlament.

1.5. Suplència i substitució del president o presidenta de la Generalitat

La Llei 13/2008, seguint el que ja preveia la Llei del conseller primer (Llei 1/2005, ja derogada) **diferencia la suplència de la substitució interina**. D'acord amb l'art. 6.1 LPGG, **la suplència** està prevista en cas d'absència o malaltia del president (que cal entendre com a malaltia o impediment que no

l'inhabiliti permanentment per a exercir el càrrec). **La substitució interina** es preveu per cessament del president per causa de mort, per incapacitat permanent o per sentència penal ferma que l'inhabiliti per a l'exercici del càrrec (art. 6.2 LPGG). Tant **la suplència com la substitució interina del president o presidenta l'exerceixen el conseller o consellera primer o el vicepresident/a del Govern, si n'hi ha, o el conseller o consellera que ocupi el primer lloc en l'ordre de prelación protocol·lària.**

L'apartat 8è. de l'art. 67 EAC especifica (i l'art. 6.3 LPGG reitera) **una limitació en les seves atribucions. Ni la suplència ni la substitució no permeten exercir tres de les atribucions de més contingut polític del president o presidenta de la Generalitat: el plantejament d'una qüestió de confiança, la designació i el cessament dels consellers i la dissolució anticipada del Parlament.**

Finalment, cal remarcar que, a diferència del que succeeix amb la suplència (ni l'EAC ni la llei no fixen un termini màxim) **la substitució interina sí que està acotada en el temps: el president o presidenta del Parlament ha de convocar la Cambra per a elegir un nou president o presidenta de la Generalitat dins dels deu dies següents** des que es produeix el cas que origina la substitució; qui substitueixi interinament el president o presidenta de la Generalitat ha de continuar en l'exercici de les funcions que li corresponen fins que el nou titular prengui possessió del càrrec.

1.6. Caracterització, designació i composició del Govern

1.6.1. Regulació i caracterització del Govern

D'acord amb l'art. 152.1 CE, **les comunitats autònomes constituïdes per la via de l'art. 151 CE han de tenir un Consell de Govern amb funcions executives i administratives que ha d'actuar sota la direcció del president de la respectiva comunitat autònoma.** En compliment d'aquest mandat constitucional, l'Estatut regula el Govern a l'art. 68 (funcions, composició organització i cessament), i diverses qüestions en relació als seus membres als articles 70 (immunitat i fur judicial), 73 (drets i obligacions del membres del Govern envers el Parlament) i 74 (responsabilitat política).

L'Estatut defineix el Govern com **"l'òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat"** i és qui **"exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària"** d'acord amb el que estableix l'Estatut i les lleis (art. 68.1 EAC). Així mateix, estableix que **"el Govern cessa quan ho fa el president o presidenta de la Generalitat"** (art. 68.4 EAC) i que els membres del Govern **"responen políticament davant del Parlament de forma solidària, sens perjudici de la responsabilitat directa de cadascun d'ells"** (art. 74.1 EAC). D'aquesta manera, **l'Estatut configura el Govern a partir de quatre característiques bàsiques:** la seva naturalesa d'òrgan executiu superior (en un doble vessant de direcció política i administrativa), d'òrgan estatutari

(que deriva del mateix Estatut, que és autònom respecte de qualsevol altre, i que gaudeix d'atribucions pròpies que només el Govern pot exercir), **de caràcter col·legiat** (tot i que sota la presidència i direcció del president o presidenta de la Generalitat, ha de formar la seva voluntat de manera col·lectiva i prendre les seves decisions –si no hi ha unanimitat– per majoria, de tal manera que el qui exerceixi la presidència no podrà actuar imposant simplement la seva voluntat), i **responsable políticament davant del Parlament** (de manera solidària, però sense especificar que la responsabilitat de cada conseller només pugui ser exigida per mitjà del president).

Més enllà d'aquesta caracterització bàsica, **hi ha aspectes importants** per a la determinació de la posició del Govern en el sistema institucional de la Generalitat **que no queden fixats per l'Estatut**. Així, **no s'estableix ni la forma ni el procediment de designació dels consellers**, aspecte que sí que es regulava per a la designació del primer govern de la Generalitat, en que s'especificava que calia incloure la composició del govern en la votació d'investidura (apartat tercer de la DT 5a. de l'EAC de 1979). La Llei 13/2008 és qui estableix que **els membres del Govern són nomenats i cessats pel president o presidenta de la Generalitat** (art. 12.1.d i 17.1). Pel que fa a l'organització, les atribucions concretes del Govern i el seu funcionament, l'Estatut remet a la llei (art. 68.3 EAC), que actualment és l'esmentada 13/2008, que dedica un capítol a cada una d'aquestes qüestions (capítols IV, V i V, respectivament, del títol II).

1.6.2. Designació i composició del Govern

Ja hem esmentat que és el president o presidenta de la Generalitat qui **acorda el nomenament i el cessament de la resta de membres del Govern** (art. 12.1d i 17.1 LPGG), una facultat que no és condicionada jurídicament. Afegirem ara que ho ha de fer **mitjançant decret que s'ha de publicar al DOGC** (però a diferència del que fixava l'art. 62.b de la 3/1982, ja no s'exigeix el requisit de la comunicació posterior al Parlament). La llei, doncs, opta per atorgar al president o presidenta de la Generalitat la màxima discrecionalitat en la formació i en la remodelació del seu Govern i a no preveure cap mecanisme d'exigència de responsabilitat individual estableix de manera clara la vinculació única i exclusiva dels consellers a la confiança de la Presidència (remarcant una altra vegada la preeminència del president o presidenta de la Generalitat sobre la resta de membres del Govern).

L'Estatut actual sí que concreta de forma explícita i directa la composició del Govern de la Generalitat, a diferència del de 1979, que remetia la qüestió a una llei posterior. L'art. 68.2 especifica que **"el Govern es compon del president o presidenta de la Generalitat, el conseller primer o consellera primera, si s'escau, i els consellers"**. En la mesura que concreta la composició, es pot entendre que la limita als membres que explicita i **tancaria així la porta a la possibilitat que per llei es poguessin introduir altres figures**, com per exemple, una o diverses vicepresidències.

Nota

En aquest punt, l'Estatut s'aparta del model constitucional (que inclou una fórmula oberta per tal que per llei es puguin introduir noves figures que componguin el Govern) i s'aparta també del criteri de l'anterior Estatut, que deixava oberta aquesta possibilitat en remetre expressament la regulació de la composició del Govern a una llei posterior.

Ara bé, la Llei 13/2008 regula la composició del Govern i l'amplia respecte el que preveu l'Estatut (en una opció que podria ser contrària a l'Estatut): "El Govern es compon del president o presidenta de la Generalitat, del conseller primer o consellera primera o el vicepresident o vicepresidenta, si s'escau, i dels consellers".

Així doncs, el Govern és un òrgan complex que reuneix en el seu si altres òrgans (el president o presidenta de la Generalitat, el conseller primer o consellera primera, el vicepresident o vicepresidenta i els consellers), que malgrat que estan estretament vinculats entre si, són diferenciables tant des d'un punt de vista subjectiu (composició personal) com objectiu (funcions pròpies). La figura jurídica del president o presidenta de la Generalitat ja l'hem analitzat a les pàgines anteriors, per la qual cosa ara només cal afegir dues consideracions: que **la creació i determinació del nombre, la denominació i l'àmbit de competència dels diferents departaments en què s'estructura el Govern s'estableixen per un decret de la Presidència** de la Generalitat (art. 23.2 de la Llei 13/2008); i que **amb el nom de Presidència també es designa un dels departaments del Govern**, del qual pot ser titular el president o presidenta de la Generalitat, però també el conseller primer o consellera primera, el vicepresident/a o algun altre conseller.

En relació amb el conseller primer o consellera primera i amb el vicepresident/a, ja hem vist que són figures de caràcter potestatiu, la seva existència no és obligada sinó que el president o presidenta decideix lliurement si les nomena. Però en tot cas són **excloents entre elles**: si n'hi ha una, no pot crear-se l'altra (art. 15.1 LPGG), i no hi pot haver més d'una Vicepresidència ni, òbviament, tampoc més d'una Conselleria Primera. Com que ja ens hem referit al conseller primer o consellera primera, remarcarem només que malgrat ser membre del Govern no pot ser titular de cap departament (art. 14.2) i que s'apliquen les disposicions relatives als consellers en tot allò que no contradiu la regulació específica d'aquest càrrec (art. 14.6 LPGG). En canvi, **el vicepresident o la vicepresidenta**, que està regulat a l'art. 15 de la Llei 13/2008, **sí que ha de ser titular d'un departament** (el que determini el president o presidenta de la Generalitat). A més de les funcions pròpies de direcció del seu departament, li corresponen les mateixes atribucions que hem vist que són pròpies del conseller primer o consellera primera i se li poden delegar també les mateixes atribucions presidencials (art. 15.3 i 12.2 LPGG).

Pel que fa als consellers, cal remarcar que cadascun d'ells és un òrgan, que presenta un doble caràcter, polític i administratiu. Així, són membres del Govern i participen com a tals de forma col·lectiva de les funcions atribuïdes a aquest òrgan d'acord amb les seves regles de funcionament col·legiat (art.

28 a 35 de la Llei 13/2008 i art. 27 a 34 de la Llei 13/1989). Però **ahora són els titulars i caps superiors del seu respectiu departament administratiu**, i com a tals els correspon les atribucions que concreten els articles 16 de la LPGG i 12 de la Llei 13/1989.

Atribucions dels consellers

D'entre les atribucions que corresponen als consellers com a integrants del Govern destaquen: desenvolupar l'acció de govern en l'àmbit de les funcions que li són assignades de conformitat amb les directrius del president o presidenta; representar el seu departament, dirigir-lo i organitzar-lo, i establir-ne les prioritats; proposar al Govern avantprojectes de llei i projectes de decret legislatiu, de decret llei i de decret; exercir la potestat reglamentària (dictant ordres) en matèria d'organització del seu departament i sempre que una disposició amb rang de llei l'habiliti; proposar el nomenament i separació d'alts càrrecs que hagin de ser nomenats pel Govern i nomenar i separar els altres càrrecs del departament; resoldre els conflictes d'atribucions que s'hi produeixin; resoldre, en última instància, els recursos i les reclamacions administratives que no pertoquin a organismes o autoritats inferiors al departament; i autoritzar les despeses pròpies del departament, dins l'import dels crèdits autoritzats i d'acord amb les normes d'execució del pressupost.

El Govern pot crear en el seu si **comissions de govern** (de caràcter temporal o permanent), que tindran les funcions que específicament els atribueixi o els delegui (art 31 LPGG), i pot crear també **comissions interdepartamentals** amb la finalitat d'examinar i coordinar assumptes d'àmbit concret i específic que afectin diversos departaments; la norma de creació d'aquestes comissions n'ha de fixar la composició, la presidència, les funcions, la durada i les normes de funcionament (art. 31.2 LPGG i art. 51 de la Llei 13/1989). El Govern també pot nomenar **comissionats per a actuacions específiques**, però, tot i que poden assistir a les reunions del Govern quan hi són convocats per a informar del desenvolupament de les funcions que tenen encomanades, **no en són membres en sentit estricte**, i actuen sota la direcció del titular del departament on estan adscrits (art. 24 de la Llei 13/2008). Els comissionats tenen la condició d'alts càrrecs i els adscrits al Departament de la Presidència o al departament del qual sigui titular el vicepresident o vicepresidenta **poden tenir la denominació de viceconsellers** (art. 24.3 Llei 13/2008). D'altra banda, com veurem més endavant, **els delegats territorials del Govern representen el Govern** i són la màxima autoritat de la Generalitat a la delegació territorial respectiva.

1.7. Les funcions i atribucions del Govern

D'acord amb el que estableix l'art. 68.1 de l'Estatut, el Govern **és la institució que "dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat"**, de la que forma part; així, malgrat que també li encomana "exercir la funció executiva i la potestat reglamentària", l'Estatut configura el Govern **no només com a poder executiu sinó sobretot com a òrgan de direcció política, a qui li correspon com a funció principal governar**. Aquesta funció de direcció política la comparteix amb les altres dues institucions estatutàries principals: la Presidència de la Generalitat (del qual parteix la iniciativa de la direcció política) i el Parlament (que, com és propi d'una democràcia parlamentària, actua bàsicament com una instància d'impuls, de suport i de control). El Govern és, doncs,

un òrgan de direcció política, però no l'únic, i al mateix temps és un òrgan de direcció administrativa, és un dels òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat (art. 5.1 de la Llei 13/1989).

L'Estatut remet a la llei la concreció de les atribucions del Govern (art. 68.3 EAC), i actualment aquesta llei és la 13/2008. I fonamentalment és al seu l'art. 26 on es detallen **les atribucions més destacades que corresponen al Govern:**

a) **Dirigir l'acció política i l'Administració de la Generalitat, en el marc de les directrius generals de l'acció de govern** establertes pel president o presidenta de la Generalitat.

b) **Exercir la iniciativa legislativa** (art. 62.1 EAC), i **per tant aprovar projectes de llei i presentar-los al Parlament**, i si ho creu convenient, acordar-ne la retirada.

c) **Elaborar i aprovar el projecte de pressupostos** de la Generalitat, i un com aprovats pel Parlament, executar-los; també li correspon donar o denegar la conformitat a la tramitació de les proposicions de llei que poden implicar un augment de crèdits o una disminució dels ingressos pressupostaris.

d) **Dictar decrets legislatius i decrets llei** (aquesta última facultat és una novetat introduïda per l'art. 64 de l'EAC del 2006).

e) **Exercir la potestat reglamentària** en tots els casos en què no estigui específicament atribuïda a la Presidència de la Generalitat o als consellers.

f) **Adoptar les mesures necessàries per a l'execució dels tractats i els convenis internacionals** i per al compliment dels actes normatius que en derivin, en allò que afecti les matèries que siguin competència de la Generalitat.

g) **Establir l'estructura orgànica de cada departament** (art. 23.4 LPGG).

h) **Acordar el nomenament i el cessament**, a proposta del president o presidenta de la Generalitat o del conseller o consellera competent, **dels alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de rang igual, assimilat o superior al de director o directora general**.

i) **Nomenar comissionats** amb un àmbit d'actuació específic (art. 24.1 LPGG) i **crear comissions interdepartamentals** per a examinar i coordinar assumptes que afectin a diversos departaments (art. 51 Llei 13/1989).

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

k) Participar en els processos per a designar magistrats del Tribunal Constitucional i membres del Consell General del Poder Judicial, i també designar o participar en els processos per a designar membres dels organismes econòmics i socials de l'Estat a què fa referència l'article 182 de l'Estatut, en els termes que estableixin les lleis i el Reglament del Parlament.

l) Proposar al president o presidenta de la Generalitat el nomenament d'una tercera part dels membres del Consell de Garanties Estatutàries (art. 77.1 EAC).

m) Aprovar els projectes de convenis i els acords de cooperació amb l'Estat i amb altres CA.

n) Proposar al Govern de l'Estat, almenys cada cinc anys i amb l'informe previ del Consell de Justícia de Catalunya, la determinació i la revisió de la demarcació i planta judicial (art. 107.1 EAC).

o) Instar el Govern de l'Estat a iniciar accions davant el Tribunal de Justícia de la Unió europea en defensa dels legítims interessos i competències de la Generalitat (art. 191.2 EAC), així com dirigir al Govern de l'Estat les observacions pertinents en relació a les iniciatives de revisió dels tractats de la Unió europea (art. 185.1 EAC) i en relació a les iniciatives presentades per l'Estat davant de la Unió Europea (art. 186.4).

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

q) Interposar recursos d'inconstitucionalitat contra llei estatals que afectin l'àmbit de l'autonomia de Catalunya **i promoure conflictes de competències davant el Tribunal Constitucional** en relació a disposicions i actes de l'Estat o d'altres CA, així com també personar-se en aquests procediments i en els conflictes en defensa de l'autonomia local (art. 75 *quinquies* LOTC).

r) Atorgar honors i distincions, d'acord amb la normativa específica.

s) Deliberar prèviament a la presentació, per part de la Presidència de la Generalitat, **d'una qüestió de confiança** (art. 44.1 LPGG), **i d'una dissolució anticipada del Parlament** (art. 75 EAC). En ambdós casos, és una deliberació preceptiva, però no vinculant, de tal manera que el president o presidenta de la Generalitat no pot decidir sense consultar obligatòriament el Govern, però la decisió correspon a la presidència i no cal ni que se sotmeti a votació.

1.8. El govern en funcions

Una de les novetats importants que aporta la Llei 13/2008 és la regulació de l'actuació del govern en funcions (art. 7.2 i 7.3, i 18 i 27 LPGG); ni l'Estatut actual ni el de 1979 no fan cap referència al govern en funcions i l'única regulació es trobava en dos articles de la ja derogada Llei 3/1982 (art. 59.2 i 68) que no

detallaven la posició ni els límits del Govern en funcions. Tanmateix, aquesta novetat no implica originalitat perquè la Llei 13/2008 segueix en aquest cas quasi literalment el que preveu la Llei espanyola del Govern (art. 21 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre).

Nota

Malgrat que en la redacció final de l'EAC del 2006 no hi ha cap referència al Govern en funcions, en els documents de treball de l'Institut d'Estudis Autònomic per a l'elaboració del nou Estatut del 2006 es preveia que "el Govern cessant continuarà en funcions fins a la presa de possessió del nou govern" i que "durant aquests període el Govern només pot adoptar les decisions que requereix l'administració ordinària dels afers públics, sense adoptar cap mesura que pugui comprometre l'acció política del nou Govern" (art. 23.2). Aquesta expressa limitació va ser rebutjada i ja no va aparèixer en l'Informe elaborat per la Ponència conjunta del Parlament de Catalunya. Però el fet que no es volgués incloure a l'EAC del 2006 una fórmula limitadora de les atribucions del govern cessat, no impedeix que aquesta pugui ser –com així és– una opció del legislador, perquè l'Estatut tampoc no descarta aquesta possibilitat.

La construcció del govern en funcions com a govern limitat és congruent amb la idea bàsica de la forma de govern parlamentària que fa indivisible el binomi confiança parlamentària-representativitat governamental; quan falta la confiança parlamentària i per tant la representativitat governamental, la previsió que el govern ha de continuar en funcions fins a la presa de possessió del nou govern implica necessàriament un tercer element, l'atenuació competencial. Aquesta base (que és compartida per la majoria de la doctrina) sembla que és el punt de partida de la nova regulació legal. El problema està en fer compatible aquesta necessària limitació d'atribucions amb la no menys important necessitat que no es produeixin buits de poder i que el govern no deixi de tutelar l'interès general.

L'opció del legislador català no és deixar el tema dels límits del Govern en funcions a l'autorestricció governamental (a la prudència o cortesia) sinó regular-los tot buscant un cert equilibri entre la necessitat de continuació governamental per tal d'evitar buits de poder i la també necessària limitació d'atribucions, atès que amb el cessament s'ha produït el trencament de la relació de confiança. La regulació dels límits del govern en funcions es fa establint **dos tipus de clàusules: una clàusula de delimitació positiva (fixant què pot fer el Govern)**, molt semblant a la prevista a l'art. 21.3 de la Llei 50/1997, però trossejada en dos preceptes (art. 18.2 i 27.1 LPGG), i **una clàusula en negatiu (detallant les atribucions concretes que no pot exercir el Govern)**, com també preveu l'esmentada Llei del Govern espanyol a l'apartat quart de l'art. 21, però amb unes exclusions no del tot coincidents). Però tant la clàusula de delimitació positiva com la negativa utilitzen tot una sèrie de conceptes jurídics indeterminats que deixen molt marge a la interpretació i una certa situació d'inseguretat.

Així, a l'art. 18, la Llei estableix que **el Govern cessa quan cessa en el càrrec el president o presidenta de la Generalitat, però es manté en funcions fins a la presa de possessió del nou Govern.**

Duració del Govern en funcions

El període de govern en funcions es pressuposa relativament breu en circumstàncies normals, però pot allargar-se més de quatre mesos si el Parlament no fos capaç d'investir un nou titular de la presidència i s'haguessin de convocar noves eleccions. Efectivament, el període de govern en funcions no sempre és tan breu com podria donar entendre l'art. 4.2 LPGG quan preveu que "dins els deu dies següents a la constitució de la legislatura, o dins els deu dies següents al fet causant d'un dels altres supòsits en què escaigui l'elecció, el president o presidenta del Parlament, un cop consultats els representants dels partits i grups polítics amb representació parlamentària, ha de proposar al Ple un candidat o candidata a la presidència de la Generalitat"; el període govern en funcions es podria perllongar per un període de més de 4 mesos en tots els supòsits que activen el govern en funcions (art. 7.1 LPGG), excepte en el cas d'aprovació d'una moció de censura. Fins ara, el període més llarg de Govern en funcions a Catalunya va ser de més de cinc mesos (del 3 d'agost del 2015 al 13 de gener del 2016).

I en l'apartat segon de l'art. 18, la Llei encomana al govern en funcions una tasca molt important, encara que una mica genèrica i que hauria de forma part del bagatge no escrit en una veritable cultura política democràtica: **"El Govern en funcions ha de facilitar el desenvolupament normal del procés de formació del nou Govern i del traspàs de poders"**.

L'art. 27 LPGG concreta una mica més l'abast de les atribucions del Govern en funcions. D'entrada la llei estableix un límit general en afirmar que "El Govern, quan es troba en funcions, ha de limitar la seva actuació al despatx ordinari dels assumptes públics, inclòs l'exercici de la potestat reglamentària, i s'ha d'abstenir, llevat que ho justifiquin raons d'urgència o d'interès general degudament acreditades, d'adoptar qualssevol altres mesures" (art. 27.1 LPGG). I tot seguit estableix restriccions específiques, detallant tres atribucions que explícitament li queden prohibides: "El Govern, quan es troba en funcions, no pot aprovar el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat, ni presentar projectes de llei al Parlament, ni dictar decrets legislatius" (art. 27.2 LPGG). Però en canvi li permet una atribució que sembla lògica i coherent amb l'excepció per raó d'urgència que ja preveia a la clàusula general de l'art. 27.1 LPGG: "El Govern, quan es troba en funcions, pot dictar decrets llei, de conformitat amb el procediment i en els supòsits que determinen l'Estatut i les lleis" (art. 27.3 LPGG).

En conjunt, **el resultat és un mandat al Govern en funcions que restringeixi a allò imprescindible la seva producció normativa** (tant l'exercici de la potestat reglamentària com la potestat per aprovar decrets legislatius o presentar projectes de llei al Parlament), amb l'excepció dels decrets llei (que ja parteixen del pressupòsit de la necessitat extraordinària i urgent) **i que es limiti a la "gestió ordinària", excepte que es tracti de situacions urgents o d'interès general**. Però cal remarcar que segons com s'interpreti la urgència o l'exigència de l'interès general poden arribar a permetre a la pràctica una gran ampliació de les atribucions del govern cessant fins al punt d'arribar a una quasi identificació amb l'àmbit d'actuació d'un govern en plenitud competencial. Així doncs, l'opció de la Llei per la limitació de les facultats del Govern en funcions és clara, però més enllà d'aquest objectiu general, **el problema**

està en determinar l'abast concret de tots aquests conceptes jurídics indeterminats (despatx ordinari, raons d'urgència, interès general), la qual cosa fa necessari un ús prudent i responsable per part del govern cessant d'aquestes excepcions.

Govern en funcions i confiança política

Fóra bo que els governs cessants s'autolimitessin les seves atribucions a la mera gestió, si més no en els casos en què el cessament ha estat causat per una retirada de la confiança parlamentària (ja sigui per l'aprovació d'una moció de censura com per la denegació d'una qüestió de confiança, supòsit aquests últim en què el període de govern en funcions pot arribar a ser molt més llarg). En aquest sentit, arribar a establir unes convencions sobre l'abast competencial del govern i del president o presidenta de la Generalitat en funcions podria esdevenir molt útil per a acabar de perfilar la regulació actual.

En qualsevol cas, la llei no distingeix entre les diferents causes de cessament (políticament no és el mateix, per exemple, estar en funcions perquè s'ha perdut una qüestió de confiança o perquè s'han celebrat unes eleccions que han guanyat amb claredat les forces parlamentàries que donen suport al Govern) i tampoc no preveu sancions jurídiques específiques per a l'incompliment d'aquestes limitacions que estableix; el fet que el legislador hagi optat per una delimitació en base a conceptes jurídics indeterminats, augmenta les dificultats per determinar en via jurisdiccional la presumpta incompetència d'un govern en funcions i, òbviament, tampoc no és possible exigir responsabilitats polítiques d'un govern que ja està cessat. Així, si l'oposició considera que el govern en funcions s'ha extralimitat, ja sigui perquè ha desenvolupat una política innovadora derivada del programa governamental o partidista o ha adoptat injustificadament decisions que poden comprometre de forma important l'actuació política del següent Govern, només li queda "políticament" l'opció de denunciar aquest incompliment davant l'opinió pública.

1.9. El funcionament del Govern

L'Estatut del 2006 no estableix cap regla concreta sobre el funcionament intern del Govern (com tampoc no ho feien els estatuts del 1979 ni el del 1932), però del mateix Estatut en podem extreure **els quatre grans principis que regeixen l'actuació del Govern: la preeminència del president o presidenta de la Generalitat sobre el Govern (art. 67.1 EAC), la responsabilitat política solidària dels membres el Govern (art. 74.1 EAC), la responsabilitat individual i directa de cada un d'ells per la seva gestió (art. 74.1 EAC) i el principi de col·legialitat (art. 68.1 EAC)**. El primer i el quart ja els hem comentat (epígrafs 1, 2.1, 3.1 i 4.1) i del segon i tercer en parlarem a l'epígraf 8. És la **Llei 13/2008 la que regula el funcionament del Govern** i en determina el procediment per a la convocatòria, les deliberacions i el règim d'adopció d'acords. En allò que no preveu aquesta llei, poden ser d'aplicació les normes que regulen el funcionament dels òrgans col·legiats contingudes als articles 27 a 34 de la Llei 13/1989.

El Govern es reuneix convocat i presidit pel president o presidenta de la Generalitat i la convocatòria ha d'anar acompanyada de l'ordre del dia de la reunió (art. 28.1 LPGG).

Per a la validesa de les deliberacions i dels acords, **cal que hi siguin presents el president o qui el substitueixi i almenys la meitat dels consellers (art. 28.2 LPGG)**. Com hem vist, a les sessions del Govern, hi poden assistir també els comissionats, si són específicament convocats, però atès que no són membres del govern, hi assistiran amb veu però no amb vot. **Els acords s'adopten**

per majoria simple i, en cas d'empat, el vot del president o presidenta és diriment (art. 29 LPGG). Les decisions del Govern han de constar en una acta que ha d'estendre el secretari o secretària del Govern, que no ha de ser necessàriament membre de Govern (art. 29.2 LPGG).

Els membres del Govern **són obligats a guardar secret de les deliberacions, de les opinions i els vots** que emet cadascú, fins i tot un cop hauran cessat en el càrrec. Tampoc no poden divulgar els documents que coneixen per raó del càrrec, mentre no s'hagin fet públics oficialment (art. 30 LPGG).

Finalment, cal destacar que la normativa actual preveu dos òrgans que **per a fer la tasca preparatòria de les reunions del Govern: la secretaria del Govern**, que s'encarrega de donar assistència jurídica i suport tècnic i de preparar les reunions del Govern de la Generalitat i del Consell tècnic; i **el Consell Tècnic del Govern**, que és un òrgan col·legiat que s'ha de regular per decret, que és convocat i presidit pel conseller/a primer/a o pel vicepresident/a i que està integrat pels secretaris generals de cada departament, que veuen reforçat així el caràcter de segona autoritat del respectiu departament.

1.10. L'estatut jurídic del president o presidenta i dels consellers

Dins de l'estatut jurídic de la presidència de la Generalitat i de la resta de membres del Govern, cal fer referència a cinc qüestions: les prerrogatives que se'ls hi reconeixen (immunitat parcial i fur jurisdiccional), el règim d'incompatibilitats, els honors i la dotació que comporta el càrrec, i els drets econòmics postcessament.

- **La immunitat limitada i el fur jurisdiccional.** En el mòdul anterior hem vist que l'Estatut atorgava tres prerrogatives als diputats del Parlament de Catalunya (immunitat parcial o limitada, inviolabilitat i fur especial). D'aquestes tres, **l'art. 70 EAC en reconeix dues al president o presidenta de la Generalitat i als consellers: la immunitat limitada i el fur especial, exactament en els mateixos termes que per als diputats**, per la qual cosa ens remetem al que allà s'ha explicat, remarcant només dues qüestions.

Nota

En primer lloc, que l'Estatut del 2006, igual que el del 1979, atorga en aquest aspecte el mateix tracte als consellers que al president o presidenta de la Generalitat, renunciant a donar al titular de la Presidència un plus de protecció en atenció al seu caràcter de màxim representat de la Generalitat. I en segon lloc, que si entenem –tal com hem defensat anteriorment– que els art. 152.1 de la Constitució i 67.2 de l'Estatut quan estableixen que el president o presidenta de la Generalitat ha de ser elegit pel Parlament entre els seus membres, en realitat el que s'està fixant és una condició d'accés al càrrec i no un requisit que necessàriament s'hagi de mantenir durant tot el mandat del president, es comprèn millor perquè quan l'EAC regula la immunitat i el fur judicial del president –i és pràcticament l'únic aspecte de l'estatut jurídic del president que preveu– ho fa pràcticament en els mateixos termes (art. 70) que quan ho regula per als diputats (art. 57), reiteració que resultaria evidentment sobrerera si no fos que el president, en algun moment del seu mandat, pot no ser diputat. Així, el que aparentment podria semblar una reiteració in-

necessària, es converteix en una encertada previsió respecte del president que, pel motiu que sigui, hagi renunciat al seu inicial escó de diputat.

- **Incompatibilitats.** A diferència de la Constitució espanyola, que estableix les normes bàsiques del règim d'incompatibilitats dels membres del Govern de l'Estat (art. 98.3 i 4 CE), l'Estatut d'autonomia de Catalunya no conté cap regulació respecte a aquesta matèria i es limita a remetre a la llei la determinació de l'estatut jurídic del president o presidenta de la Generalitat (art. 67.5 EAC), guardant silenci respecte dels altres membres del Govern. Una vegada més, és la Llei 13/2008 la que estableix, d'entrada, les incompatibilitats del president (art. 9) i dels consellers (art. 22), **fixant el mateix règim d'incompatibilitats per tots els membres del govern: una prohibició general respecte de "qualsevol altra funció pública que no derivi de l'exercici del càrrec, salvant la condició de diputat o diputada al Parlament de Catalunya";** però a diferència del que fixava anteriorment la Llei 3/1982 no es refereix a l'àmbit privat, sinó que remet a la legislació vigent en matèria d'incompatibilitats dels alts càrrecs (art. 9.2). **Actualment aquesta llei és 13/2005, de 27 de desembre, que regula el règim d'incompatibilitats** no només del president o presidenta i de la resta de membres del Govern sinó **de tots els alts càrrecs al servei de la Generalitat.**

Article 10.1 de la Llei 13/2005

L'art. 10.1 de l'esmentada Llei 13/2005 d'incompatibilitats dels alts càrrecs estableix el següent:

"El càrrec de president o presidenta de la Generalitat és **incompatible amb l'exercici de qualsevol altra funció o activitat pública o privada** que no derivi de l'exercici del seu càrrec, excepte la de diputat o diputada al Parlament. Els consellers poden compatibilitzar llur càrrec amb la condició de diputat o diputada al Parlament, llevat que percebin retribucions periòdiques per l'exercici d'aquesta activitat o que el mateix Parlament n'estableixi la incompatibilitat."

La Llei 13/2008 dona nova redacció a l'art. 10.2 de la Llei 13/2005, que havia resultat polèmic en relació amb algun conseller del Govern de la Generalitat, i exclou la possibilitat que els membres del govern puguin ser alcaldes o regidors.

- **Honors.** L'EAC del 2006 no determina els honors ni la dotació que pertocuen als membres del Govern de la Generalitat, ni tan sols fixa algun tipus de directriu o principi general (com tampoc no ho feia l'EAC del 1979 ni la Llei 3/82). La normativa inicial, va ser el Decret 189/1981 i, 22 anys després, la Llei 6/2003, que regulen, respectivament, alguns aspectes de protocol (com l'ordre de precedències i el tractament del president o presidenta de la Generalitat i dels consellers) i l'estatut dels expresidents. Actualment l'art. 8 de la Llei 13/2008 ha elevat de rang el que el Decret 189/81 ja va establir: **el tractament del president de la Generalitat de Catalunya és el de "Molt Honorable Senyor o Molt honorable senyora"**, essent-ne l'abreviatura *M. Hble. Sr.* o també *M. H. Sr.* (o *Sra.*, si és el cas). És el mateix tractament que el president o presidenta del Parlament.

A Catalunya, són les dues úniques autoritats que tenen aquest tractament; **els consellers tenen el tractament d'"Honorable Senyor"** (art. 19 LPGG). **Aquests tractaments són vitalicis** (art. 18 del Decret 189/81).

Finalment, cal esmentar que la residència oficial, que té un component honorífic i un d'econòmic, és el Palau de la Generalitat i no és només la residència oficial del president o presidenta sinó que és també la seu del Govern de Catalunya i de la Presidència de la Generalitat, i és un dels pocs edificis d'origen medieval a Europa que es manté com a seu del govern i de la institució que el va construir.

Distintius institucionals

D'altra banda, el president o presidenta de la Generalitat té dret a utilitzar com a distintius la bandera de Catalunya i l'escut de la Generalitat i té dret a rebre els altres honors que corresponen a la dignitat del càrrec (art. 8.2 LPGG, però no especifica quins són aquests altres honors) i als efectes de precedències i protocol a Catalunya, el president o presidenta de la Generalitat té la posició preeminent que li correspon com a representant de la Generalitat i com a representant de l'Estat a Catalunya i presideix, de conformitat amb la legislació vigent, els actes oficials als quals assisteix (art. 67.5 EAC i 8.2 LPGG). Respecte dels consellers, l'art. 19 també preveu genèricament que "tenen els drets honorífics i protocol·laris propis del càrrec" sense tampoc especificar-los, i que "correspon al president o presidenta de la Generalitat de determinar, per decret, l'ordre de prelació protocol·lària entre els consellers". Finalment, l'art. 19.3 preveu que "als efectes de precedències i protocol, el conseller primer o consellera primera, o el vicepresident o vicepresidenta, si han estat nomenats, tenen una posició preeminent respecte als altres consellers".

- **Dotació econòmica.** Les retribucions dels membres del govern de la Generalitat no estan referenciades ni a l'Estatut ni estan regulades per llei (a diferència del que succeeix, per exemple, al País Basc); els seus drets econòmics es fixen lliurement a la llei de pressupostos. Des del 2004, estan penjades al web de la Generalitat totes les retribucions dels òrgans superiors, alts càrrecs de l'Administració i càrrecs directius de les entitats autònomes i entitats gestores de la Seguretat Social. Per al 2008, la retribució anual bruta del president era de 169.446,78 €, i la dels consellers, 127.737,04 €. A partir del juny del 2010 aquesta retribució va baixar fins a 144.033,12 per al president, i 108.576,64 per als consellers.
- **Drets econòmics després del cessament.** En aquesta qüestió, la regulació actual respecte del president o presidenta de la Generalitat és molt diferent de la dels consellers. **Respecte del consellers** no hi ha una llei que ho reguli amb caràcter general, sinó que, fins ara, tots els pressupostos han incorporat una clàusula que preveu que si un conseller o consellera deixa el càrrec té dret a **una pensió de com a màxim 18 mesos**, que deixa de percebre des del moment que rebi alguna altra retribució de fons públics. En canvi, pel que fa al president o presidenta de la Generalitat, fins l'any 2003, un dels buits importants en la regulació de seu estatut jurídic era la condició d'expresident o expresidenta. Estaven regulades les pensions del expresidents del Parlament, però no la dels expresidents de la Generalitat. Aprovada per unanimitat, la Llei 6/2003, de 22 d'abril, de l'Estatut dels expresidents de la Generalitat, en regula bàsicament quatre aspectes:

- **Una assignació mensual equivalent al 80%** de la retribució mensual que correspon a l'exercici del càrrec de president o presidenta de la Generalitat (limitada en el temps, per un període equivalent a la meitat del temps que han estat en el càrrec, i com a mínim, per una legislatura). Tindran dret a rebre aquesta assignació mensual sempre i quan no tinguin cap altre ingrés provinent de càrrec públic o de lliure designació remunerat, i en cas de tenir-lo la llei els hi reconeix el dret d'opció (art. 4).
- **Una pensió vitalícia** quan arribin a l'edat de 65 anys, equivalent al 60% de la retribució del titular de la Presidència de la Generalitat (art. 3).
- **Una pensió també vitalícia per al cònjuge vidu** d'un expresident o expresidenta de la Generalitat, equivalent al 50% de la pensió que estableix l'art. 3.
- **Una oficina de suport a l'expresident**; en aquest cas, la llei deixa a mans del Govern la regulació de tots els mitjans necessaris per al seu funcionament, i sense concretar-ne cap aspecte es limita a preveure que "el govern ha de facilitar als expresidents de la Generalitat els mitjans necessaris per al sosteniment d'una oficina adequada a les responsabilitats i a les funcions exercides, i la dotació pressupostària per al funcionament ordinari d'aquesta oficina i per les atencions de caràcter social i protocol·lari que corresponguin" (art. 7).

Decret 195/2003

En el desenvolupament d'aquestes previsions, el Decret 195/2003 concreta que s'adscriuran **tres llocs de treball al seu servei** (un de nivell 30 i dos de nivell 22) que seran proveïts, a proposta seva, mitjançant el sistema de lliure nomenament, i **disposaran també d'una dotació pressupostària per a despeses d'oficina**, atencions de caràcter social i, si s'escau, **despeses per al lloguer d'immobles**, en la quantia que estableixi anualment la llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya, **així com d'un automòbil de representació amb xofer**, proporcionats pel departament de la Presidència i **els serveis de seguretat necessaris** per al desenvolupament de les seves funcions (art. 4).

Tots aquests drets i prestacions que s'atorguen als expresidents són independents del temps que haguessin exercit el càrrec. Per breu que sigui el temps que hagin exercit la presidència de la Generalitat tindran tots els drets que inclou l'Estatut d'expresident, a diferència del que succeeix en d'altres CA, com per exemple el País Basc, en què per a tenir dret a percebre la pensió vitalícia els lehendakaris (i els consellers) han d'haver prestat com a mínim dos anys de servei a la comunitat autònoma.

L'any 2015, després de la confessió pública de Jordi Pujol que havia tingut durant anys diners no declarats a l'estranger, **es va reformar la Llei 6/2003 de l'Estatut dels expresidents**. La llei no considerava la possibilitat que es poguessin revocar els drets i l'Estatut dels expresidents ni tampoc establia supòsits de renúncia voluntària o obligada, o de revocació parlamentària. En el

preàmbul de la Llei s'explicita que "no es pot obviar la possibilitat que es donin a conèixer fets relatius a alguna de les persones que han exercit el càrrec, esdevinguts abans, durant o després del seu mandat, que mereixin condemna i que la facin indigna de continuar gaudint de les consideracions que la llei li atorga. En aquests casos, cal preservar la dignitat de la institució, salvaguardar-ne l'honorabilitat i fer evident que els actes en qüestió són impropis d'un president de la Generalitat i que, per tant, la persona responsable no pot continuar associada a aquest càrrec, que representa el conjunt del país".

Amb la reforma de la Llei, s'afegeix l'article 8, que estableix que **els drets i les prerrogatives reconeguts per aquesta llei són renunciables**, i que la renúncia s'ha de presentar per escrit davant la Mesa del Parlament. També preveu que **els drets i les prerrogatives dels expresidents poden ésser revocats totalment o parcialment per acord del Ple del Parlament, adoptat per majoria de dues terceres parts** dels seus membres, en cas que consideri que ja no concorren les condicions d'honorabilitat necessàries en la persona d'un expresident o expresidenta de la Generalitat, atenent fets coneguts o que es puguin constatar, o en cas de condemna penal ferma contra la persona d'un expresident o expresidenta de la Generalitat. Abans d'adoptar l'acord de revocació, el Parlament ha de convocar l'expresident o expresidenta que en sigui objecte a una compareixença davant la comissió que correspongui, per tal que pugui manifestar la seva posició sobre els fets. La iniciativa del procediment de revocació correspon a dos grups parlamentaris o a una cinquena part dels membres del Parlament. La sol·licitud ha d'expressar els motius que la justifiquen. El debat i la votació d'una sol·licitud de revocació s'han de substanciar en el termini de dos mesos des de la presentació de la sol·licitud. En cas de condemna penal ferma, el debat sobre la revocació s'ha d'incloure automàticament en l'ordre del dia de la primera sessió que es convoqui un cop feta pública la sentència.

D'altra banda, amb la reforma del 2015 de la Llei 6/2003 també s'estableix que **els expresidents de la Generalitat han d'elaborar una memòria anual** (amb la descripció de les activitats dutes a terme durant el període corresponent i la informació detallada sobre les despeses de funcionament de l'oficina i sobre les despeses derivades de l'exercici dels drets i les prerrogatives reconeguts per la llei, d'acord amb la dotació pressupostària assignada).

1.11. La responsabilitat política del president o presidenta i del Govern

L'Estatut, d'acord amb la Constitució, estableix que **el president i el Govern seran responsables políticament davant del Parlament** (art. 74.1 EAC i 152.1 CE), **però** més enllà d'esmentar l'aprovació d'una moció de censura i la denegació d'una qüestió de confiança com a causes de cessament del president o presidenta de la Generalitat (art. 67.7 EAC), **no regula aquests mecanismes** d'exigència de responsabilitat política (els denominats control-sanció) ni tampoc els instruments de control-inspecció, que ja s'han examinat al tema anterior. **La regulació concreta** de la moció de censura i de la qüestió de confiança

la trobem a la Llei 13/2008 (art. 43 i 44) i al Reglament del Parlament (art. 149 i 150), amb unes previsions no sempre coincidents i a vegades en part contradictòries entre aquestes dues normes. Fins ara, aquests són els dos únics mecanismes d'exigència de responsabilitat política (els de control-sanció) que s'han regulat a Catalunya. La normativa catalana no ha previst una moció de censura individual per als consellers, malgrat que aquesta possibilitat no només no està prohibida per l'Estatut sinó que sembla que és l'opció que apunta l'Estatut, quan fa referència a la responsabilitat directa de cadascun dels consellers per la seva gestió (amb una redacció similar a la del 1979). Així doncs, l'exigència de responsabilitat política davant del Parlament, encara que sigui per la gestió d'un conseller, s'ha de vehicular necessàriament a través de la moció de censura o de la qüestió de confiança.

1) La moció de censura

La moció de censura és l'instrument extraordinari i suprem de control parlamentari de la política del Govern; l'instrument mitjançant el qual el Parlament es pronuncia, per iniciativa pròpia, sobre el manteniment o la ruptura de la confiança política que atorgà al president o presidenta en la votació d'investidura. Tal com havia fet la 3/1982, la Llei 13/2008 opta per l'anomenada moció de censura constructiva, que és el mateix tipus de moció de censura que establí la Constitució espanyola però que és molt poc freqüent en dret comparat, fins al punt que, des que s'introduí el 1947 a la Llei Fonamental de Bonn, pràcticament només la trobem a Alemanya (tant en l'àmbit federal com en alguns Lands), i a l'Estat espanyol (en l'àmbit central i el de totes les CA). De fet, la moció de censura amb caràcter constructiu va ser dissenyada per donar resposta a la crisi del règim parlamentari liberal de la República de Weimar i per a combatre les majories purament negatives (capaces de derrocar governs però incapaces de formar-los). Com ja hem vist, el caràcter constructiu exigeix no només una majoria parlamentària desfavorable al govern sinó també una majoria favorable a una altra opció de govern i a un altre candidat a presidir-lo. Així doncs, la moció de censura constructiva esdevé un mecanisme extraordinari d'investidura perquè el Parlament no pot enderrocar el Govern si no elegeix al mateix temps un nou president per majoria absoluta.

Conseqüències polítiques de la moció de censura constructiva

Fent coincidir en un sol acte la censura al govern i la investidura d'un nou president de la Generalitat es pretén evitar, d'una banda, els buits de poder que en certa manera poden suposar els períodes de *govern en funcions*, i per altra banda, també es vol evitar la inestabilitat governamental. Però, d'una banda, no s'ha de sobrevalorar l'eficàcia de les normes jurídiques en aquesta matèria perquè l'estabilitat dels governs avui depèn més del sistema de partits que de la regulació jurídica de la moció de censura; així, la doctrina (que és majoritàriament crítica amb aquest tipus de moció de censura), ha destacat que l'estabilitat governamental actual no deriva tant de la dificultat d'enderrocar el Govern sinó de la pròpia estabilitat del sistema de partits i de l'estabilitat del partit o coalició que dona suport al Govern. I d'altra banda, en democràcia, el que és un valor en sí mateix no és tant l'estabilitat d'un mateix govern (la seva longevitat) si no l'automatisme en la successió dels diferents governs i la capacitat de governar mentre estiguin en el poder. I fent coincidir censura i investidura, i exigint el requisit de la majoria absoluta, en realitat el que es genera és una sobreprotecció dels governs minoritaris davant d'una majoria del Parlament que pot bloquejar el programa legislatiu del govern i, per

tant, bona part de la seva acció política, però que si no és capaç de posar-se d'acord respecte d'un candidat i un programa de govern, no pot enderrocar el govern per molt minoritari que sigui. Es reforça així la longevitat del govern, però no necessàriament la governabilitat.

De la regulació de la moció de censura n'examinarem els aspectes següents:

- Requisits

D'acord amb el que estableixen la Llei 13/2008 (art. 43.1), la moció de censura **ha de ser proposada com a mínim per una cinquena part dels membres del Parlament** (com a mínim 27 dels 135) **o per dos grups parlamentaris, ha d'estar motivada** (art. 149.1 RPC) **i ha d'incloure un candidat a la presidència de la Generalitat** (art. 43.1 Llei 13/2008), que ha d'haver acceptat la candidatura.

Canvis en la regulació de la moció de censura

Cal remarcar, com a novetat, que respecte a la regulació que en feia la Llei 3/1982, el mínim per a presentar la moció de censura s'ha augmentat notablement, ja que abans era una desena part dels diputats (14 dels 135).

- Admissió a tràmit

La Mesa del Parlament s'ha de limitar a comprovar els requisits formals per a la presentació, i si és admesa a tràmit, la moció ha de ser comunicada immediatament a la presidència de la Generalitat i als portaveus dels grups parlamentaris (art. 149.1 RPC i art 43.2 LPGG). **Admesa a tràmit la moció, el president o presidenta de la Generalitat no pot exercir la facultat de dissoldre el Parlament** (art. 75 EAC), per impedir que pogués evitar l'exigència de responsabilitat per part del Parlament.

- El debat

La moció ha de ser debatuda en un Ple convocat específicament per aquesta finalitat i no pot ser votada fins al cap de cinc dies d'haver estat presentada (art. 149.8 RPC i 43.3 LPGG), el que es coneix com a *període de refredament* o *de reflexió*. El debat s'inicia amb la defensa de la moció de censura, que fa, durant un màxim de trenta minuts, un o una dels diputats signants de la moció; després, també durant trenta minuts, pot intervenir el Govern, i a continuació, i sense límit de temps, pot intervenir el candidat o candidata proposat per a la presidència de la Generalitat, amb la finalitat d'exposar el programa polític del govern que pretén formar (l'art. 43.3 de LPGG no ho estableix com a potestatiu sinó que fixa que "durant el debat, el candidat o candidata proposat per a la presidència de la Generalitat ha d'exposar el seu programa de govern). D'aquesta manera, el debat de censura fàcilment se centrarà en l'examen del candidat i els seu programa més que en la crítica al govern censurat. Després d'una suspensió establerta per la presidència del Parlament (que no pot ser

superior a les 24 hores), poden intervenir un representant de cadascun dels grups parlamentaris, amb les conseqüents rèpliques i contrarèpliques. **El debat, doncs, s'ordena en gran mesura seguint la pauta dels d'investidura,** amb la particularitat que el candidat o candidata, el president o presidenta de la Generalitat i els membres del govern poden intervenir sempre que vulguin (art. 149.5 RPC).

- La votació

Perquè resulti aprovada la moció de censura ha de ser votada afirmativament per **la majoria absoluta dels diputats** (art. 43.5 LPPG), és a dir, com a mínim 68 dels 135 que formen el Parlament.

- Efectes

En cas de ser aprovada, cessen el president o presidenta de la Generalitat i els membres del seu govern, i queda investit automàticament el candidat o candidata proposat, que haurà de ser nomenat pel rei com a nou president o presidenta (art. 43.6 LPPG) i haurà de prendre possessió del càrrec en el termini de cinc dies a partir del seu nomenament (art. 5.2 LPPG).

En el cas que la moció de censura sigui rebutjada, retirada o decaiguda, el president o presidenta i el seu govern es mantenen en el seu càrrec.

No es pot presentar cap moció de censura dins el mateix període de sessions en què ja se n'ha debatut una. En tot cas, els signataris d'una moció de censura que hagi estat rebutjada o hagi estat retirada no en podran presentar cap més durant el període de sessions següent (art. 43.7 LPPG). És a dir, tota censura que no acabi amb la investidura del candidat proposat comportarà una "penalització" pels diputats que l'hagin signat.

"Sancions" als diputats

Aquesta "sanció", d'una banda, és ara més eficaç (que el que preveia la llei 3/1982) perquè s'ha elevat el nombre mínim de signataris fins a 27, per la qual cosa només un grup parlamentari de com a mínim 54 diputats pot presentar dues mocions de censura consecutives; i d'altra banda, també s'ha "endurit" una mica més aquesta sanció en allargar la durada respecte el que preveia la Llei 3/1982.

Encara que no sigui aprovada la moció de censura, cal remarcar també la importància i la diversitat del efectes polítics. Perquè d'una banda, no sempre el rebuig d'una moció de censura reforça el Govern, i d'altra banda, pel partit o partits que hagin donat suport a la moció de censura i especialment per al candidat proposat, pot suposar tant un reforçament com un debilitament de la seva posició política. Així, malgrat que no s'hagi assolit la majoria absoluta, després de la votació es pot haver manifestat –de forma més o menys inesperada– que el Govern només compta amb el suport d'una majoria relativa, o fins i tot ni això. No és només que el Govern pot

tenir una majoria del Parlament en contra (que tanmateix no s'ha pogut unir a l'entorn d'un candidat i un programa) sinó que es poden haver evidenciat les contradiccions de la majoria governant o una pèrdua de suport parlamentari en relació a una votació anterior (investidura, qüestió de confiança, pressupostos o alguna altra votació d'especial transcendència per al govern); a més, també pot ser que el candidat de la moció de censura compti amb més vots que l'actual president, però que no el pugui desplaçar per que no arriba a la majoria absoluta. Llavors el president i el Govern es mantenen en els seu lloc per "raons jurídiques", però en una situació de debilitat. Contràriament, una moció de censura pot servir per reforçar políticament a un candidat (encara que finalment es perdi la votació), perquè pot evidenciar que hi ha una alternativa i està preparada per a governar, i pot haver ampliat l'acceptació entre l'electorat gràcies a l'atenció que li hagin pogut dispensar els mitjans de comunicació. Finalment, també cal remarcar que la utilització de la moció de censura com a *promoció extraordinària* d'un candidat a la presidència de la Generalitat és una arma de doble tall, que pot anar en contra d'un candidat que acabi perdent la confiança del seu propi partit o que sigui percebut per una majoria de l'electorat com a no prou preparat o amb un programa desdibuixat o no suficientment alternatiu o engrescador per merèixer la confiança en els següents eleccions.

Finalment, cal subratllar que si la moció de censura es considera un instrument extraordinari de control no és només per les conseqüències de la seva aprovació (el cessament del Govern) sinó també perquè no està pensat com un mecanisme d'utilització quotidiana. A Catalunya, des de 1980 només se n'han presentat tres: el 1982 (Josep Benet), el 2001 (Pascual Maragall), i el 2005 (Josep Piqué). Les dues primeres foren rebutjades, i la tercera no es va ni arribar a votar perquè va ser retirada.

2) La qüestió de confiança

D'acord amb l'art. 44.1 de la Llei 13/2008, "el president o presidenta de la Generalitat, havent-ho deliberat prèviament el Govern, pot plantejar al Parlament una qüestió de confiança sobre el seu programa, sobre una declaració de política general o sobre una decisió de transcendència excepcional". La confiança s'entendrà atorgada quan obtingui la majoria simple dels vots emesos (44.3 LPGG).

La qüestió de confiança és **un mecanisme per verificar el manteniment de la relació fiduciària entre president o presidenta i el Parlament** i per tant és també un instrument de control parlamentari de la política del govern, però **en aquest cas, i a diferència de la moció de censura, la iniciativa correspon a la Presidència de la Generalitat. Aquesta fet comporta que la finalitat també sigui diferent: serveix bàsicament per sotmetre al Parlament canvis importants en el programa de govern, i lligar la seva aprovació a la continuïtat del president o presidenta i del seu Govern.** Si amb la moció de censura es perseguia expressar el desacord del Parlament amb el Govern i ces-

sar-lo, amb la qüestió de confiança es pretén comprometre el suport del Parlament a determinades actuacions políticament importants o superar certes situacions de crisi, especialment en governs de coalició o de suport minoritari. Finalment, i en la línia d'afavorir l'estabilitat governamental (que hem vist que és el criteri que presideix les relacions entre el govern i el Parlament), la majoria que s'exigeix per a l'aprovació de la moció de censura (majoria absoluta) també és diferent de la que es requereix per a superar la qüestió de confiança (majoria simple), amb un intent de facilitar la continuïtat governamental.

Els tres principals elements a analitzar en la qüestió de confiança són els requisits per a la presentació, la tramitació parlamentària i els seus efectes.

- **Requisits per a la presentació**

El primer i més important requisit és que **la iniciativa ha de ser del president o presidenta de la Generalitat, però prèvia deliberació del Govern**. L'atribució d'aquesta competència al titular de la presidència encaixa perfectament amb el disseny de la Llei 13/2008 (que confirma el que ja preveia la Llei 3/1982): és conseqüent amb la preeminència jurídica que s'atorga al president o presidenta davant el Govern i, a més, és lògica amb el sistema d'investidura individual. Igual que en el cas de la dissolució anticipada del Parlament, amb aquesta exigència de la deliberació prèvia s'obliga al president o presidenta a conèixer l'opinió dels consellers i, a través d'aquests, indirectament la del partit o partits que li donen suport al Parlament, la qual cosa pot esdevenir un fre a una utilització excessiva per part de la presidència, especialment en els casos de governs de coalició. En tot cas, aquest requisit de la deliberació prèvia impedeix la presentació no premeditada i irreflexiva de la qüestió de confiança, però atenua molt limitadament la indiscutible preeminència del president o presidenta sobre el Govern. Perquè **la intervenció del Govern és preceptiva, però jurídicament no vinculant**, per la qual cosa la presentació d'una qüestió de confiança depèn formalment només de la voluntat del president o presidenta. Jurídicament, el govern no pot obligar al president o presidenta de la Generalitat a presentar una qüestió de confiança, però en canvi, aquest pot arribar a plantejar una qüestió de confiança en contra de l'opinió del Govern. De fet, **no es requereix ni votació, però si aquesta es realitza el seu resultat no és vinculant** per al president o presidenta, per la senzilla raó que l'art. 44.1 de la LPGG (igual que l'art. 112 de la CE) no imposa la necessitat de cap acord i regula la presentació de la qüestió de confiança com una facultat personal. El plantejament d'una qüestió de confiança no és només una facultat personal i exclusiva del president o presidenta sinó que també és discrecional, és a dir, **no hi ha cap supòsit que converteixi aquesta facultat en una obligació jurídica presidencial**.

Conveniència política de presentar una qüestió de confiança

En casos d'alteracions o addicions substancials en el programa de govern o l'adopció de mesures de política general especialment greus, pot ser convenient i fins i tot molt recomanable políticament sotmetre's a una qüestió de confiança, però una cosa és la

conveniència política i una altra cosa ben diferent és que hi hagi un deure jurídic. Cal tenir present que en el sistema parlamentari català no es presumeix mai la pèrdua de la confiança política.

També s'exigeixen uns **requisits formals**: l'art. 150.1 del RPC estableix que **la qüestió de confiança s'ha de presentar mitjançant escrit motivat i acompanyada del certificat corresponent del Govern**, pel qual queda acreditada la seva preceptiva deliberació.

Finalment, d'acord amb l'art. 44.1 de la LPGG, **també es requereix que l'abast de la qüestió de confiança quedi circumscrita a un triple objecte**: el programa de govern, una declaració de política general o una decisió de transcendència excepcional. Aquest tercer supòsit, que és el que singularitza l'objecte de la qüestió de confiança a Catalunya, no el trobem a la CE ni a cap Estatut d'autonomia, però és semblant al que recull a l'art. 196 de la Constitució portuguesa de 1976. Les especificacions de l'art. 44.1 LPGG sobre l'objecte, malgrat que poden semblar bastant genèriques, suposen un intent de limitar materialment la facultat presidencial de plantejar la qüestió de confiança, però en afegir-hi el tercer supòsit ("la decisió de transcendència excepcional"), i mitjançant un concepte jurídic indeterminat, sembla que també s'obre la possibilitat que la qüestió de confiança es plantegi sobre mesures concretes o aspectes específics, sempre i quan tinguin una especial importància. En qualsevol cas, especificant els tres supòsits habilitants, el que **queda exclòs és la possibilitat de plantejar una qüestió de confiança en relació a un projecte de llei** (o sobre algun dels seus articles).

- **Tramitació parlamentària**

Un cop presentada la qüestió, **l'activitat de la Mesa del Parlament és totalment reglada**: s'ha de limitar a verificar que l'escrit remès pel Govern compleix tots els requisits de presentació, de forma i d'objecte que ja hem comentat, sense entrar en el fons de la qüestió plantejada. Admesa a tràmit per la Mesa del Parlament, el president o presidenta del Parlament ho ha de comunicar als portaveus dels grups parlamentaris i convocar el Ple amb l'única finalitat de debatre i votar la qüestió de confiança (art. 150.2 RPC). Es preveu un breu període de reflexió: **la votació no es podrà dur a terme fins que hauran passat, com a mínim, vint-i-quatre hores d'haver estat presentada** (art. 44.2 de la Llei 13/2008), i en qualsevol cas, a l'hora prèviament anunciada per la presidència de la Cambra (art. 150.4 RPC). D'acord amb el que preveu l'art. 150.3 RPC, **el debat s'ordena segons els procediments previstos per a la investidura**, amb el benentès que les intervencions fixades per al candidat o candidata corresponen al president o presidenta de la Generalitat o a qualsevol membre del govern a qui ho encomani. Pel que fa a la majoria necessària **per a l'atorgament de la confiança**, l'art. 44.3 de la Llei 13/2008 esta-

bleix **que serà suficient la majoria simple dels vots emesos**, és a dir, que els vots positius superin els negatius, sense comptar-hi les abstencions, els vots en blanc i els nuls.

- **Efectes**

L'atorgament de la confiança sol·licitada pel president o presidenta de la Generalitat **no comporta cap modificació de la seva posició jurídica** encara que, evidentment **pot tenir importants efectes polítics**, ja siguin de reforçament de la posició política del Govern o, pel contrari, de debilitament d'aquesta posició si la votació posa de manifest una pèrdua significativa de suports parlamentaris (respecte a la votació d'investidura, a una altra qüestió de confiança o respecte a d'una altra votació d'especial transcendència com, per exemple, la dels pressupostos). **Si la moció és rebutjada, cessen automàticament** el president o presidenta de la Generalitat i el seu Govern, **i cal iniciar un nou procés d'investidura** d'acord amb el que hem vist que estableixen els articles 4 i 5 de la Llei 13/2008.

Des del restabliment del Parlament l'any 1980, només un president de la Generalitat ha presentat una qüestió de confiança de la cambra. Carles Puigdemont la va presentar com una resposta al vet als pressupostos del 2016, que no van superar el debat de la totalitat. Era també la primera vegada que la cambra rebutjava uns pressupostos del Govern: el Ple va rebutjar el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat per al 2016 en aprovar les esmenes a la totalitat que hi havien presentat C's, el PSC, CSQP, el PPC i la CUP, amb 72 vots d'aquests grups i l'oposició dels 62 de JxSí. Just després de la votació (8 de juny de 2016), el president de la Generalitat va anunciar al Ple que se sotmetria a una qüestió de confiança després de l'agost. Finalment, la votació va ser el 29 de setembre i, si el 10 de gener Puigdemont era investit president amb 70 vots favorables, en la moció de confiança en rebé 72 (62 de Junts pel Sí i 10 de la CUP, que finalment no va fer cap gest crític). El pressupost no va quedar vinculat explícitament al vot favorable de la CUP, però Puigdemont va remarcar que no tenia sentit fer-los confiança a ell i a la seva proposta i fer-lo caure al cap de dos o tres mesos tombant el nou pressupost. Tanmateix, des de la CUP es va deixar clar que la seva disposició a negociar el pressupost era absoluta, però que no aprovarien un pressupost com el que ja havien rebutjat el mes de juny.

Quadre resum

Moció de censura/Qüestió de confiança	
Elements comuns i diferències	
Elements comuns	Diferències
Naturalesa Són mecanismes de control-sanció, instruments per a l'exigència de responsabilitat política	Iniciativa - Moció de censura: parlamentària (1/5 dels Diputats o dos grups parlamentaris) - Qüestió de confiança: President/a de la Generalitat
Mecànica del debat (en els dos casos és molt semblant al debat d'investidura)	Període de reflexió o refredament - Moció de censura: 5 dies - Qüestió de confiança: 24 hores
	Majoria necessària - Moció de censura: majoria absoluta - Qüestió de confiança: majoria simple
Conseqüències - El cessament del Govern - No es dissol el Parlament ni cal convocar eleccions	Efectes - Moció de censura: investidura automàtica del candidat - Qüestió de confiança: cessament del Govern. Cal iniciar un nou procés de designació de President/a.
Tipus de votació Fins ara ha estat sempre votació pública per crida en hora prèviament fixada (però l'RPC no ho exigeix)	Limitacions Amb una moció de censura en tràmit: el President/a de la Generalitat no pot dissoldre el Parlament Amb una qüestió de confiança en tràmit: el President/a conserva la facultat de dissoldre el Parlament

2. L'Administració de la Generalitat

2.1. Concepte, procés de creació i regulació

La Generalitat ha de disposar d'una administració per tal d'exercir les competències que l'Estatut li atorga. **L'Administració de la Generalitat és el conjunt de mitjans materials i personals de que disposa el Govern per a realitzar les seves funcions executives i de direcció política;** és a dir, el conjunt d'organismes, serveis i dependències que, amb submissió plena a la llei i al dret i sota la direcció política del govern i dels seus membres, constitueix l'organització tècnica i professional que fa possible l'exercici de les competències i la realització dels interessos públics de la Generalitat. En síntesi, segons l'Estatut, **"l'Administració de la Generalitat és l'organització que exerceix les funcions executives atribuïdes per aquest Estatut a la Generalitat"** i té la condició d'Administració ordinària (art. 71. 1 EAC).

El Govern dirigeix l'Administració de la Generalitat, i alhora en forma **part com un dels seus òrgans superiors**. Així, tal com hem vist quan hem estudiat el Govern, l'Estatut configura el Govern no només com a poder executiu sinó sobretot com a òrgan de direcció política, a qui li correspon com a funció principal governar (art. 68.1 EAC). Aquesta funció de direcció política la comparteix amb les altres dues institucions estatutàries principals: la Presidència de la Generalitat (del qual parteix la iniciativa de la direcció política) i el Parlament (que, com és propi d'una democràcia parlamentària, actua bàsicament com una instància d'impuls, de suport i de control). El Govern és, doncs, un òrgan de direcció política, però no l'únic, i al mateix temps és **un òrgan de direcció administrativa, és un dels òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat** (art. 5.1 de la Llei 13/1989). El Govern és la institució que "dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat" (art. 68.1 EAC), i l'Estatut també li encomana "exercir la funció executiva i la potestat reglamentària".

L'Estatut del 1979 gairebé no regulava l'Administració de la Generalitat, només hi havia referències indirectes en diversos preceptes disseminats en el text estatuari. Això era degut, d'una banda, al fet de considerar que no era matèria pròpiament estatutària, sinó que s'havia de regular directament per les lleis que aprovés el mateix Parlament i, d'altra banda, a la voluntat de constituir un aparell administratiu diferent del model vigent a l'Estat espanyol. En aquest aspecte, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1979 també era diferent dels estatuts aprovats per la via de l'art. 143 de la Constitució (CA de via lenta), en els quals hi ha generalment una regulació extensa de l'Administració autònoma i dels seus principis d'organització i funcionament. Malgrat aquest silenci de l'Estatut, **la Generalitat va anar creant d'una manera progressi-**

va una administració pública pròpia, incorporant, d'una banda, els mitjans personals i materials provinents dels traspassos de serveis de l'Estat a la Generalitat (ja iniciats en l'etapa preestatutària) i afegint-hi, d'altra banda, estructures de nova creació que es consideraren necessàries per a prestar nous serveis i per exercir les funcions que la Generalitat tenia atribuïdes.

Així, en l'etapa inicial (1979-1982) l'Administració autonòmica (en xifres totals, és a dir, incloent-hi també el personal vinculat a la sanitat i l'educació) va passar de 1.564 empleats el 1979 a més de 68.000 el 1982. La importància d'aquesta etapa inicial rau en el sorgiment de les primeres dinàmiques de gestió dels recursos humans, condicionades per un context d'al·livi de nous contingents d'empleats públics de procedència diversa; malgrat els intents d'ordenar el procés, el caràcter incipient i precari de les estructures centrals de l'Administració de la Generalitat enfront el volum d'unitats i col·lectius d'empleats incorporats va afavorir els processos d'importació de mecanismes i estructures provinents de les administracions des de les quals es produïen els traspassos, amb un predomini clar de la influència de l'Administració General de l'Estat. És a dir, **es va produir un procés de mimetisme: es va copiar**, potser de manera inconscient en els moments inicials, **el referent de l'Administració general de l'Estat** (d'on provenia la major part dels empleats pública transferits i, especialment, els qui van ocupar les posicions clau de les unitats transversals de la nova administració).

En una segona etapa (1982-1993), es desenvolupa i es consolida un determinat model d'Administració de la Generalitat, condicionat no només per les inèrcies de l'etapa inicial sinó també per la legislació de l'Estat, i es dona un augment més lent però sostingut de la plantilla total de la Generalitat, que el 1992 ja està prop els 90.000 empleats.

Des el 1993 s'inicia una tercera etapa marcada, d'una banda, per una relativa contenció del creixement (que estableix la plantilla total per sobre del 120.000 empleats públics l'any 2000), i d'altra banda, pels programes de modernització i els intents de transformació integral del sistema de funció pública de la Generalitat de Catalunya, amb paràmetres més ajustats als referents internacionals i també amb elements propis del sector privat. De l'any 2000 al 2002 pràcticament no hi va haver increment en la plantilla total de la Generalitat de Catalunya, que tanmateix va tornar a incrementar-se fins a situar-se el 2005 en 143.946 empleats, segons dades del *Llibre blanc de la funció pública catalana*, de 2007 (que no inclou el personal conjuntural que, per a l'Administració de la Generalitat, ascendeix a 10.051 persones i és el personal que ocupa llocs no permanents en l'estructura com ara el contractat o nomenat per dur a terme substitucions puntuals o bé per realitzar tasques de reforç, etc). Finalment, segons dades del Departament de Governació i Administracions Públiques, **a juny de 2008 el total de persones que prestaven serveis a l'Administració de la Generalitat era de 157.974**, sense comptar el personal de substitució i reforç (21.636 persones), el que representa un increment en relació al mes de desembre de l'any 2007 d'un 1,3%. El Departament que té més personal és el

d'Educació (71.823 persones) i els col·lectius amb més efectius són el docent (44,7%), el de salut (22,8%) i el d'administració i serveis (14,2%). Aquestes proporcions entre departaments s'han mantingut bastant semblants, però el desembre del 2011 el total de personal de la Generalitat ascendia a 208.160 persones i eren 202.940 el 2012, una mica menys el 2014 (200.922) i pràcticament el mateix nombre el 2015 (201.079).

Aquestes dades ens permeten afirmar que **l'Administració pública** de Catalunya (que inclou l'Administració de la Generalitat i l'Administració local, amb els seus organismes autònoms i les empreses públiques, universitats i ens parlamentaris, a més de consorcis i fundacions, i deixa de banda l'Administració de l'Estat a Catalunya) és **l'empresa més important de Catalunya**, no tan sols pel que fa al nombre d'empleats (més de 300.000), sinó també perquè amb les seves actuacions incideix de manera significativa en la nostra economia.

Al llarg de tots aquests anys, **les dues lleis més importants en el disseny de l'estructura de l'Administració de la Generalitat han estat la Llei 3/1982**, del Parlament, del president i del Consell Executiu (ara ja derogada), i **especialment la Llei 13/1989**, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, i les seves modificacions posteriors derogada parcialment per **la Llei 26/2010**, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. **En l'àmbit estatal**, però amb important incidència a Catalunya, **cal destacar la Llei 39/2015, d'1 d'octubre**, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (que deroga la Llei 30/1992) i **el Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre (que aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic**, i deroga la Llei 7/2007), que estableix els principis generals aplicables al conjunt de les relacions d'ocupació pública i regula allò que és comú al conjunt del personal funcionari de totes les administracions públiques, més les normes legals específiques aplicables al personal laboral que està al seu servei.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006 sí que regula l'Administració de la Generalitat i ho fa dedicant-li tota una Secció (la segona, articles 71 i 72) dins del capítol III (el Govern i l'Administració de la Generalitat) del títol II (de les institucions). Hi ha hagut, doncs, un canvi de criteri respecte l'Estatut del 1979. **L'Estatut actual estableix els principis d'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat** (apartats 2, 3, 4 i 5 de l'art. 71 EAC) i **reserva a la llei la regulació de la seva organització** (art. 71.6 EAC) i **l'estatut jurídic del personal al seu servei** (art. 71.7 EAC). D'altra banda, **l'Estatut també estableix que el Síndic de Greuges en supervisa l'activitat** (art 78.1 i 78.5 EAC) i **que la Generalitat té competència exclusiva per a regular-ne l'organització**; en concret, correspon a la Generalitat, en matèria d'organització de la seva Administració, la competència exclusiva sobre: a) l'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial, i b) les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa (art. 150 EAC). Més enllà de la competència per a regular l'organització de la seva Administració, i en el marc del que

estableix l'art. 149.1.18 CE, l'EAC del 2006 atorga altres títols competencials a la Generalitat, com per exemple, en relació a la funció pública i al personal al servei de la Generalitat (art. 136), en relació a algun tipus de funcionari en concret (131.3.j, 170.2, 172.1.h, 172.2.e i f), o sobre personal no judicial de l'administració de justícia (art. 103). Així mateix, l'article 159.1 de l'Estatut d'autonomia atorga a la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment administratiu, la competència per a regular les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat. Per al desenvolupament d'aquestes previsions estatutàries, es va aprovar la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, la qual ha derogat bona part de la Llei 13/1989. Per tant, actualment les principals lleis que regulen l'estructura i el funcionament de l'Administració són quatre: la 13/1989, la 13/2008, la 26/2010 i la 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i els governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica. La Llei 13/1989 encara regula els principis generals de l'organització administrativa (art. 4, 5 i 7), estableix els òrgans superiors que formen part de l'Administració (art. 5: president, Govern, conseller primer, vicepresident i consellers), determina els òrgans que componen cada departament (art. 11 a 16), distingeix entre òrgans centrals i territorials (art. 7, 18 i 20) i entre òrgans actius i consultius (art. 21 a 26), i manté vigents normes sobre la coordinació (art. 41 a 51) i la programació administratives (art. 56 a 58). Per la seva banda, la Llei 26/2010, que és aplicable a totes les administracions públiques catalanes (incloses les administracions locals), desplega el nou marc estatutari i incorpora la legislació bàsica estatal i el dret europeu (directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre).

2.2. Principis estatutaris de l'Administració

L'art. 71 EAC estableix els principis d'organització i de funcionament de l'Administració de la Generalitat i ho fa reiterant alguns principis que la Constitució espanyola ja fixava per a qualsevol administració pública (art. 103.1) i afegint-n'hi alguns d'altres que no trobem explicitats en el text constitucional (com els principis de transversalitat o de transparència). Així, d'acord amb l'Estatut, l'Administració de la Generalitat ha d'actuar segons els principis d'organització i de funcionament següents:

1) **Principi d'objectivitat:** l'Administració de la Generalitat "serveix amb objectivitat els interessos generals" (art. 71.2 EAC). Ha de ser, doncs, una organització tècnica i professional que faci possible la realització dels interessos públics de la Generalitat. Però, en la mesura que l'Administració depèn jeràrquicament del Govern, pot resultar difícil, a vegades, concretar l'abast del principi d'objectivitat. No obstant això, dues idees generals sí que es poden apuntar. D'una banda, l'objectivitat de l'Administració en un Estat Democràtic implica que aquesta ha d'actuar sotmesa a les directrius de qualsevol govern, sigui el qui sigui en cada moment. I per altra banda, com a exigència de l'Estat de dret, l'Administració s'ha de sotmetre a l'ordenament jurídic, i aquest sotmeti-

ment al dret representa la concreció fonamental de l'objectivitat i una garantia del ciutadà davant de la possible arbitrarietat. En síntesi, l'Administració és un instrument de concreció i gestió de la política que en cada cas determini el Govern, però la seva acció s'ha de sotmetre als criteris objectius fixats per l'ordenament jurídic. Aquest principi també està expressament previst a l'art. 103.1 CE i el Tribunal Constitucional també s'hi ha referit com a principi de "neutralitat" de l'Administració (STC 77/1985), i encara té una altra manifestació constitucional a l'art. 103.3 *in fine* quan es fa referència a la "imparcialitat" dels funcionaris en l'exercici de les seves funcions. Finalment l'art. 30 de l'EAC (que estableix els drets d'accés als serveis públics i a una bona administració) també es refereix a l'objectivitat i la formula com un dret de totes les persones a ser tractades per tots "els poders públics de Catalunya" en els afers que les afectin "d'una manera imparcial i objectiva" (art. 30.2 EAC).

2) Principi de subordinació de l'Administració al Dret: l'Administració de la Generalitat "*actua amb submissió plena a les lleis i al dret*" (art. 71.2 EAC). És un dels principis que també recull l'art. 103.1 CE i que en el fons és una concreció del principi general de l'art. 9.1 CE de sotmetiment dels poders públics a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic, un dels elements bàsics de l'Estat de Dret.

3) Principis de coordinació i transversalitat: l'Administració de la Generalitat actua d'acord amb aquests principis "amb la finalitat de garantir la integració de les polítiques públiques" (art. 71.3 EAC). Les relacions entre els diferents elements de l'organització administrativa no pot reduir-se només al principi general de jerarquia; el compliment de les funcions que corresponen a l'Administració pública exigeix, més enllà de l'ordre del superior, que existeixin instruments que facin possible l'acció conjunta, racionalitzada i eficaç de tots i cada un d'aquests elements. L'administració ha de tenir una organització coordinada i que actuï responnent a aquest principi, de tal manera que el conjunt de l'actuació administrativa reflecteixi un sistema ben ordenat i integrat on no es produeixin contradiccions entre els diversos òrgans competents ni interferències amb les competències d'altres òrgans (art. 46 de la Llei 13/1989). La transversalitat (que és un dels principis que no explicita la Constitució) reforçaria la coordinació, que sí que és un exigència constitucional per a qualsevol Administració pública (art. 103.1 CE). Així, hi ha alguns problemes multidimensionals que una Administració que adopta una estructura i un funcionament massa compartimentat afronta amb menys eficàcia i eficiència. La transversalitat obliga que s'adoptin instruments (programes i organigrames) que assegurin que els objectius fonamentals d'un Departament no només no seran entorpidits per l'actuació d'altres Departaments sinó que seran assumits com a propis per tots els Departaments i organismes de l'Administració de la Generalitat (per exemple, la perspectiva de gènere, la prevenció dels riscos laborals o la implantació de l'Administració electrònica). El principi de transversalitat obliga, doncs, a una planificació o estratègia global i a l'organització (o la reorganització), i la millora, el desenvolupament i l'avaluació dels processos polítics, de manera que els grans objectius d'un Departament s'incorpori en

totes les polítiques, en tots els nivells i en totes les etapes per tots el Departaments i organismes de l'Administració. Entesa així, la transversalitat no és incompatible amb la desconcentració ni la descentralització.

4) Principi de transparència: d'acord amb aquest principi, l'Administració de la Generalitat "ha de fer pública la informació necessària perquè els ciutadans en puguin avaluar la gestió" (art. 71.4 EAC). El contingut d'aquest principi s'haurà d'anar determinant normativament i jurisprudencialment, tenint en compte també el que pugui aportar la doctrina, però la transparència s'acostuma a relacionar amb l'accés a la informació i la rendició de comptes. Així doncs, per poder gaudir d'una administració pública transparent pels ciutadans és necessari en primer lloc garantir l'accés a la informació. La transparència exigeix la necessitat de motivar les decisions administratives (per exemple en la contractació, la subvenció o la selecció de personal), i de fer pública aquesta motivació. L'efectivitat del dret a la informació exigeix una política molt més activa i eficaç de l'Administració, de manera que la publicació formal (als diaris oficials) s'hauria de complementar amb mesures més creatives i eficaces que serveixin realment per donar publicitat de les resolucions i convocatòries públiques entre els sectors i col·lectius potencialment interessats.

Nota

Un primer i important pas va ser la **Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern**, que pretén facilitar i promoure el retiment de comptes i ser una garantia més de l'ètica dels gestors públics i els governants, i obliga les administracions públiques de Catalunya i els organismes i les entitats que hi estan vinculats a difondre la seva activitat, regular el dret d'accés a la informació dels ciutadans i preveure la creació d'un registre dels grups d'interès. Cal destacar que la Llei desplega també els seus efectes sobre totes les institucions públiques que no són administracions públiques en la part que fan funcions administratives per raó del seu funcionament o en els aspectes institucionals respecte dels quals es considera també exigible un deure de transparència i informació, sens perjudici de l'autonomia organitzativa i de funcionament que els reconeix la Llei.

Juntament amb l'accés a la informació pública, la regulació de la transparència en l'activitat pública és un dels pilars bàsics de la Llei. Aquesta regulació entén la transparència com una obligació a càrrec de l'Administració, que ha de facilitar de manera proactiva –és a dir, sense necessitat de demanda expressa– la informació sobre dades i continguts de diversa naturalesa que són referencials respecte de la seva organització, funcionament, presa de decisions més importants i la gestió dels recursos públics. D'aquesta manera es dona compliment al mandat de l'article 71.4 de l'Estatut d'autonomia, que obliga l'Administració de la Generalitat a fer pública la informació necessària perquè la ciutadania en pugui avaluar la gestió. Entre altres moltes qüestions rellevants que regula la Llei, també cal tenir present els articles dedicats a la transparència en la contractació pública, en els convenis de col·laboració i en l'activitat subvencional (art. 13-15 de la Llei 19/2014).

En definitiva, la transparència i la publicitat de l'actuació de les administracions han esdevingut, a hores d'ara, una ineludible corol·lari de la democràcia i un element fonamental de la seva legitimació, de manera que el nivell d'efectivitat del dret d'accés als documents ha de constituir un paràmetre molt significatiu del grau de democratització de les institucions públiques.

5) Principis de desconcentració i descentralització: l'Administració de la Generalitat ha d'exercir les seves funcions al territori d'acord amb aquests principis, que ja estaven contemplats per l'art. 103.1 de la Constitució (juntament

Consulta recomanada

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

Vegeu també el **Decret Llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública**.

al de jerarquia, un principi que també estableix l'art. 2 de la Llei 13/1989). Tant la desconcentració com la descentralització tenen com a base la necessitat d'apropar la presa de decisions i la gestió administrativa als ciutadans (procurant que l'acció administrativa correspongui a l'òrgan situat el més proper possible de l'administrat). No obstant, la descentralització es predica, en principi, respecte de diferents administracions públiques (per exemple, de l'Administració de la Generalitat pròpiament dita respecte de l'Administració local a Catalunya), mentre que la desconcentració es projecta sobre un única Administració.

En relació al principi de subordinació de l'Administració al Dret, cal fer algunes precisions addicionals. En primer lloc, la fórmula de submissió a les "lleis i al dret" significa que l'Administració està subordinada no només al principi de legalitat (és a dir, a la Constitució i a la llei) sinó a tot l'ordenament jurídic, i per tant, ha d'actuar subjecta a tot el sistema de fonts (Constitució, normes amb valor de llei, reglaments, principis generals, etc.).

El principi de legalitat

En el principi de legalitat conflueixen un postulat liberal (l'actuació del poder resta subjecte al dret) i un de democràtic (l'Administració s'ha de sotmetre a la voluntat dels representants del poble). Però aquest principi no sempre s'ha entès de la mateixa manera, sinó que **ha tingut dues versions**, que es diferencien en la manera d'entendre com la llei condiciona l'actuació administrativa. Una primera forma d'entendre el principi de legalitat, com a **vinculació positiva** (d'origen francès), es desenvolupa en el context del sistema parlamentari i parteix del fet que el Parlament és l'únic òrgan de poder legítimat perquè és l'únic elegit. Els altres poders només poden actuar en execució de la llei, que esdevé per tant, el fonament previ i necessari de qualsevol activitat administrativa i l'element essencial per a la seva justificació. Allò que la llei no permet expressament està prohibit a l'administració. La segona forma d'entendre el principi de legalitat (**vinculació negativa**, o versió germànica) considera que l'Administració es sotmet a la llei quan no la viola, per la qual cosa es considera que l'Administració com a regla general és lliure d'actuar i únicament està limitada quan existeix una prohibició expressa. La llei no és el fonament de l'activitat administrativa sinó només el seu límit. A l'Administració li estaria prohibit tot allò que la llei no prohibeixi. La majoria de la doctrina de l'Estat espanyol, seguint el professor García de Enterría considera que **a l'ordenament jurídic espanyol regeix el principi de legalitat en la seva versió de vinculació positiva**. No obstant això, la pràctica quotidiana posa de manifest actuacions administratives que no compten amb el suport exprés d'una norma legal atributiva de les corresponents potestats. Alguns autors, com el professor Santamaría Pastor, consideren que es pot harmonitzar la contradicció entre teoria i pràctica basant-se en els efectes de l'activitat administrativa. I així, en els casos en que **la Constitució estableix una reserva de llei** (per exemple art. 31.3, 53.1 i 133.1 CE) i molt especialment en el supòsit que l'administració hagués d'afectar un dret o una llibertat del ciutadà, només podria actuar en virtut de potestats atribuïdes per llei, d'acord disposa l'art. 53.1 CE; **en canvi, es possible l'actuació administrativa si beneficia als ciutadans o no els afecta, sempre que no contradigui l'ordenament jurídic**.

En segon lloc, l'art. 71.2 EAC (igual que l'art. 103.1 CE) matisa que **la submissió de l'Administració és "plena"**, la qual cosa remarca que no existeixen zones d'actuació immunes a aquesta dependència de l'ordenament. **Hi pot haver més o menys discrecionalitat per a l'acció administrativa, però sempre limitada jurídicament**, i en qualsevol cas el que està constitucionalment prohibida és l'arbitrarietat (art. 9.3 CE).

En tercer lloc, la submissió plena a l'ordenament implica que **la seva actuació pot ser controlada jurídicament pels jutges i tribunals** (tal com disposa l'art. 106.1 de la CE, i indirectament, l'art. 24.1 CE). **No obstant això,**

L'Administració es troba en una posició denominada d'autotutela, caracteritzada per un conjunt de privilegis i exempcions, entre els quals destaquen *l'autotutela declarativa* o presumpció de legalitat (els actes de l'Administració es presumeixen vàlids i amb força executiva –art. 38 i 39 de la Llei 39/2015, LPA-CAP– per la qual cosa els qui s'hi oposin han de impugnar-los i provar la legalitat en que puguin incórrer) o l'autotutela executiva o executorietat, en virtut de la qual l'administració pot portar a la pràctica les seves pròpies decisions, arribant fins i tot a l'ús de la coacció en cas de resistència dels destinataris, sense haver de comptar per a fer-ho amb la intervenció dels Tribunals (art. 99 de la Llei 39/2015, LPACAP).

2.3. L'estructura de l'Administració

L'Estat social i democràtic de dret requereix una Administració complexa, tant per les funcions que té encomanades com per les seves formes d'actuació. Així, en alguns casos, algunes accions públiques es poden encomanar a particulars a través de diverses tècniques jurídiques (com per exemple mitjançant la figura de la concessió per a la prestació de serveis públics). Però també pot succeir el fenomen contrari: que l'Administració, que normalment porta a terme funcions públiques, realitzi amb caràcter excepcional, accions típiques de persones juridicoprivades, com exigència i complement de la seva acció central. Així mateix, la complexitat dels objectius que l'Administració actual ha de perseguir fa que els instruments que s'utilitzin també siguin múltiples. En aquests sentit, en alguns casos el règim jurídic de l'administració pública pot resultar excessivament rígid o, senzillament, inadequat, i en conseqüència l'ordenament preveu la possibilitat de crear instruments especials en els que es puguin mesclar elements públics i privats.

Actualment, en un sentit ampli, l'Administració de la Generalitat està integrada per tres tipus d'organitzacions: **l'administració** en sentit estricte, de configuració burocràtica i **de base territorial**, estructurada en òrgans centrals i perifèrics (o territorials), jeràrquicament ordenats sota la direcció del Govern; **l'administració** anomenada **institucional**, que comprèn un conjunt d'organismes autònoms (art. 1 de la Llei 13/1989) i entitats autònomes (art. 1 del Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana) posats al servei de l'Administració territorial perquè aquesta pugui prestar més eficaçment les seves funcions; i finalment, la denominada **administració corporativa**, formada per un conjunt d'entitats de base corporativa, associativa, d'origen privat, com són les cambres oficials o els col·legis professionals, que en la mesura que poden exercir determinades funcions públiques estan parcialment subjectes al règim jurídic propi de l'Administració i es poden enquadrar en el sistema organitzatiu de l'administració de la Generalitat.

2.3.1. L'Administració general de la Generalitat

L'Administració general de la Generalitat, o Administració en sentit estricte, està formada per un conjunt d'òrgans que la Llei 13/1989 classifica en base a dos grans criteris: en primer lloc, **segons la naturalesa de les seves funcions, la llei distingeix entre òrgans actius** (que són els que normalment expressen i executen la voluntat de l'Administració) i **òrgans consultius**, que "tenen assignades expressament funcions d'informe, consulta, assessorament o proposta" (art. 21 de la Llei 13/1989); en segon lloc, **d'acord amb l'àmbit territorial en el que actuen, els òrgans administratius es classifiquen en centrals** (si tenen competència en tot el territori de Catalunya) o **territorials** (també anomenats perifèrics, si tenen un àmbit d'actuació circumscrit a un territori determinat).

1) Els òrgans actius centrals

D'acord amb el que estableix la Llei 13/1989, l'**administració activa i central de la Generalitat està integrada per** tres tipus d'òrgans: **els òrgans superiors** (que són la Presidència de la Generalitat, el Govern, el conseller primer o consellera primera de Govern, el vicepresident o vicepresidenta del Govern, i cadascuna de les Conselleries, als titulars de les quals correspon la direcció dels departaments en què s'organitza l'Administració), **els alts càrrecs** (que són, en principi, els secretaris generals i els directors generals, tot i que pot haver-hi alguns altres alts càrrecs assimilats a aquests) i finalment, jeràrquicament ordenats per sota dels directors generals, l'estructura de cada departament es completa amb **les subdireccions generals, els serveis, les seccions i els negocis**.

Vegeu també

Vegeu el quadre resum de l'Administració de la Generalitat de Catalunya a l'apartat 2.4.2 d'aquest mateix mòdul.

a) Els òrgans superiors

Com que els òrgans superiors de l'Administració (Presidència de la Generalitat, Govern, el conseller primer o consellera primera de govern, el vicepresident o vicepresidenta del Govern i conselleries) ja els hem analitzat mínimament en l'apartat anterior, ara només convé destacar que tenen atribuïdes algunes funcions de direcció administrativa, a més de les que els hi corresponen com a òrgan polític. Així, **el Govern té encomanades funcions importants de nomenaments de càrrecs i de coordinació de l'acció dels diversos departaments**, entre les quals destaquen: **nomenar i cessar els alts càrrecs** de l'Administració de la Generalitat, de rang igual, assimilat o superior a director general, i tots aquells que les lleis estableixin (art. 26.h de la Llei 13/2008); **nomenar comissionats** amb un àmbit d'actuació específic (art. 24.1 de la Llei 13/2008); **crear Secretaries Sectorials**, amb rang orgànic de Secretaria General, quan l'especificitat o la complexitat tècnica o organitzativa d'un determinat àmbit material ho requereixi (art. 11.2 de la Llei 13/1989); **crear comissions interdepartamentals** amb la finalitat d'examinar i coordinar assumptes

d'àmbit concret i específic que afectin diversos departaments (art. 51 de la Llei 13/1989), i **crear comissions de govern** formades per alguns dels seus membres (art. 31 Llei 13/2008).

L'Administració de la Generalitat s'estructura en departaments o conselleries, que són els òrgans centrals en què s'organitza l'Administració per tal d'exercir les competències sobre els diversos sectors materials. **Inicialment, la llei limitava el nombre màxim de conselleries a 13**, que estaven enumerades a la llei, però el Govern podia agrupar, suprimir, dividir els departaments i alternar-ne la denominació, així com crear nous Departaments sempre que no superés el límits numèric fixat per la llei (art. 9.1 de la llei 13/1989 i 79.2 de la Llei 3/1982). **Però amb l'aprovació de la Llei 1/2000, de 30 de març, es faculta la Presidència de la Generalitat per crear i determinar el nombre, la denominació i l'àmbit de competència dels departaments** de la Generalitat, i també es faculta el Govern per determinar el règim de relacions o l'adscripció d'altres òrgans, matèria que abans era regulada per normes amb rang de llei. Així doncs, a partir d'aquesta Llei, **els Departaments són creats o suprimits pel Decret de la Presidència de la Generalitat, i no se'n limita el nombre màxim. La Llei 13/2008 ha confirmat aquests criteris** (art. 23.2).

La direcció de cada Departament correspon al Conseller o Consellera, però **l'estructura interna dels Departaments s'ha d'aprovar per Decret del Govern**. A cada Departament hi ha d'haver **una Secretaria General i les Direccions Generals** imprescindibles per a poder atendre els serveis especialitzats que s'integren en el Departament. Al Departament de Presidència, hi pot haver, a més, una Secretaria General Adjunta. Tal com s'ha dit, si l'especificitat o la complexitat tècnica o organitzativa d'un determinat àmbit material ho requereix, **el Govern pot crear dins d'un Departament de Secretaries Sectorials**, amb rang orgànic de Secretaria General. Correspon al Govern la creació, la modificació, la supressió i l'agrupació o divisió i el canvi de denominació de les secretaries, de les direccions generals i de les secretaries sectorials. En els departaments que, pel seu volum de gestió o per la seva complexitat calgui, hi pot haver una **Direcció de Serveis**, amb categoria de Direcció General (art. 11 de la Llei 13/1989).

Cada conseller o consellera, com a cap del seu Departament, té les atribucions que enumera l'art. 12 de la Llei 13 /1989 i 16 de a Llei 13/2008, que es podrien agrupar en quatre grans blocs: representatives, normatives, de direcció i de gestió econòmica. Així, en primer lloc, correspon al conseller o consellera **representar el Departament**. Així mateix, en relació a les atribucions relacionades amb la producció normativa, correspon a la persona titular del Departament **proposar al Govern els avantprojectes de llei, projectes de decret legislatiu i de decret llei, i els projectes de decret**, dins de l'àmbit de les competències del Departament i **exercir la potestat reglamentària** en l'àmbit i els límits que li són propis. Respecte a la direcció del Departament, correspon al conseller o consellera **dirigir, organitzar i establir les prioritats del Departament** i dels organismes autònoms i empreses públiques

que hi són adscrites, **proposar al Govern el nomenament i la separació dels alts càrrecs del Departament** (secretaris generals i directors generals) i **nomenar-ne i separar-ne els altres càrrecs**, així com **exercir la potestat disciplinària** en el marc establert per l'ordenament vigent; també li correspon **resoldre els conflictes d'atribucions entre les autoritats i els òrgans del Departament**, i suscitar conflictes d'atribucions amb altres Departaments; i **resoldre, un última instància, els recursos i les reclamacions administratives** que no pertoquin a organismes i autoritats inferiors del Departament. Finalment, pel que fa a la gestió econòmica, correspon al conseller o consellera **presentar l'avantprojecte de pressupost del Departament, autoritzar les despeses pròpies del Departament i signar, en nom del Govern, els contractes** relatius a assumptes propis del Departament.

b) Els alts càrrecs

En principi, la Llei 13/1989 atribueix el caràcter d'alts càrrecs de l'Administració als secretaris generals i als directors generals. Com hem vist, el seu nomenament i cessament correspon al Govern, a proposta del conseller o consellera del Departament corresponent. No cal ser funcionari pera ser-ne titular. Són càrrecs de designació política als quals els correspon transformar les grans línies del programa de govern en polítiques concretes i dirigir la gestió de l'Administració de la Generalitat. A part d'aquest concepte d'alt càrrec en sentit estricte o alt càrrec de l'Administració, existeix un altre concepte d'alt càrrec de la Generalitat, molt més ampli i vinculat al seu règim d'incompatibilitats.

La Llei 13/2008

La Llei 13/2008 també inclou els comissionats (art. 24.5) i el secretari del Govern (art. 33).

Així, d'acord amb la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat, tenen la consideració d'alts càrrecs al efectes d'aquesta llei:

- a) El president o presidenta i els altres membres del Govern.
- b) Els titulars de la Secretaria del Govern, de les secretaries generals, de les secretaries generals adjuntes i de les secretaries sectorials.
- c) L'interventor o interventora general i el director o directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat.
- d) Els directors generals, els directors de serveis i els delegats territorials del Govern.
- e) Els comissionats nomenats pel Govern i els assessors especials del president o presidenta de la Generalitat i dels membres del Govern amb rang igual o superior a director o directora general, d'acord amb el que estableix el nomenament publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.
- f) El cap o la cap de l'oposició, si percep les retribucions a càrrec del pressupost de la Generalitat.
- g) El president o presidenta de la Comissió Jurídica Assessora, el president o presidenta i els vocals del Tribunal Català de Defensa de la Competència i el president o presidenta i el secretari executiu o secretària executiva del Consell de Treball, Econòmic i Social.
- h) El director o directora gerent de l'Institut Català de la Salut i els titulars de les direccions que en depenen, el director o directora de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials i el director o directora del Servei Català de la Salut.
- i) El director o directora general de l'ens públic Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals i els directors de les empreses que en depenen.

j) Els presidents, els directors generals, els directors executius i els gerents dels organismes autònoms de caràcter administratiu de la Generalitat amb rang igual o superior a director o directora general.

k) Els presidents, els directors generals, els directors executius, els gerents i els consellers delegats de les entitats autònomes i de les empreses de la Generalitat incloses en l'àmbit d'aplicació de l'Estatut de l'empresa pública catalana, si perceben una retribució fixa i periòdica a càrrec dels pressupostos de l'entitat o empresa de nivell retributiu assimilable a algun dels càrrecs a què fan referència les lletres anteriors, llevat d'altres incompatibilitats legalment establertes.

l) Els presidents, els patrons, els directors, els gerents i els apoderats de les fundacions i els consorcis en els quals l'Administració de la Generalitat, directament o indirectament, participi o als quals aportí més del 50% del capital o del patrimoni, si perceben una retribució fixa i periòdica a càrrec de la Generalitat de nivell retributiu assimilable a algun dels càrrecs a què fan referència les lletres de la a a la k.

m) Tot altre càrrec que, per la seva norma de creació o per nomenament del Govern, sigui assimilat a algun dels càrrecs a què fa referència aquest article.

- **La Secretaria General**

Cada departament o conselleria de la Generalitat té una Secretaria General.

El secretari o secretària general és la **segona autoritat del departament**. Té **atribucions pròpies** (regulades a l'art. 13 de la Llei 13/1989) i **les que pot exercir per delegació del conseller o consellera** (generalment de caràcter representatiu, però també de contingut administratiu). D'entre les atribucions pròpies, les més importants són les següents: ser el cap superior de tot el personal del Departament; dirigir i organitzar els serveis generals i assumeix la inspecció dels centres, les dependències i els organismes adscrits al Departament (sens perjudici de les atribucions que en aquest àmbit correspons als directors generals); coordinar (sota la direcció de conseller o consellera) els programes i les actuacions de les diferents direccions generals i els organismes adscrits al Departament; ser l'òrgan de comunicació amb les altres administracions i amb els altres Departaments; elaborar l'avantprojecte de pressupost del Departament (conjuntament amb els directors generals) i dirigir-ne i controlar-ne la gestió; supervisar l'adquisició de subministraments, béns i serveis, i els expedients de contractació; autoritzar les despeses dins els límits que s'estableixin per reglament) i fer informe de les propostes de despeses que excedeixin aquests límits; vetllar per l'organització, la simplificació i la racionalització administratives, i proposar reformes encaminades a millorar i perfeccionar els serveis dels diferents centres del Departament; assegurar el suport tècnic i jurídic del Departament; i finalment, tramitar les disposicions generals en les matèries competència del Departament i, si s'escau, elaborar-les i fer-ne un informe.

Així mateix, d'acord amb el que estableix l'art. 16 de la Llei 13/1989, el secretari o secretària general (igualment que un director general) **pot dictar circulars i instruccions** per dirigir l'activitat dels seus subordinats **en relació amb l'organització interna** del Departament, que es poden publicar al DOGC, però en cap cas no constitueixen una manifestació de l'exercici de la potestat reglamentària.

Finalment, els secretaris generals de cada Departament **integren el Consell Tècnic** que, com hem vist, és un òrgan col·legiat de suport al Govern que actua com a **òrgan preparatori de les reunions del Govern**, fet que remarca la importància de les funcions assignades a les secretaries generals.

En síntesi, representa el conseller o consellera en diverses matèries i activitats i **és el responsable del Departament en els assumptes de gestió administrativa, econòmica i de contractació de personal, i coordina les delegacions territorials del departament**, quan no existeixi un altre òrgan específicament creat per a aquesta funció i **integra el Consell Tècnic**.

- **Les direccions generals**

Les direccions generals són les unitats en què s'agrupen els diferents serveis d'un Departament i **són òrgans especialitzats** segons la matèria (no tenen una competència general sinó específica, circumscrita a un sector material determinat). La Llei no especifica el nombre de direccions generals que ha de tenir cada Departament, sinó que es limita a fixar que hi ha d'haver les imprescindibles que exigeixin els serveis especialitzats. Per tant, **el seu nombre dins de cada Departament és variable** i depèn dels serveis que assumeixi. La creació, modificació, supressió, agrupació, divisió i el canvi de denominació de les direccions generals s'acorda per decret del Govern. El febrer del 2008, n'hi havia 78 (sense comptar les direccions de serveis, de les quals parlarem més endavant) i el desembre del 2011 se n'havia reduït el nombre fins a 66.

Els seus titulars s'inclouen dins de la categoria d'alts càrrecs i, per tant, no han de ser coberts necessàriament per funcionaris de carrera sinó que **també són de designació política**, càrrecs que han de tenir bàsicament la confiança del conseller o consellera.

Les funcions que la Llei 13/1989 encomana als directors generals estan recollides a l'art. 14, d'entre les que destaquen les següents: dirigir i gestionar els serveis i proposar o resoldre els assumptes del Departament que li pertocuen per raó de la matèria; exercir el comandament, i vigilar, organitzar i inspeccionar les dependències al seu càrrec; proposar als titulars de la Conselleria o de la Secretaria General les resolucions sobre les matèries pròpies de la Direcció General; i elaborar i elevar anualment a la Conselleria un informe sobre l'eficàcia, el cost i el rendiment dels serveis al seu càrrec. Tot i que les atribucions dels Directors Generals tenen un caràcter sectorial, referit a un àmbit material concret, generalment tenen una certa repercussió social i externa a l'Administració, ja que habitualment els seus destinataris directes són els ciutadans; aquest és un aspecte que les diferencia de les atribucions dels Secretaris Generals, que tenen un caràcter més intraadministratiu i de suport a l'actuació del Conseller o Consellera.

D'altra banda, al marge de les direccions generals sectorials, hi ha **un altre tipus d'òrgan amb categoria de Direcció General** que és la **Direcció de Serveis**. Té caràcter potestatiu, **només pels departaments que calgui, en vista del seu volum de gestió o de la seva complexitat** (art. 11.4 de la Llei 13/1989). Exerceix, sota la direcció de la Secretaria General, les funcions d'administració, règim interior i gestió dels serveis generals del Departament. En definitiva, depèn directament del secretari general, i assumeix part de les seves atribucions més tècniques. Això fa que el **perfil** d'aquest càrrec sigui **bàsicament tècnic**, malgrat que com que està assimilat a la categoria de Direcció General, el seu titular és també designat lliurement pel Govern.

c) Les subdireccions generals, els serveis, les seccions i els negociats

A més dels òrgans superiors i els alts càrrecs, la Llei 13/1989 considera com a òrgans actius de l'Administració central de la Generalitat les subdireccions generals, els serveis, les seccions i els negociats (art. 24.1). Qualsevol altre òrgan actiu s'ha d'assimilar a un d'aquests. **La direcció de cadascun d'aquests òrgans ha de ser exercida per un funcionari de carrera**, d'acord amb els criteris establerts per la Llei de la funció pública. L'estructura dels Departaments es basa en aquests òrgans actius, que **es situen jeràrquicament ordenats per sota dels directors generals** i contribueixen a executar i determinar les polítiques públiques.

Els subdirectors generals són el grau més alt de la carrera funcional de l'Administració de la Generalitat. **Són càrrecs de lliure designació, però necessàriament entre funcionaris de carrera**, amb una convocatòria pública prèvia. Per això sovint s'han considerat com "la frontissa" entre l'àmbit polític i el funcional de l'Administració.

Corresponen al Govern la creació, la modificació, els canvis d'adscripció o la supressió **d'òrgans actius amb nivell igual o superior al de Secció**, mentre que aquests mateixos canvis corresponen al Conseller, dins el seu Departament, per a òrgans actius inferiors al de Secció (art. 25 de la Llei 13/1989). Així mateix, **la Llei també exigeix alguns requisits per a la creació o la modificació d'aquests òrgans**, ja que sempre que comporti un increment de la despesa pública exigeix, entre d'altres, la tramitació d'un expedient administratiu en el qual s'ha de fer constar en quin Departament s'integra, l'estudi econòmic del cost de funcionament i del rendiment o la utilitat dels seus serveis. No es poden crear nous òrgans que comportin duplicació d'altres d'existents si, al mateix temps, no se suprimeix o es restringeix la competència d'aquests. I els Departaments han de formular anualment una guia actualitzada de la seva organització, de les seves competències i dels tipus de procediments administratius en què actuen.

2) Els òrgans actius territorials

L'Administració de la Generalitat ha desenvolupat una organització territorial força àmplia que, en la mesura que exerceix competències substantives que descarreguen els òrgans centrals, està **donant compliment al principi de desconcentració** de l'organització administrativa. Aquesta és una opció, política, enfront a l'alternativa d'apostar per una major descentralització, que suposaria atribuir més competències a les diferents administracions locals i disminuir el pes de l'Administració territorial de la Generalitat. No obstant això, aquesta opció per la desconcentració més que no pas per la descentralització ha estat condicionada en part pel procés de traspassos de serveis de l'Estat a la Generalitat pel fet que el que s'ha traspassat ha estat majoritàriament la infraestructura material i personal corresponents a l'Administració perifèrica que l'Estat tenia a les diferents províncies catalanes.

L'administració territorial de la Generalitat s'organitza al voltant dels **Serveis Territorials** (que representen cadascun dels Departaments de la Generalitat de Catalunya en el seu àmbit territorial) i les **Delegacions Territorials del Govern** (al davant de cada una de les quals hi ha un Delegat, que representa el Govern en la seva demarcació).

Els delegats o delegades territorials tenen **funcions de representació, informació i coordinació del Govern dins del seu àmbit territorial** (art. 25 Llei 13/2008). A més, **els correspon fer el seguiment de l'execució dels plans i programes interdepartamentals** i proposar als òrgans departamentals o interdepartamentals competents les actuacions que consideri adients, especialment la interposició de recursos i l'exercici d'accions en els termes que preveu la normativa vigent, en defensa de la Generalitat i de l'ordenament jurídic. Entre les altres atribucions que la resta de la normativa vigent els atorga destaquen en l'àmbit del Departament d'Interior, les funcions que preveuen la Llei 10/1990, de 15 de juny, sobre policia de l'espectacle, les activitats recreatives i els establiments públics, la Llei 1/1991, de 27 de febrer, reguladora del règim sancionador en matèria de joc, la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya, la Llei 14/1997, de 24 de desembre, de creació del Servei Català de Trànsit, i la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya.

D'acord amb la Llei 13/2008 (art. 25.1), els delegats o delegades territorials del Govern **tenen, als efectes de protocol, rang de secretari o secretària general** (mentre que anteriorment tenien categoria de directors generals, segons especificava el derogat art. 19 Llei 13/1989). **i són nomenats i separats del càrrec per decret del Govern** (art. 25.2 LPGG). D'acord amb el que estableix la Llei 13/1989, les Delegacions Territorials depenen del Departament al qual han estat adscrites per reglament (inicialment, d'acord amb el Decret 280/1986, el de Governació; actualment, el de la Vicepresidència). No obstant això, quan executin funcions de l'àmbit competencial d'altres departaments en dependran funcionalment o en la forma que prevegi la normativa sectori-

Delegacions del Govern fora de Catalunya

Les sis primeres foren la delegació a Madrid, al Regne Unit i Irlanda, a França i Suïssa, a Alemanya i Àustria, i als Estats Units d'Amèrica, però és previst obrir-ne d'altres.

al vigent. Les delegacions territorials del govern s'han de determinar per decret (art. 25.4 LPGG). **Actualment existeixen set delegacions territorials** del Govern: a Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona (que són les que es van crear inicialment mitjançant el Decret 280/1986, de 9 de setembre), Terres de l'Ebre (creada pel Decret 79/2001, de 6 de març), Catalunya Central, i Alt Pirineu i Aran (Decret 229/2006, de 30 de maig).

Dins de cada delegació territorial del Govern, hi ha un Consell de Direcció de l'Administració territorial de la Generalitat (presidida pel delegat o delegada territorial del Govern) que entre les seves principals funcions té encomanades fer el seguiment de les actuacions dels diversos departaments de l'Administració de la Generalitat en el seu àmbit territorial i donar suport al delegat o delegada territorial del Govern en la seva funció de coordinació de les funcions i les activitats dels òrgans territorials dels departaments. Així mateix, dins de cada Delegació Territorial del Govern hi pot haver un delegat per a cadascun del Departaments i altres òrgans com les secretaries de les delegacions territorials del Govern, que poden comptar amb serveis, seccions i negociats.

Tanmateix, malgrat que la Llei 13/1989 afirma que l'Administració territorial de la Generalitat s'estructura en delegacions territorials del Govern (art. 18.1), a la pràctica el delegat o delegada territorial el Govern no ha tingut fins ara la capacitat de dirigir tots els serveis de la seva demarcació. Així, a diferència del que succeeix amb l'Administració de l'Estat (amb els delegats i subdelegats del Govern), les seves funcions més importants són de representació i protocol·làries, d'informació i comunicació, per la qual cosa el més rellevant d'aquesta figura no és la capacitat decisòria pròpia en la direcció i coordinació administrativa.

3) Els òrgans consultius

D'acord amb els articles 7 i 21 de la Llei 13/1989, a més del òrgans actius, **l'Administració de la Generalitat també està integrada per òrgans consultius**, que no tenen per funció l'expressió de la voluntat administrativa mitjançant disposicions, acords i resolucions, sinó **que emeten una opinió qualificada jurídicament, tècnicament o socialment, dirigida a contribuir a formar les decisions dels òrgans actius**. Aquests òrgans consultius, que **generalment són de caràcter col·legiat, tenen assignades expressament funcions d'informe, de consulta, d'assessorament o de proposta**, i compleixen, per tant, una funció de suport a l'actuació dels denominats òrgans actius. Així mateix, per mitjà d'alguns d'aquests òrgans consultius **també es pot canalitzar orgànicament la participació en l'Administració de representants de diversos sectors socials** (com per exemple els sindicats o les organitzacions empresarials o de defensa dels consumidors).

La Llei 13/1989 preveu que **es poden crear consells assessors amb caràcter interdepartamental o bé dins d'un Departament**, i precisa que la composició i les funcions d'aquests consells s'han de determinar en les seves normes

de creació, però en qualsevol cas **els informes que emetin tindran caràcter no vinculant** per a l'òrgan que ha de resoldre, llevat que una norma els hi atribueixi expressament aquest caràcter (art. 22). Així mateix, encara que la Llei no ho explicita, cal entendre que **la sol·licitud de consultes o informes és facultativa**, llevat que una disposició no estableixi el contrari en determinats supòsits.

A la pràctica, fins ara, aquesta possibilitat de crear consells assessors ha estat molt utilitzada en l'àmbit d'un departament i, fins i tot, en alguns casos, dins de la direcció general. La tipologia dels òrgans consultius és molt diversa, no només per la diferent composició que poden tenir, sinó també per la naturalesa de les seves funcions (que a més d'assessorament poden ser de representació i també d'un cert arbitratge entre interessos sectorials). Alguns departaments presenten una gran proliferació i sectorialització d'aquests organismes consultius i de participació, com per exemple el Departament d'Agricultura (on hi ha un consell assessor per cada branca d'activitat (agricultura, ramaderia i boscos, pesca marítima i aquicultura, caça i pesca continental) i fins a 17 taules sectorials per a diversos sectors de producció (fruita, vinya i vi, flor i planta, oli, llet, porcí, fruits secs, mel, aviram i ous, etc.).

Deixant de banda la Comissió Jurídica Assessora i el Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya (als quals ens referirem més àmpliament en l'epígraf següent), i el Consell de Govern Locals (que l'art. 85 EAC defineix com a l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat, que ha de ser escoltat no només en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afectin de manera específica a les administracions locals sinó també quan la tramitació de plans i normes reglamentàries afectin aquest àmbit), **d'entre els òrgans consultius d'àmbit superior a un Departament, destaca especialment el Gabinet Jurídic de la Generalitat**. La Llei 7/1996, de 5 de juliol, reguladora dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat, crea el Cos d'Advocats de la Generalitat i estableix que tots els seus membres integren el Gabinet Jurídic de la Generalitat. Aquest òrgan està adscrit al Departament de Governació i Relacions Institucionals (art. 4 del Decret 57/2002) i s'estructura en unitats centrals, unitats departamentals (les assessories jurídiques de cada Conselleria) i unitats territorials (que s'integren a les delegacions territorials del Govern). La plantilla d'advocats de la Generalitat es fixà inicialment en un màxim de cent places (Llei 7/1996), però aquest nombre pot ser incrementat per la Llei de pressupostos de la Generalitat. **Al Gabinet Jurídic li corresponen dos tipus de funcions: una funció assessora o consultiva i una funció contenciosa** de tots els assumptes en els quals tingui interessos la Generalitat. Així, els advocats de la Generalitat tenen encomanat l'assessorament jurídic ordinari i han d'informar, entre d'altres, els projectes de disposicions generals, els contractes que atorgui l'Administració, els recursos administratius que es presenten davant dels Consellers o Conselleres, la declaració de lesivitat dels actes propis o les qüestions que hagin de ser sotmeses a la Comissió Jurídica Assessora (art. 4 de la Llei 7/1996). A més d'aquestes funcions consultives, els advocats de la Generalitat assumeixen amb caràcter

ordinari la representació i defensa del Govern i de l'Administració de la Generalitat en tot tipus de processos constitucionals i davant els ordres jurisdiccionals ordinaris.

2.3.2. L'administració institucional

Tal com s'ha apuntat anteriorment, a part de l'administració en sentit estricte (de configuració burocràtica i de base territorial), també forma part de l'Administració de la Generalitat l'anomenada **Administració institucional**, que **comprèn un conjunt d'organismes autònoms** (art. 1 de la Llei 13/1989) **i entitats autònomes** (art. 1 del Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana) **posats al servei de l'Administració territorial** perquè aquesta pugui prestar més eficaçment les seves funcions. Són organismes que tenen personalitat, pressupost i funcions pròpies, i a diferència de les entitats que formen la denominada administració corporativa (de la que parlarem més endavant) el seu acte fundacional té naturalesa pública.

A Catalunya l'Administració institucional ha tingut un gran desenvolupament ja des del restabliment de la Generalitat el 1977, en part, a causa d'haver rebut en transferència funcions i serveis de l'Estat que ja eren exercits per aquest tipus d'organismes, però en part també perquè s'ha considerat que la seva actuació pot ser més àgil en estar subjectes moltes vegades al dret privat i no pas al règim administratiu general. Independentment que la més gran agilitat i eficàcia siguin més o menys certes, la majoria de la doctrina remarca que l'inconvenient que comporta sostreure aquests organismes de les rigideses i garanties del règim administratiu és la menor possibilitat de controlar-ne l'activitat.

Malgrat la varietat de tipus i denominacions d'aquest conjunt d'organismes i entitats que formen el que denominem Administració institucional, podríem agrupar-los en **tres grans grups: els organismes autònoms de caràcter administratiu** (com per exemple l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya, l'Escola d'Administració Pública, l'Institut Català de la Dona, el Servei Català del Trànsit o l'Institut Català del Voluntariat, etc.); **els organismes autònoms de caràcter comercial, industrial o financer** (com ara l'Institut Català del Sòl, l'Institut Català del Crèdit Agrari o l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes); **i les entitats de dret públic sotmeses a dret privat**, (com l'Institut Català de Finances, Ferrocarrils de la Generalitat, el Centre d'Alt Rendiment Esportiu, Ports de la Generalitat, etc.), que la llei catalana denomina entitats autònomes, i que en terminologia de la Llei estatal 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (que deroga la Llei estatal 6/1997 LOFAGE), serien entitats públiques empresarials. A més d'aquest tres tipus d'ens que conformen l'Administració institucional pròpiament dita, l'Estatut de l'empresa pública catalana encara preveu un altre tipus de figura: les societats de forma privada, civil o mercantil, tot i que a la pràctica la forma que s'ha adoptat per a les empreses públiques societàries ha estat la societat anònima. Respecte de les

Consulta recomanada

Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana.

societats, es pot distingir entre aquelles en les quals la Generalitat (o les entitats que en depenen) té una participació majoritària en el capital, i aquelles altres, denominades societats vinculades, en què la participació és minoritària però són gestores de serveis públics o han signat convenis amb la Generalitat i aquesta pot designar tots o una part dels membres dels òrgans de direcció.

2.3.3. L'administració corporativa

De manera paral·lela al que succeeix al conjunt de l'Estat, a Catalunya **hi ha una sèrie d'entitats estructura corporativa** que, a diferència del que succeeix amb els organismes autònoms (l'acte fundacional dels quals té naturalesa pública), **neixen d'un acte associatiu de naturalesa privada i tenen finalitats privades pròpies** dels membres que les integren, **però el poder públic** en comptes de crear un aparell propi "utilitza" aquestes organitzacions per aconseguir també finalitats públiques, **els imposa una determinada organització i els atorga unes competències administratives concretes**. Així, aquest conjunt d'entitats que configuren el que s'anomena *administració corporativa*, en la mesura que poden exercir funcions públiques, estan parcialment subjectes al règim jurídic propi de l'Administració i s'enquadren en l'organigrama de l'Administració de la Generalitat.

Les corporacions públiques poden ser bàsicament de dos tipus. **Poden ser representatives d'interessos econòmics** (com ara les cambres agràries, de comerç, d'indústria i de navegació, o les cambres de la propietat urbana, o les confraries de pescadors) **o bé poden ser representatives d'interessos professionals**, com els diversos col·legis professionals (d'advocats, d'arquitectes, de metges, etc.).

D'acord amb l'Estatut, les corporacions de dret públic (tant representatives d'interessos econòmics com professionals) han de ser consultades en la definició de les polítiques públiques que les afectin (art. 45.7 EAC) i han d'usar el català en les seves actuacions (art. 50.5 EAC). La Generalitat té diversos títols competencials per a intervenir en la regulació dels diferents tipus de corporacions públiques (arts. 116.1.c, 125.1, 125.2, 125.3, 156.c EAC).

2.4. Els òrgans consultius del Govern

Tal com ja hem comentat, dins de l'administració de la Generalitat s'han anat creant òrgans consultius i assessors, en alguns casos dins d'un Departament i en d'altres casos que ultrapassen el marc d'un Departament. D'entre aquests últims, en destaquen dos per la seva importància i perquè han assolit per primera vegada rellevància estatutària en estar previstos per l'EAC del 2006. L'art. 72 EAC està dedicat als òrgans consultius de Govern, i en preveu l'existència de dos: la Comissió Jurídica Assessora (respecte de la qual només estableix que és l'alt òrgan consultiu del Govern i remet a la llei la regulació de la seva composició i funcions) i el Consell del Treball Econòmic i Social de Catalunya,

que defineix com l'òrgan consultiu i d'assessorament del Govern en matèries socioeconòmiques, laborals i ocupacionals, i remet també a la una llei del Parlament perquè en reguli de la seva composició i funcions.

2.4.1. La Comissió Jurídica Assessora (CJA)

1) Regulació

Es tracta d'un òrgan previst a l'Estatut d'Autonomia de 2006 (art. 72.1), i regulat actualment a la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora (LCJA).

2) Naturalesa i funcions

Malgrat que és definida per l'EAC com l'**alt òrgan consultiu del Govern**, la Comissió Jurídica Assessora **també vetlla per la legalitat de l'actuació de les diverses administracions catalanes**. L'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya estan obligats a demanar el parer jurídic de la Comissió Jurídica Assessora en una sèrie de matèries, abans de prendre la decisió corresponent. En aquests casos, el dictamen de la Comissió és de sol·licitud preceptiva. En altres matèries les administracions poden sol·licitar-li el dictamen, però no estan obligades a fer-ho (dictàmens de sol·licitud no preceptiva). **Normalment, els dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora no són vinculants** per a les administracions que els demanin. Tanmateix, l'Administració que hagi sol·licitat el dictamen només pot apartar-se del criteri de la Comissió si en fonamenta els motius. La Comissió Jurídica Assessora també pot adreçar al Govern les propostes i els suggeriments que consideri convenient amb relació a l'ordenament jurídic català, atenent els problemes que detecti en exercici de la seva funció consultiva. Com a òrgan consultiu de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals, **la Comissió no atén consultes jurídiques dels ciutadans**.

La CJA emet dictamen preceptiu sobre les matèries assenyalades en l'article 8 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, d'entre les que destaquen les següents:

- a) Projectes de decrets legislatius del Govern.
- b) Projectes de reglaments elaborats pel Govern en execució d'una llei o d'una norma de dret comunitari.
- c) Reclamacions de responsabilitat patrimonial de l'Administració de la Generalitat i de les administracions locals la quantia de les quals sigui igual o superior a 50.000 euros.

d) Revisió d'ofici d'actes administratius i reglaments de l'Administració de la Generalitat i de les administracions locals.

e) Resolució i nul·litat de contractes administratius de l'Administració de la Generalitat i de les administracions locals.

f) Determinades modificacions de planejament urbanístic.

g) Alteració de termes municipals.

La Comissió Jurídica Assessora **també emet dictamen de sol·licitud no preceptiva** sobre les matèries assenyalades en l'article 9 de l'esmentada LCJA. I de forma excepcional, el Govern i les altres administracions, per mitjà del Govern, poden adreçar a la Comissió consultes jurídiques sobre altres matèries, quan tinguin una especial rellevància i incidència en l'interès general (articles 9.2 LCJA i 39 RCJA).

A Catalunya, **la Comissió Jurídica Assessora equival i substitueix plenament el Consell d'Estat**, sens perjudici de les funcions que corresponen transitòriament al Consell Consultiu previst a l'article 41 de l'Estatut d'autonomia de 1979 i al Consell de Garanties Estatutàries regulat als articles 76 i 77 de l'Estatut de 2006.

Malgrat que l'EAC caracteritza la Comissió Jurídica Assessora com a òrgan consultiu de Govern, **exerceix les seves funcions amb autonomia orgànica i funcional**, en garantia de la seva objectivitat i independència. Es relaciona amb el Govern mitjançant el Departament que el propi govern determini, actualment el de la Presidència.

3) Composició

La Comissió Jurídica Assessora **és integrada per quinze membres**, que han de ser **juristes de reconegut prestigi** que es distingeixin en el camp professional, científic o acadèmic i que tinguin veïnatge administratiu a Catalunya. Hi ha membres electius i membres nats. **Els seus membres electius són nomenats pel Govern** per a un període de sis anys renovable un sol cop (art. 3.3 de la Llei 5/2005, d'acord amb la nova redacció que li dóna la Llei 13/2006, que amplia aquest el mandat de 3 a 6 anys). Tenen la condició de membres nats el director o la directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya i el director o la directora de l'Institut d'Estudis Autonòmics. El Govern nomena el president o la presidenta de la Comissió d'entre els seus membres electius. Els membres de la Comissió **són inamovibles durant el seu mandat, i només en poden perdre la condició per les causes taxades a la Llei**, en garantia de llur independència.

2.4.2. El Consell del Treball Econòmic i Social de Catalunya (CTESC)

1) Regulació

Es tracta d'un òrgan previst a l'Estatut d'Autonomia de 2006 (art. 72.2), però que fou creat en virtut de la Llei 3/1997, de 16 de maig, i constituït el mes de març de 2002. La Llei 7/2005, de 8 de juny, deroga l'antiga llei i n'estableix una nova regulació, desenvolupada reglamentàriament pel Decret 43/2007, de 20 de febrer.

2) Naturalesa i funcions

El Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya és **un ens de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia orgànica i funcional** per al compliment de les seves finalitats com a **òrgan consultiu i d'assessorament del Govern en matèries socioeconòmiques, laborals i ocupacionals**. Està adscrit al Departament de Treball.

Les funcions principals del CTESC es podrien sintetitzar en dues. D'una banda, contribuir a l'adequació de les polítiques governamentals a les necessitats de la societat, mitjançant l'anàlisi i debat de les propostes dels agents socials que hi són representats, amb la qual cosa no només es pretén fomentar la interacció productiva d'idees i propostes sinó, en definitiva, reforçar el diàleg social a Catalunya. D'altra banda, l'altra gran funció del CTESC és analitzar la realitat socioeconòmica, laboral i ocupacional de Catalunya i assessorar al govern de la Generalitat en aquestes matèries.

Per a portar a terme aquestes funcions, entre d'altres activitats, el Consell elabora un pla estratègic a 4 anys, i propostes, informes o estudis a sol·licitud del Govern o per iniciativa pròpia sobre matèries de l'àmbit de les seves competències. L'**estudi** analitza la realitat i en treu conclusions. L'**informe** parteix d'un estudi o estudis, propis o de tercers, i aporta recomanacions i suggeriments per a l'actuació del Govern. A més, dins el primer semestre de cada any, el CTESC **elabora una memòria** en què es reflecteixen les seves **consideracions** respecte a la situació socioeconòmica i laboral de Catalunya, i una **reflexió** sobre la possible evolució d'aquesta situació (art. 2 de la Llei 7/2005).

3) Composició i funcionament

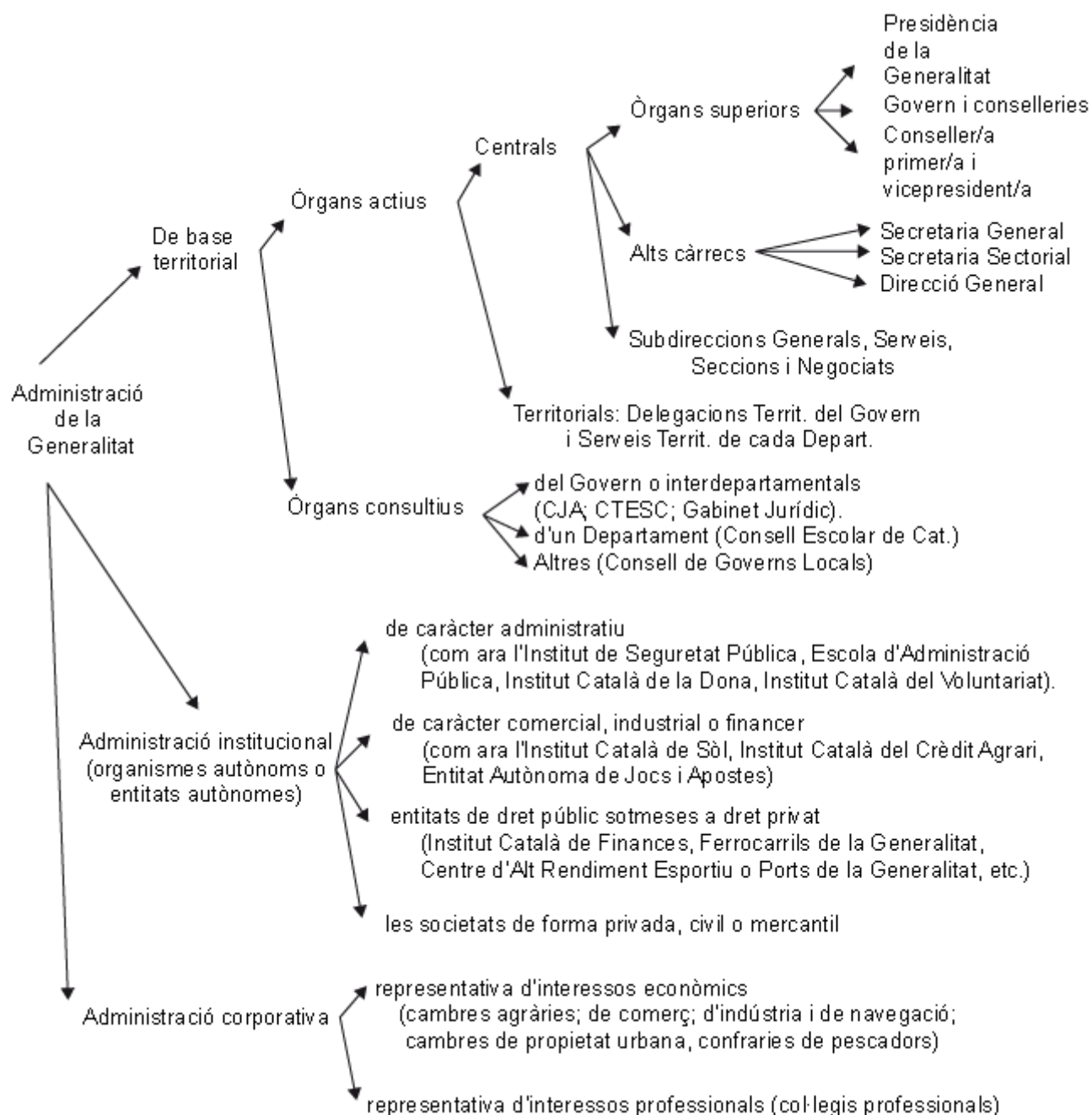
El Consell també és un **òrgan de participació institucional**, la qual cosa es fa palesa en la seva composició. El Consell és **integrat per trenta-set membres titulars, distribuïts en tres grups de dotze membres cadascun**, tots ells **sota la direcció del seu president o presidenta** (article 3.1 de la Llei 7/2005). Els membres del Grup Primer ho són en representació de les organitzacions sindicals més representatives (CCOO i UGT); els del Grup Segon, en representació de les organitzacions empresarials més representatives (Foment i Pimec); i dels

12 membres del Grup Tercer, sis són representants del sector agrari, el sector maritimopesquer i el de l'economia social, i els altres sis han de ser persones de reconegut prestigi pertanyents a entitats i associacions amb incidència en les matèries que són competència del Consell.

Aquesta àmplia representació institucional és el que permet que el CTESC pugui esdevenir un fòrum permanent d'assessorament, anàlisi i debat entre l'Administració i la societat en general.

D'entre els principals òrgans que integren el CTESC, destaquen el Ple (que és integrat per totes les persones que en són membres, sota la direcció de la Presidència, i és assistit pel secretari o secretària executiu) la Comissió Executiva (sota la direcció de la Presidència i assistida per la Secretaria Executiva, és integrada per dues persones representants del Grup Primer, dues del Grup Segon i dues del Grup Tercer, que són designades pel Ple, d'entre les persones membres del Ple, a proposta de cadascun dels grups) i les Comissions de treball permanents (que han de ser integrades per dotze membres –quatre membres per cada Grup– i la Presidència i assistides per la persona que ocupi la Secretaria Executiva).

Quadre resum de l'Administració de la Generalitat de Catalunya



2.5. El personal al servei de l'Administració

L'activitat administrativa requereix un marc jurídic que l'habiliti i la condicioni, **uns mitjans financers** –hisenda– i **uns béns materials** –patrimoni–, i **també un personal** que la porti a terme. De la hisenda (art. 202 EAC) i del patrimoni de la Generalitat (el conjunt dels béns i els drets dels quals és titular, art. 215 EAC) en parlarem al mòdul "La hisenda de la Generalitat de Catalunya". Com que del marc jurídic ja n'hem fet esment a l'inici d'aquest mòdul, ara només cal afegir que l'EAC del 2006 no només remet a la llei la regulació de l'estatut jurídic del personal al servei de l'Administració de la Generalitat, sinó

que especifica que haurà d'incloure, en tot cas, el règim d'incompatibilitats, la garantia de formació i actualització dels coneixements i la praxi necessària pera complir les funcions públiques (art. 71.7 EAC).

El personal al servei de l'Administració de la Generalitat **es pot classificar sobre la base de dos criteris: per l'activitat principal** que desenvolupa en el lloc de treball **o pel vincle** que l'uneix a l'Administració. D'acord amb el primer criteri, segons el lloc de treball que s'ocupi es portarà a terme una funció de direcció política (personal polític) o de caràcter merament administratiu (personal administratiu). En la categoria de personal polític cal incloure els alts càrrecs i els seus assessors, mentre que la immensa majoria de l'Administració està formada pel personal que hi exerceix funcions administratives o d'execució, que pot culminar la carrera administrativa sent titular d'una Subdirecció General. D'acord amb el segon criteri, **segons el vincle que uneix al personal amb l'Administració**, l'art. 10 del Decret legislatiu 1/1997 (que refon en un text únic diversos textos legals en matèria de funció pública) distingeix entre:

1) **Funcionaris**: els qui, en virtut de nomenament i sota el principi de carrera, mitjançant relació professional sotmesa al dret públic, s'incorporen al servei de l'Administració de la Generalitat i ocupen places dotades en els seus pressupostos (art. 11). Els funcionaris s'agrupen en cossos, segons les funcions a realitzar (i dins el cossos en raó de l'especialització de les funcions poden existir escales), però també s'agrupen segons el nivell de titulació exigida per ingressar-hi (Grup A: títol de doctor, de llicenciat, d'enginyer, d'arquitecte o equivalent; Grup B: títol d'enginyer tècnic, de diplomat universitari de primer cicle, d'arquitecte tècnic, de formació professional de tercer grau o equivalent; Grup C: títol de batxiller, de formació professional de segon grau o equivalent; Grup D: títol de graduat escolar, de formació professional de primer grau o equivalent; Grup E: certificat d'escolaritat).

Classificació dels cossos i escales

Tingueu en compte la classificació dels cossos i escales en grups i subgrups que efectua l'art. 76 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre (que aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic). Aquesta regulació estatal, igual que la del 2007, **només preveu tres grups, però dins dels grups A i C estableix dos subgrups**. D'acord amb això, els grups de classificació que hi ha a l'entrada en vigor de l'EBEP s'integraran als grups de classificació professional d'acord amb les equivalències següents: Grup A: Subgrup A1; Grup B: Subgrup A2; Grup C: Subgrup C1; Grup D: Subgrup C2; Grup E: Agrupacions professionals.

Actualment, dins del cos superior s'han creat les escales d'inspectors financers i tributaris (Llei 7/1996) i el Cos d'Advocats de la Generalitat (Llei 7/1995); i dins del Grup D, la Llei 9/1986 va crear tres cossos especials: bombers, mossos d'esquadra i agents rurals. A més dels cossos i les escales, els llocs de treball dels funcionaris es classifiquen en trenta nivells (art. 33.2 del Decret legislatiu 1/1997), dels quals depèn el complement de destinació.

2) Personal eventual: els qui en virtut de lliure nomenament del president o dels consellers i en règim no permanent, ocupen un lloc de treball considerat de confiança o d'assessorament no reservat a funcionaris i que figura amb aquest caràcter en la corresponent relació de llocs de treball (art. 12).

3) Personal interí: el que presta serveis amb caràcter transitori en virtut d'un nomenament subjecte al dret administratiu i ocupa places dotades pressupostàriament que d'acord amb la relació de llocs de treball són reservades a funcionaris de carrera (art. 13).

4) Personal laboral: els qui, en virtut de contracte de naturalesa laboral, que s'ha de formalitzar sempre per escrit, ocupen llocs de treball classificats com a tals (art. 14). Excepcionalment, atès el caràcter temporal de determinades tasques a realitzar, o per raons d'urgència que han de ser degudament motivades, l'Administració pot contractar personal laboral amb caràcter no permanent, d'acord amb la legislació laboral vigent. El contracte s'ha de formalitzar necessàriament per escrit (art. 15).

Independentment del vincle que l'uneixi amb l'administració, tot el personal de la Generalitat ocupa un lloc previst en **la relació de llocs de treball (RLT)**, que és el document que **inclou tots els llocs de treball, ocupats o no, del personal funcionari, laboral i eventual existents a l'Administració** de la Generalitat. En aquesta relació s'especifica, entre altres informacions, la denominació i les característiques essencials dels llocs, així com els requisits per ocupar-los. La relació de llocs de treball es fa pública mitjançant el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i la web del Departament de Governació i Administracions Públiques.

Pel que fa a la selecció del personal, l'art. 42 del Decret Legislatiu 1/1997 disposa que "d'acord amb els principis enunciats a l'art. 103 de la Constitució, l'Administració de **la Generalitat selecciona tot el seu personal amb criteris d'objectivitat, en funció dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat dels aspirants**, i mitjançant convocatòria pública. En el procés de selecció s'ha d'acreditar el coneixement de la llengua catalana, tant en l'expressió oral com en l'escrita". **La selecció del personal es pot fer bàsicament per mitjà de 3 sistemes:**

a) L'oposició: consisteix en la realització de les proves que estableixi la convocatòria orientades a determinar la idoneïtat dels aspirants; els programes de les proves de selecció han de procurar especialment que les matèries exigides siguin adients amb el desenvolupament posterior de les tasques a acomplir (art. 47-48 Decret Legislatiu 1/1997);

b) El concurs oposició: consta de dues fases clarament diferenciades i consisteix en la superació de les proves corresponents i també en la possessió prèvia, degudament valorada d'acord amb un barem, de determinades condicions de formació, de mèrits o de nivells d'experiència.

c) El concurs: aquest sistema només es pot utilitzar per adquirir la condició de funcionari amb caràcter excepcional i només si es donen determinades condicions que especifica el Decret Legislatiu 1/1997 (art. 50). Es tracta de places especials que, per raó de les seves funcions i característiques i de la tecnificació requerida per al seu desenvolupament, han de ser proveïdes amb persones de mèrits rellevants i condicions excepcionals.

En qualsevol dels sistemes, la convocatòria respectiva pot establir cursos de formació i, una fase de prova, que poden tenir caràcter selectiu. L'art. 44 de l'esmentat Decret legislatiu 1/1997 atribueix a l'Escola d'Administració Pública un paper de suport en tot el procés selectiu (bàsicament de suport tècnic als tribunals), i més enllà d'aquestes competències en matèria de selecció, **també li correspon impartir cursos de formació, capacitació i reciclatge.**

D'altra banda, **cal diferenciar els sistema de selecció per a l'ingrés a la funció pública del sistema de provisió de llocs de treball i promoció professional,** que es realitzarà ordinàriament pel sistema de concurs de mèrits i capacitats (art. 5 del Decret 123/1997).

Finalment cal esmentar que **el Decret legislatiu 1/1997 també regula** (sense aportar novetats significatives respecte el model estatal) les qüestions en relació amb l'**estatut personal**, és a dir, els aspectes relatius a l'adquisició i pèrdua de la condició de funcionari, el règim de retribucions, les situacions administratives, els drets i els deures, les vacances, llicències i permisos i el règim disciplinari (títols 4, 6, 7 i 8); **les mesures en matèria de conciliació laboral, personal i familiar** per al personal al servei de les administracions públiques de Catalunya han estat regulades per la **Llei 8/2006**, de 5 de juliol.

Resum

En aquest mòdul hem vist com la Presidència de la Generalitat ocupa un lloc preeminent, central, dins el sistema polític de la Generalitat, i juntament amb aquesta rellevància, la seva posició institucional es caracteritza per la seva notable originalitat, que deriva fonamentalment del fet que, a més de representant ordinari de l'Estat a Catalunya, és alhora, el cap de la Generalitat i el cap del Govern; però, a diferència del que succeeix en les formes de govern presidencials en què el president també té aquest doble caràcter, en el cas del president o presidenta de la Generalitat, la seva forma de designació, la seva responsabilitat política i en general les seves relacions amb el Parlament el situen plenament dins del tipus d'executiu previst en les formes de govern parlamentàries. Ara bé, ens trobem davant d'una de les variants del règim parlamentari que més protecció atorga als governs minoritaris i que més preeminència dóna al president o presidenta, tant en relació amb el Parlament (el pot dissoldre anticipadament) com en relació amb els altres membres del Govern (no tan sols perquè la relació de confiança amb el Parlament s'estableix només amb ell –investidura individual– i només a través d'ell es pot exigir responsabilitat política al Govern sinó sobretot perquè, a més de tenir importants funcions pròpies, dirigeix i coordina l'acció del Govern i gaudeix d'una disponibilitat externa sobre el Govern, ja que nomena i destitueix lliurement els consellers).

L'originalitat de la Presidència de la Generalitat s'acaba de configurar amb la possibilitat que delegui funcions executives o de direcció de l'acció de govern en el conseller primer o consellera primera, o en un vicepresident o vicepresidenta (figura no prevista per l'Estatut i que ha introduït la Llei 13/2008). Si cap d'aquestes dues figures (d'existència no obligada i excloents entre si), no ha estat nomenada també pot delegar temporalment en qualsevol dels consellers. D'aquesta manera, la configuració concreta del sistema institucional i, més específicament, el model concret del poder executiu, depèn en bona mesura de la voluntat del qui exerceix la presidència. En qualsevol cas, la delegació de funcions del president o presidenta de la Generalitat no l'eximeix de la seva responsabilitat política davant el Parlament.

Encara que el president o presidenta delegui totes les funcions delegables, la importància de les funcions que no pot delegar (d'acord amb l'actual Llei) fan que el president o presidenta de la Generalitat sigui fonamentalment un cap de Govern en el marc d'un sistema parlamentari, que té afegida una doble funció representativa (president de la comunitat autònoma i representant ordinari de l'Estat a Catalunya).

El Govern és l'òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat i és qui exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb el que estableix l'Estatut i les lleis. Té, doncs,

un doble vessant de direcció política i administrativa. Els membres del Govern (que tenen immunitat parcial i un fur jurisdiccional i un règim bastant estricte d'incompatibilitats), són nomenats i cessats pel president o presidenta de la Generalitat i, a més, el Govern cessa quan ho fa el president o presidenta de la Generalitat (però ha de mantenir-se en funcions fins a la presa de possessió del nou Govern, limitant-se al despatx ordinari dels assumptes públics). Els membres del Govern responen políticament davant del Parlament de forma solidària, perquè malgrat que l'Estatut es refereix expressament a "la responsabilitat directa de cadascun d'ells" no s'ha regulat fins ara una moció de censura individual per als membres del Govern.

També hem constatat que la Generalitat ha de disposar d'una administració per tal d'exercir les competències executives que l'Estatut li atorga, i avui aquesta administració està formada per més de 165.000 persones. El Govern dirigeix l'Administració de la Generalitat, i alhora en forma part com un dels seus òrgans superiors. L'Estatut actual estableix els principis d'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat, i ho fa reiterant alguns principis que la Constitució espanyola ja fixava per a qualsevol administració pública i afegint-n'hi alguns d'altres que no trobem explicitats en el text constitucional (com els principis de transversalitat o de transparència).

Ens hem centrat a analitzar els diferents òrgans (jeràrquicament ordenats sota la direcció del Govern) que integren l'Administració (òrgans centrals i perifèrics, actius i consultius), però més enllà d'aquesta administració en sentit estricte, de configuració burocràtica i de base territorial, també hem tractat l'administració anomenada institucional (entitats i organismes autònoms) i la denominada administració corporativa, formada per un conjunt d'entitats d'origen privat, com són les cambres oficials o els col·legis professionals.

I finalment hem repassat els diferents tipus de personal al servei de l'Administració de la Generalitat, classificant-los en base a dos criteris, per l'activitat principal que desenvolupa en el lloc de treball (personal polític o administratiu) o pel vincle que l'uneix a l'Administració (funcionaris, personal eventual, interí i laboral) i n'hem examinat les seves característiques més destacades així com els diferents sistemes de selecció per a l'ingrés a la funció pública.

Activitats

Respongueu a les següents preguntes:

1. Si un cop efectuades les dues votacions previstes en el procés d'investidura, el candidat o candidata a la presidència de la Generalitat no resultava elegit, cal tramitar successives propostes iniciant altre cop tot el procés, des de les consultes del president del Parlament als representants dels grups polítics. Però, el president del Parlament pot tornar a presentar el mateix candidat que ja ha estat rebutjat pel Parlament? Raoneu la resposta.
2. El rei, que és símbol de la unitat i permanència de l'Estat, pot negar-se a nomenar un president de la Generalitat elegit pel Parlament pel fet que en el seu programa de govern hagi proposat realitzar alguna mesura que afecti a la unitat de l'Estat? I en aquest mateix supòsit, el president del Govern de l'Estat pot negar-se a contrasignar el decret de nomenament expedit pel rei?
3. Pel president o presidenta de la Generalitat, l'exigència constitucional de ser elegit entre els membres del Parlament, és una condició d'accés o un requisit que s'ha de mantenir al llarg de tot el seu mandat?
4. Quina és la majoria necessària per tal que el Parlament reconegui la incapacitat permanent, física o mental, del president de la Generalitat que l'inhabiliti per a l'exercici el càrrec?
5. Quin tipus de votació cal utilitzar en la moció de censura o en la investidura del president de la Generalitat d'acord amb el nou Reglament del Parlament de Catalunya? Ha de ser necessàriament pública per crida?
6. La condició de membre del Govern de Catalunya és compatible amb el càrrec de senador? Argumenti jurídicament la resposta.
7. Quina és la diferència fonamental entre una causa d'inelegibilitat i una d'incompatibilitat? L'òrgan encarregat de controlar-les és el mateix?
8. Quines funcions tenen les Secretaries Sectorials? Se n'ha fet molt ús?
9. Què és l'Administració electrònica? Quins són els principis i els objectius operatius de l'Administració electrònica de Catalunya?

Reflexioneu sobre les qüestions següents:

1. Sentit actual de la immunitat i del fur especial del president i dels Consellers.
2. Possibles inconvenients del fur especial.
3. Les incompatibilitats dels membres del Govern, són adequades?, són eficaces?
4. Les prestacions econòmiques postcessament dels membres del Govern.
5. La moció de censura individual per als consellers: necessitat, conveniència?
6. Eficàcia de les clàusules limitadores actuals del govern en funcions.
7. Avantatges i inconvenients de l'actuació administrativa subjecte al dret privat.

Exercicis d'autoavaluació

1. L'EAC:

- a) no estableix ni la forma ni el procediment de designació dels consellers.
- b) regula la designació del Govern de la Generalitat i especifica que cal incloure la composició del govern en la votació d'investidura.
- c) regula la designació del Govern de la Generalitat i especifica que el president o presidenta podrà incloure la composició del Govern en la votació d'investidura.
- d) regula la designació del Govern de la Generalitat i prohibeix que el president o presidenta inclogui la composició del Govern en la votació d'investidura.

2. Els consellers són nomenats i cessats...

- a) lliurement pel president de la Generalitat mitjançant decret llei.
- b) lliurement pel president de la Generalitat mitjançant decret.

- c) lliurement pel president de la Generalitat mitjançant llei.
- d) pel Parlament, tal com és propi d'un sistema parlamentari.

3. Els comissionats...

- a) han d'assistir a les reunions del Govern perquè en són membres.
- b) poden assistir a les reunions del Govern quan hi són convocats per a informar del desenvolupament de les funcions que tenen encomanades.
- c) no són membres del Govern i per tant en cap cas poden assistir a les reunions del Govern.
- d) són membres del Govern, però actuen sota la direcció del titular del departament a què estan adscrits.

4. La funció de direcció política, el Govern...

- a) l'exerceix en exclusiva.
- b) la comparteix únicament amb el Parlament.
- c) la comparteix amb les altres dues institucions estatutàries principals: la Presidència de la Generalitat i el Parlament.
- d) la comparteix amb les altres tres institucions estatutàries principals: la Presidència de la Generalitat (del qual parteix la iniciativa de la direcció política), el Parlament (que, com és propi d'una democràcia parlamentària, actua bàsicament com una instància d'impuls, de suport i de control), i el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (que controla els aspectes jurídics de la direcció política).

5. Al Govern li correspon...

- a) aprovar la Llei del pressupost de la Generalitat.
- b) aprovar la Llei del pressupost de la Generalitat presentada com a mínim per dos grups parlamentaris.
- c) aprovar i aplicar el pressupost de la Generalitat presentat pel Parlament.
- d) donar la conformitat a la tramitació de les proposicions de llei que impliquin un augment de crèdit o una disminució dels ingressos.

6. La presentació per part de la Presidència de la Generalitat d'una qüestió de confiança i d'una dissolució anticipada del Parlament requereix una deliberació del Govern...

- a) preceptiva i vinculant.
- b) preceptiva, però no vinculant.
- c) facultativa, però, si es realitza, és vinculant.
- d) facultativa i no vinculant.

7. El Govern de la Generalitat pot designar...

- a) tots els membres del Consell de Garanties estatutàries.
- b) la meitat dels membres del Consell de Garanties estatutàries.
- c) una tercera part dels membres del Consell de Garanties estatutàries.
- d) una quarta part dels membres del Consell de Garanties estatutàries.

8. El Govern...

- a) pot promoure conflictes de competències davant el Tribunal Constitucional, però no interposar recursos d'inconstitucionalitat contra lleis estatals.
- b) pot interposar recursos d'inconstitucionalitat contra lleis estatals, però no promoure conflictes de competències davant el Tribunal Constitucional.
- c) pot interposar recursos d'inconstitucionalitat contra lleis estatals i promoure conflictes de competències davant el Tribunal Constitucional.
- d) necessita l'acord del Parlament per interposar recursos d'inconstitucionalitat contra lleis estatals i promoure conflictes de competències davant el Tribunal Constitucional.

9. Avui en dia, a Catalunya el Govern...

- a) és només poder executiu.

- b) és tot el poder executiu.
- c) ni és només poder executiu ni és tot el poder executiu.
- d) i el Consell Executiu són termes que l'EAC del 2006 usa com a sinònims.

10. Per a la validesa de les deliberacions i dels acords del Govern cal que hi siguin presents...

- a) tots els seus membres.
- b) necessàriament el president i la meitat dels consellers.
- c) com a mínim dos terços dels consellers.
- d) cap de les respostes anteriors no és correcta.

11. L'EAC reconeix al president o presidenta de la Generalitat i als consellers...

- a) dues prerrogatives: la immunitat plena i el fur especial, exactament en els mateixos termes que per als diputats.
- b) dues prerrogatives: la immunitat limitada i el fur especial, exactament en els mateixos termes que per als diputats.
- c) tres prerrogatives: la inviolabilitat, la immunitat limitada i el fur especial, exactament en els mateixos termes que per als diputats.
- d) tres prerrogatives: la inviolabilitat, immunitat limitada i el fur especial, però no exactament en els mateixos termes que per als diputats.

12. Els consellers...

- a) han de ser diputats.
- b) poden ser diputats.
- c) no poden ser diputats
- d) poden triar si volen ser diputats o senadors.

13. Fins ara, tots els pressupostos han incorporat una clàusula que preveia que si un conseller o consellera deixava el càrrec tenia dret a una pensió de com a màxim...

- a) 6 mesos.
- b) 12 mesos.
- c) 18 mesos.
- d) 24 mesos.

14. La moció de censura individual per als Consellers...

- a) està prohibida per l'Estatut actual.
- b) està prevista per la normativa catalana.
- c) està regulada per la normativa catalana, però no s'ha aplicat mai fins ara.
- d) no està regulada per la normativa catalana, malgrat que aquesta possibilitat no està prohibida per l'Estatut.

15. La qüestió de confiança es pot presentar...

- a) només sobre un projecte de llei.
- b) només sobre un projecte de llei, una declaració de política general o una decisió d'excepcional transcendència.
- c) sobre el programa de govern, una declaració de política general o una decisió d'excepcional transcendència.
- d) sobre un projecte de llei, el programa de govern, una declaració de política general o una decisió d'excepcional transcendència.

16. La moció de censura ha de ser presentada...

- a) pel president o presidenta de la Generalitat, prèvia deliberació del Govern.
- b) per un mínim de catorze diputats.
- c) per un mínim de vint-i-set diputats.
- d) per un mínim de seixanta-vuit diputats o dos grups parlamentaris.

17. D'acord amb l'EAC del 2006, l'Administració de la Generalitat...

- a) és l'única administració a Catalunya.
- b) té la condició d'administració ordinària.
- c) és l'organització que exerceix la funció de direcció política de la Generalitat.
- d) és l'organització que exerceix les funcions legislatives i executives atribuïdes per aquest Estatut a la Generalitat.

18. El Govern...

- a) dirigeix l'Administració de la Generalitat però no en forma part.
- b) dirigeix l'Administració de la Generalitat i alhora en forma part com un dels seus òrgans superiors.
- c) i l'Administració de la Generalitat tenen la potestat jurídica de dirigir el Parlament.
- d) és dirigit per l'Administració de la Generalitat.

19. L'EAC...

- a) no regula l'Administració de la Generalitat.
- b) regula l'Administració de la Generalitat igual com ho feia l'EAC del 1979.
- c) estableix els principis d'organització i de funcionament de l'Administració de la Generalitat en els mateixos termes que la Constitució espanyola (art. 103.1) per a l'Administració de l'Estat.
- d) estableix els principis d'organització i de funcionament de l'Administració de la Generalitat i ho fa reiterant alguns principis que la Constitució espanyola ja fixava per a qualsevol administració pública (art. 103.1) i afegint-n'hi alguns d'altres que no trobem explicitats en el text constitucional (com els principis de transversalitat o de transparència).

20. El principi de subordinació de l'Administració a les lleis i al dret...

- a) significa que l'Administració està subordinada només al principi de legalitat, és a dir, només a la Llei.
- b) significa que l'Administració està subordinada només al principi de legalitat, és a dir, a la Constitució i a la Llei.
- c) significa que l'Administració està subordinada no només al principi de legalitat (és a dir, a la Constitució i a la Llei) sinó a tot l'ordenament jurídic, i per tant, ha d'actuar subjecta a tot el sistema de fonts.
- d) no està previst en l'EAC del 2006.

21. L'Administració anomenada institucional comprèn...

- a) l'Administració en sentit estricte, de configuració burocràtica i de base territorial, estructurada en òrgans centrals i perifèrics (o territorials).
- b) un conjunt d'organismes autònoms i entitats autònomes posats al servei de l'Administració territorial perquè aquesta pugui prestar més eficaçment les seves funcions.
- c) un conjunt d'entitats com ara les cambres oficials o els col·legis professionals.
- d) qualsevol òrgan administratiu de la Generalitat.

22. Les cambres oficials o els col·legis professionals...

- a) en la mesura que poden exercir determinades funcions públiques estan parcialment subjectes al règim jurídic propi de l'Administració i es poden enquadrar en el sistema organitzatiu de l'administració de la Generalitat.
- b) no poden exercir funcions públiques i estan totalment subjectes al dret privat, però es poden enquadrar en el sistema organitzatiu de l'administració de la Generalitat.
- c) no poden exercir funcions públiques i estan totalment subjectes al dret privat, i no es poden enquadrar en el sistema organitzatiu de l'administració de la Generalitat.
- d) són competència exclusiva i exclouent de l'Estat.

23. A cada Departament hi ha d'haver...

- a) una Secretaria General i les direccions generals imprescindibles per a poder atendre els serveis especialitzats que s'integren en el Departament.
- b) una Secretaria General i les direccions generals imprescindibles i com a mínim una Secretaria Sectorial i una Secretaria General Adjunta.
- c) una Secretaria General i les gireccions generals imprescindibles i una Secretaria General Adjunta.
- d) una Secretaria General i les Direccions Generals imprescindibles, una Secretaria General Adjunta i un organisme consultiu.

24. Les dubbdireccions generals...

- a) són dirigides per qui designi el Govern, sense cap condicionament.
- b) han de ser dirigides per un funcionari de carrera per concurs de mèrits i capacitat.
- c) han de ser dirigides per un funcionari de carrera.
- d) han de ser dirigides per un funcionari de carrera, però no els serveis, les seccions i els negociats.

25. Són membres nats del Consell Tècnic...

- a) els secretaris generals de cada Departament.
- b) els directors generals de cada Departament.
- c) els subdirectors generals de cada Departament.
- d) els caps de Servei i de Negociat de cada Departament.

26. Els dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora...

- a) són sempre vinculants per a les administracions que els demanin.
- b) normalment són vinculants per a les administracions que els demanin.
- c) normalment no són vinculants per a les administracions que els demanin.
- d) en cap cas són vinculants per a les administracions que els demanin i l'Administració que hagi sol·licitat el dictamen pot apartar-se del criteri de la Comissió sense fonamentar-ne els motius.

27. La Comissió Jurídica Assessora...

- a) atén consultes només del Govern de la Generalitat.
- b) atén consultes de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals.
- c) atén consultes de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i dels ciutadans.
- d) no atén consultes de ningú perquè només actua d'ofici.

28. Els dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora...

- a) són sempre preceptius.
- b) mai no són preceptius.
- c) en alguns casos són preceptius.
- d) quan són preceptius, són sempre vinculants.

29. L'Administració pot contractar personal laboral amb caràcter no permanent...

- a) sempre que vulgui.
- b) mai, en cap cas.
- c) excepcionalment, atès el caràcter temporal de determinades tasques a realitzar, o per raons d'urgència que han de ser degudament motivades.
- d) excepcionalment, segons les característiques de la persona contractada.

30. Per a adquirir la condició de funcionari el sistema de concurs...

- a) és el sistema ordinari.
- b) és l'únic sistema possible.
- c) només es pot utilitzar amb caràcter excepcional i només si es donen determinades condicions que especifica la llei.
- d) no es pot utilitzar mai.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. a
2. b
3. b
4. c
5. d
6. b
7. c
8. c
9. c
10. d
11. b
12. b
13. c
14. d
15. c
16. c
17. b
18. b
19. d
20. c
21. b
22. a
23. a
24. c
25. a
26. c
27. b
28. c
29. c
30. c

Glossari

accés a la funció pública *m* L'accés als cossos i escales de funcionaris o a les categories laborals de la Generalitat es realitza mitjançant convocatòria pública que es publica al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, pels procediments d'oposició, concurs oposició o concurs i, si escau, els cursos de formació de caràcter selectiu i/o la fase de prova que es determini a la convocatòria.

alt càrrec *m* A més dels membres de Govern, el secretari o secretària del govern i els comissionats, són alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat els secretaris generals i els directors generals. També tenen aquesta consideració altres càrrecs que, per la seva norma de creació, tenen atribuït el rang o categoria de secretari general o director general o s'hi assimilen (com, per exemple, els delegats territorials del Govern o els directors de serveis). A part d'aquest concepte d'alt càrrec en sentit estricte o alt càrrec de l'Administració, existeix un altre concepte d'alt càrrec de la Generalitat, molt més ampli i vinculat al seu règim d'incompatibilitats (vegeu la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs i el Decret 261/1992, de 24 de novembre, pel qual es creen els registres d'alts càrrecs al servei de la Generalitat).

Delegació Territorial del Govern *f* Són els òrgans en què s'estructura, a més dels serveis territorials de cada departament, l'administració territorial de la Generalitat. Els seus titulars, que a efectes de protocol tenen el rang de secretari o secretària general, tenen funcions de representació, informació i coordinació del Govern dins del seu àmbit territorial. Actualment existeixen les delegacions territorials del Govern a Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona, Terres de l'Ebre, Catalunya Central i Alt Pirineu i Aran.

dissolució del Parlament *f* Terme que es fa servir per a indicar la fi d'una legislatura, la qual té una durada en principi de quatre anys des de la data de les eleccions. Abans d'aquesta data, el president o presidenta de la Generalitat pot dissoldre anticipadament el Parlament (excepte en determinats supòsits), però ha de convocar noves eleccions. També es preveu una dissolució automàtica si transcorren dos mesos des de la primera votació d'investidura i cap candidat o candidata no és elegit.

empreses de la Generalitat *f pl* Entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia sotmeses a la Generalitat, però que ajusten la seva activitat a l'ordenament jurídic privat, i les societats civils o mercantils amb participació majoritària de la Generalitat, de les entitats autònomes que en depenen o de les societats en què la Generalitat o les entitats esmentades tenen també participació majoritària en el seu capital social. El Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, reguladora de l'Estatut de l'empresa pública catalana inclou en l'àmbit d'aplicació, a més de les empreses abans esmentades, les empreses vinculades a la Generalitat i les entitats autònomes de la Generalitat que fan operacions o presten serveis de caràcter principalment comercial, industrial o financer.

empreses vinculades a la Generalitat *f pl* Societats civils o mercantils gestores de serveis públics dels quals és titular la Generalitat o les que hi han subscrit convenis i en les quals la Generalitat té la facultat de designar tots o una part dels òrgans de direcció o hi participa directament o indirectament, com a mínim, en un 5% del capital social.

entitat autònoma *f* Ens públic amb personalitat jurídica pròpia, creat per llei com a instrument per a la gestió de determinats serveis públics. A l'Administració de la Generalitat les entitats autònomes poden ser de caràcter administratiu (desenvolupen una activitat estrictament administrativa i se'ls aplica les normes que regulen, en general, l'activitat de l'Administració pública) i de caràcter principalment comercial, industrial o financer (es regeixen, en particular, per la normativa reguladora de l'empresa pública catalana, així com per la seva llei de creació i els estatuts propis).

Estatut bàsic de l'empleat públic *m* La Llei estatal 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic estableix els principis generals aplicables al conjunt de les relacions d'ocupació pública i regula allò que és comú al conjunt del personal funcionari de totes les administracions públiques, més les normes legals específiques aplicables al personal laboral al seu servei. Com a principals novetats, l'Estatut bàsic estableix una regulació general dels deures bàsics dels empleats públics, regula la nova figura del personal directiu i reforça les garanties de transparència en allò relatiu al nombre i les retribucions del personal eventual. En matèria d'accés a l'ocupació pública, tracta de garantir l'aplicació dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat, així com la transparència dels processos selectius i la seva agilitat, i incideix en l'establiment de determinades garanties d'imparcialitat i professionalitat dels membres dels òrgans de selecció. També introdueix determinades mesures que pretenen millorar l'eficàcia del sistema i els estímuls i expectatives dels funcionaris públics amb l'articulació d'un nou model de carrera professional que posa més èmfasi en l'avaluació de les tasques desenvolupades pels empleats públics. I finalment, l'Estatut bàsic introdueix determinades

modificacions en el sistema retributiu dels funcionaris públics i introdueix o consolida novetats de relleu en relació amb l'estructura de la negociació col·lectiva.

funció pública *f* Conjunt de persones que treballen a l'Administració mitjançant una relació professional sotmesa al dret administratiu o laboral, retribuïda i de caràcter especial per raó del servei públic que realitzen. Les persones que integren la funció pública són els principals agents de la gestió i el desenvolupament del servei públic de l'Administració.

fur *m* Prerogativa per la qual els diputats del Parlament i els membres del Govern 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.

immunitat limitada o parcial *f* Prerogativa que té per objecte la protecció dels parlamentaris i dels membres del Govern de Catalunya davant les actuacions que puguin restringir-ne la llibertat per motivacions polítiques. A Catalunya, la immunitat es concreta en la prohibició que aquests siguin detinguts per actes delictius, llevat del cas de delictes flagrants, però sí que se'ls pot processar sense necessitat de demanar un suplicatori al Parlament.

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 *m* Tractament que correspon al president o presidenta de la Generalitat i al president o presidenta del Parlament. En canvi, als consellers del Govern, al president o presidenta del Consell de Garanties Estatutàries i al cap de l'oposició, els correspon el tractament d'Honorable.

òrgan administratiu *m* Els òrgans administratius es poden classificar en centrals i territorials segons l'abast de la competència que tenen atribuïda: la competència dels òrgans centrals s'estén a tot el territori de Catalunya mentre que la dels òrgans territorials abasta un àmbit territorial concret. D'altra banda, segons el tipus de funcions que han de desenvolupar, els òrgans administratius es poden classificar també en consultius i actius i poden tenir caràcter col·legiat.

òrgan superior de l'Administració de la Generalitat *m* Són el president o presidenta de la Generalitat, el Govern, els conseller primer o consellera primera del Govern, el vicepresident o vicepresidenta del Govern i els consellers.

personal substitut i de reforç *m* És el que ocupa llocs de manera temporal per tal de substituir, a causa d'una incidència (malaltia, permisos, vacances, etc.), un treballador que forma part de l'estructura de l'Administració de la Generalitat. El personal de reforç també ocupa llocs de manera temporal, però la seva contractació no està lligada a una incidència, sinó a causes sobrevingudes, sobretot en períodes concrets d'acumulació de feina.

presa de possessió *f* Acte mitjançant el qual es comença a exercir un nou càrrec o a desenvolupar un nou lloc de treball, ja sigui com a al càrrec, funcionari, interí, o eventual. En l'accés a la funció pública, la presa de possessió és un requisit per adquirir la condició de funcionari que es realitza, juntament amb el jurament o promesa, davant del secretari general del departament on està adscrita la plaça a ocupar, en el termini d'un mes a partir de la publicació del nomenament.

qüestió de confiança *f* És un mecanisme per verificar el manteniment de la relació fiduària entre el president o la presidenta i el Parlament, i per tant és també un instrument de control parlamentari de la política del govern, però en aquest cas, i a diferència de la moció de censura, la iniciativa correspon a la Presidència de la Generalitat (després de la deliberació prèvia, preceptiva però no vinculant, del Govern). Serveix bàsicament per sotmetre al Parlament canvis importants en el programa de govern, i lligar la seva aprovació a la continuïtat del president o presidenta i del seu Govern. Si el president o presidenta obté la majoria simple dels vots emesos, s'entén que la confiança li ha estat atorgada; si el Parlament li denega la confiança, el president o presidenta cessa en el càrrec i cal iniciar un nou procés d'investidura.

Bibliografia

Aguado Renedo, César (2005). "Alguna cuestiones problemáticas acerca de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas". A: Manuel Aragón; Ángel J. Gómez Montoro (coords.) *El Gobierno. Problemas constitucionales* (pàg. 563-603). Madrid: CEPC.

Albertí, Enoch (1988). "Posició institucional del Consell Executiu o Govern". A: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (vol. III, pàg. 355-379) Barcelona: IEA

Albertí, E., i altres (2000). *Manual de Dret Públic de Catalunya*, (pàg. 241-269 i 303-373). Barcelona, IEA i Marcial Pons, 2000.

Albertos Carazo, Miriam (2006). *La figura del Presidente de la Comunidad Autónoma en el sistema constitucional español*. Aranzadi.

Álvarez Rico, Manuel (1997). *Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas*. Madrid: Dykinson.

Barceló, Mercè i Vintró, Joan (coords) (2008). *Dret Públic de Catalunya* (pàg. 319-351 i 407-432). Barcelona: Atelier.

Bonet, Laia (2009). "La Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern". *Activitat Parlamentària* (núm. 17, pàg. 21-26).

Cerrillo, Agustí (2006). *L'Administració electrònica*. Barcelona: UOC.

Cerrillo, Agustí (2002). *Administració pública: institucions i règim jurídic*. Barcelona: UOC.

Del Clot i Trias, Damià (2007). *La delegació de funcions del President de la Generalitat. La figura del Conseller Primer*. Barcelona: Ed. Mediterrània.

Feijoo Rey, M. José (1995). *El personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (1986-1993)*. Barcelona: EAP.

Ferret, Joaquim (2005). "25 anys d'organització administrativa i funció pública de la Generalitat". A: *Vint-i-cinc anys d'Estatut (1979-2004)*, (pàg. 44-53). Barcelona: Parlament de Catalunya.

Gerpe Landín, Manuel (2005). "La preeminència del president de la Generalitat de Catalunya i la figura del Conseller en cap". A: *Vint-i-cinc anys d'Estatut (1979-2004)* (pàg. 25-30). Barcelona: Parlament de Catalunya.

Jiménez Asensio, Rafael (coord.) (2004). *Dret de la funció pública*. Barcelona: UOC.

Matas, Jordi (2003). "Consellers, alts càrrecs i assessors de l'Administració de la Generalitat de Catalunya". A: *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*.

Mateu, Marcel (2016). "El perquè de la fórmula utilitzada per Puigdemont per a prometre el càrrec". *VilaWeb* (12/1/2016).

Montoro Chiner, M. Jesús (1988). "Estatut dels funcionaris de la Generalitat". A: *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya* (vol. II). Barcelona: IEA.

Pérez Francesch, Joan Lluís (1998). *El Gobierno*. Madrid: Tecnos ("Colección Temas Clave").

Pérez Francesch, Joan Lluís (1989). "El refrendo del nombramiento regio de Presidente de una Comunidad Autónoma. Reflexiones en torno a las Sentencias del Tribunal Constitucional 5/1987, de 27 de enero y 8/1987, de 29 de enero". *Revista Jurídica de Catalunya* (vol. 3, núm. 176, pàg. 211-221).

Prats i Català, Joan (1988). "Estructura de l'Administració". A: *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya* (vol. III). Barcelona: IEA.

Ridao, Joan (2007). *Curs de dret públic de Catalunya. Comentari a l'Estatut* (pàg. 194 a 211). Barcelona: Ariel-Grup 62.

Ridao, Joan (2006). *Les coalicions polítiques a Catalunya, 1980-2006*. Barcelona: Atelier.

Riera, Ignasi (2001). *Jordi Pujol. Llums i ombres*. Barcelona: Angle editorial.

Ruíz-Rico, Gerardo (2005). "Los gobiernos autonómicos". A: Pablo Lucas Murillo de la Cueva (coord.). *Gobierno y Constitución* (pàg. 533 a 579). València: Tirant lo Blanch.

Salvador i Serna, Miquel (2008). "Innovació institucional i capacitats de gestió a l'administració autonòmica: el cas de la Generalitat de Catalunya". A: *REAF*, núm. 7, pàg. 237-267.

Salvador i Serna, Miquel (2005). *Institucions i polítiques públiques en la gestió dels recursos humans de les Comunitats Autònomes*. Barcelona: EAP.

Vintró, Joan (1988). "Responsabilitat política del president i dels consellers". A: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (vol. III, pàg. 329-354). Barcelona: IEA.

Viver Pi-Sunyer, Carles (1988). "El president de la Generalitat". A: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (vol. III, pàg. 307-328). Barcelona: IEA.

