

## Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament

8

---

### La nova Llei de la presidència de la Generalitat i del Govern: consideracions especials respecte de les relacions Govern-Parlament

Aquesta intervenció se centrarà en la nova Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i d'una manera específica en les relacions amb el Parlament. Primer explicaré allò que la nova Llei no regula i, a continuació, en sentit invers al de la Llei, passarem a abordar justament les relacions amb el Parlament; després tractarem aquells aspectes que potser estan a cavall entre la regulació del Govern i les relacions amb el Parlament, com podria ser la tramitació d'avantprojectes de llei i la potestat legislativa del Govern (decrets llei, decrets legislatius), i també la potestat reglamentària; per acabar, explicarem els aspectes més importants de la nova regulació tant de la Presidència de la Generalitat com del Govern, amb el benentès que en la part de debat es puguin suscitar les qüestions que considereu oportunes, tant pel que fa al que s'hagi dit com al que necessàriament no hauré dit. Per tant, comencem, tal com deia abans, comentant breument el que la Llei no regula, que és el Parlament.

## Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament



**Albert Capelleras,**  
Director de l'Oficina del Govern del Departament  
de Presidència

Licenciat en Dret

Exerceix com a responsable de l'Oficina del Govern des del maig de 2008

Albert Capelleras treballa com a funcionari des de 1992, quan va entrar a l'escala superior d'administració general, a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. A més de llicenciat en Dret, ho és també en Ciències Polítiques i Sociologia (secció de Ciències Polítiques) i ha seguit un curs de doctorat en Dret Públic.

Va començar en l'Administració pública desenvolupant tasques d'assessorament jurídic en diversos organismes i departaments de la Generalitat. A partir de 2003, va passar a treballar com a advocat de la Generalitat. Va entrar com a advocat adjunt a la Subdirecció General de Qüestions Constitucionals del Gabinet Jurídic de la Generalitat i després va arribar a ser advocat en cap del Departament de Presidència. Actualment és director de l'Oficina del Govern de la Secretaria de Govern de la Generalitat, destinada a donar suport tècnic i administratiu al Departament de Presidència.

### Absència de regulació del Parlament en la Llei

La Llei 3/1982, de 5 de novembre, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat, com sabeu, tenia un títol primer dedicat al Parlament, i això derivava de la mateixa previsió de l'Estatut d'autonomia de 1979, en el qual es deia que una llei regularia les funcions del Parlament. El precedent d'això el trobem en l'etapa republicana, en l'Estatut de 1932, que disposava que una Llei regularia les institucions a Catalunya, és a dir, el Parlament, el Govern i el president, una mena de Constitució interior de Catalunya, concretament l'Estatut interior de Catalunya, que es va aprovar l'any 1933. Seguint en part aquest model, l'Estatut de 1979 manté una certa dualitat entre reserva de llei i remissió al Reglament del Parlament per aspectes concrets. Això suposa una certa peculiaritat amb relació als règims parlamentaris, en els quals el Reglament del Parlament regula els aspectes organitzatius i funcionals d'aquesta institució. Això queda superat amb l'Estatut d'autonomia de 2006, en el qual ja no podem entendre que hi hagi aquesta reserva de llei pel que fa a la institució parlamentària i s'ha d'entendre que, si més no, els aspectes clarament organitzatius interns del Parlament han d'estar regulats en el Reglament.

**Amb el marc estatutari vigent, hauria estat improcedent que la Llei que ara tenim sobre la taula hagués regulat la institució parlamentària**

Per tant, amb el marc estatutari vigent hauria estat impropedent que la Llei que ara tenim sobre la taula hagués regulat la institució parlamentària, motiu pel qual deixa d'existir aquest títol dedicat al Parlament. En tot cas sí que us voldria esmentar dues qüestions molt puntuals. D'una banda, la Llei manté la vigència dels apartats 1 i 2 de l'article 11, inclòs en aquest títol 1 de la Llei 3/1982, amb caràcter transitori; això ho estableix la disposició transitòria primera, en la qual es diu que aquests dos apartats mantenen la seva vigència com a regulació transitòria mentre que no s'aprovi la Llei electoral: es tracta de les causes d'incompatibilitat i d'inelegibilitat dels diputats. I, d'altra banda, també en una disposició transitòria (la segona) es fa una regulació de la figura del cap de l'oposició, regulació que fins aleshores es trobava inclosa en un decret del Govern, el Decret 256/2004, de 13 d'abril, que es deroga per la mateixa Llei.

**El nomenament del cap de l'oposició correspon al president del Parlament, i els mitjans personals i materials que té a la seva disposició el cap de l'oposició passen a dependre del Parlament**

La regulació del cap de l'oposició s'assembla molt a la que conté aquest últim Decret però amb dues diferències: d'una banda, el nomenament del cap de l'oposició correspon al president del Parlament, no al president de la Generalitat com en el Decret de 2004; i els mitjans personals i mate-

rials que té a la seva disposició el cap de l'oposició passen a dependre del Parlament. És a dir, que hi ha una ubicació clara de tots els aspectes relatius al cap de l'oposició en seu parlamentària. I aquesta regulació és transitòria, perquè es fa, expressament es diu, mentre que el Reglament del Parlament no reguli la condició de cap de l'oposició.

### Regulació de les relacions del president i del Govern i el Parlament

El que sí que fa la Llei, lògicament, és incloure un títol, el títol 3, sobre les relacions de la Presidència i el Govern amb el Parlament. Aquest títol fa referència a la responsabilitat política del president de la Generalitat i del Govern i les relacions amb el Parlament. Aparentment, des d'un punt de vista de la sistemàtica, semblaria que la responsabilitat política del president de la Generalitat no s'inclou en les relacions amb el Parlament, perquè sembla que són dues coses diferents i, de fet, hi ha dos capítols, un per a cadascuna d'aquestes qüestions. El cert és, però, que l'Estatut regula la responsabilitat política del Govern dins un capítol relatiu a les relacions entre el Parlament i el Govern: es tracta del capítol 4 del títol 2, en el qual hi ha tres articles que regulen qüestions com els drets i les obligacions dels membres del Govern envers el Parlament, la responsabilitat política del Govern i dels seus membres i la dissolució anticipada del Parlament. Per tant,

malgrat la denominació del títol i aquesta distinció entre el que seria responsabilitat política i l'impuls i el control del Govern, que serien probablement dues coses que la Llei vol diferenciar, les considerem integrades en l'àmbit de les relacions Govern-Parlament, enteses en un sentit ampli.

Caldria veure en tot cas, dins de la relació Govern-Parlament, què és allò que també pot regular la Llei i què ha de regular el Reglament del Parlament, perquè, evidentment, aquí hi ha aspectes importants interns al Parlament que semblaria que, probablement, d'acord amb la lògica que us comentava al principi, haurien de deixar d'estar regulats en la Llei i passar a ser regulats pel Parlament. La nova Llei ha optat per respectar al màxim l'àmbit del Reglament del Parlament, al qual efectua diverses remissions; a més, si compareu les dues regulacions, la de la Llei de 2008 és molt més escueta que la de 1982.

L'actual Llei, com us deia, regula la responsabilitat política, per tant, moció de censura i qüestió de confiança, i pel que fa a l'impuls i control ordinari de l'acció de Govern hi ha una remissió al Reglament del Parlament, i algunes qüestions puntuals sobre la possibilitat que el president no comparegui en una comissió parlamentària quan és titular del Departament de la Presidència, sinó que designi un altre membre del Govern perquè ho faci sobre aspectes relatius al seu departament, o que pugui derivar les respostes a les preguntes

orals que se li formulin al conseller primer o al vicepresident, per raons justificades. Aquesta era una regulació que ja estava prevista en la Llei del conseller primer i que es manté en aquesta regulació sobre l'impuls i control de l'acció de govern en la Llei 13/2008.

### Responsabilitat política

Sobre el tema de la responsabilitat política, és a dir, sobre el tema que es regula en el capítol 1 del títol tercer, es podria també plantejar, com us deia, fins a quin punt ho ha de regular la Llei o ho ha de regular el Reglament. El Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat número 288 –sobre el Projecte de Llei de la Presidència de la Generalitat i del Govern– justifica que els aspectes essencials de la moció de censura siguin regulats per Llei. Això és qüestionat en part per un dels dos vots particulars, el del conseller Joaquim Borrell, però no així pel Dictamen. La posició majoritària dels membres del Consell és que els aspectes essencials poden ser regulats per Llei. En aquest punt, cal tenir en compte que la moció de censura no està regulada en l'Estatut, només està esmentada com una causa de cessament del president, i sí que ho està per exemple a la Constitució. Per tant, sembla que com que és una causa de cessament del president, té tota la lògica que estigui regulat en la Llei, més enllà que els aspectes instrumentals i organitzatius ho hagin d'estar en el Reglament.

Sobre el contingut de la regulació de la moció de censura, aquí es produeixen importants diferències de la regulació de la Llei 13/2008, en relació amb la Llei 3/1982. La moció de censura constructiva havia de ser proposada almenys per la desena part dels diputats, mentre que en la nova regulació aquest nombre de diputats mínim passa a ser d'una cinquena part; per tant, s'incrementa el nombre de diputats necessaris per proposar una moció de censura. Tot i així, s'hi afegeix una opció que abans no existia, que dos grups parlamentaris puguin proposar també la moció de censura. Això és coherent amb el que preveu l'article 134 del Reglament del Parlament, quan estableix la iniciativa dels grups parlamentaris o d'una cinquena part dels diputats per plantejar un debat específic i, per tant, el que fa la Llei d'alguna manera és adequar aquests mínims pel que fa a la possibilitat de proposar una moció de censura.

**S'incrementa el nombre de diputats necessaris per proposar una moció de censura, tot i que s'afegeix una opció que abans no existia: també poden proposar-la dos grups parlamentaris**

Hi ha alguna altra diferència important: ja no hi ha la possibilitat de presentar mocions alternatives i, a més, s'estableix la prohibició, que ja existia, de tornar a presentar una moció de censura. Però si bé en la Llei 3/1982 aquesta prohibició



feia referència al mateix període de sessions i pel que fa als mateixos proponents de la moció, ara aquesta prohibició s'estén a tots els diputats i diputades de la cambra. És a dir, durant aquell mateix període de sessions no es podrà proposar una altra moció de censura i els proponents tampoc la podran proposar en el període de sessions següent.

Això és abordat en el dictamen del Consell Consultiu i és justificat des de la perspectiva d'una concepció d'un parlamentarisme racionalitzat, en el qual es vol, d'una banda, garantir absolutament que el Govern tingui la confiança del Parlament, però alhora, també, impedir la desestabilització del Govern amb mocions de censura que no tenen possibilitats de prosperar. El Dictamen diu que el legislador té un marge i que podria haver optat per aquesta opció o per una altra i, si bé apunta que potser els requisits que s'estableixen són relativament restrictius, no els qüestiona des del punt de vista de la seva adequació a l'Estatut i també a l'article 152.1 de la Constitució, que és el que estableix el marc bàsic pel que fa a l'organització institucional de les comunitats autònomes.

Un dels dos vots particulars emesos qüestionen aquests límits, en particular el límit que afecta, no els proponents, sinó sobretot la resta de diputats i de grups de la cambra per tal de poder presentar una moció de censura en aquell mateix període de sessions. De totes maneres, el mateix dic-

tamen del Consell Consultiu esmenta precedents i altres supòsits de dret comparat en el qual s'estableixen regulacions semblants i fins i tot més restrictives que les que proposa la Llei. També subratlla el dictamen que fins a l'actualitat, amb gairebé 30 anys d'experiència, s'han produït tres mocions de censura, una de les quals no es va arribar a votar. Per tant, no és un instrument que s'utilitzi de manera reiterada i no s'ha de veure afectat significativament per la nova regulació, que el que intenta és establir uns requisits mínims tenint en compte aquest concepte de parlamentarisme racionalitzat.

No faig referència ni a la investidura, que és en el títol relatiu al president, ni tampoc a la qüestió de confiança, perquè no hi ha modificacions substancials en relació amb la Llei 3/1982.

### **Altres aspectes de les relacions del president i del Govern i el Parlament**

Sobre altres aspectes que regula aquest títol tercer i que abans hem esmentat de passada, existeix la possibilitat que el president de la Generalitat, per causes justificades i amb caràcter extraordinari, determini que les preguntes orals que se li adrecen les respongui el conseller primer o el vicepresident o, si no han estat nomenats, qualsevol altre membre del Govern (article 45.3). Aquesta possibilitat hem dit que ja existia, per-

què la Llei 1/2005, del 31 de març, del conseller o consellera primera, la va introduir en la Llei 3/1982 (article 93), possibilitat que aleshores es limitava al conseller primer, i que ara s'estén al vicepresident i a qualsevol altre membre del Govern, en el cas que no hagi estat nomenat ni el conseller primer ni el vicepresident (més endavant entrarem en la composició del Govern i en el tema del conseller primer i el vicepresident).

Un altre aspecte que abans he esmentat, regulat en aquest títol tercer, és la possibilitat que el president de la Generalitat, si no ha nomenat un conseller de la Presidència, determini que qualsevol membre del Govern comparegui davant la comissió parlamentària que ha acordat tenir una sessió informativa sobre assumptes relatius a aquest departament, o per presentar en comissió el pressupost del Departament, o bé que respongui a les preguntes amb respostes per escrit a la sol·licitud d'informació. Això es troba en l'article 45.4, insisteixo, en el supòsit que no hi hagi nomenat un conseller de la Presidència. Recordem que, d'acord amb la mateixa Llei 13/2008, el Departament de la Presidència és l'únic que ha d'existir necessàriament, i pot haver-hi un conseller de la Presidència o pot no haver-n'hi, com en l'actualitat, cas en el qual el titular és el president de la Generalitat. En aquest últim supòsit, per evitar que sobre determinats aspectes d'ordre intern del departament hagi de comparèixer necessàriament el president de la Generalitat, es dona l'opció que qualsevol membre del Govern pugui fer-ho.

Finalment, en un dels articles relatius a les atribucions al president (títol 1), que és l'article 10.*d*, es manté que la convocatòria de la sessió constitutiva del Parlament es produeix dins dels 20 dies següents a la data de les eleccions, tal com ja establia la Llei 3/1982 en l'article 6. Ja no es preveu, però, la constitució automàtica en cas que s'ometi aquesta convocatòria, a diferència del que feia l'article 6 de la Llei 3/1982. Com que és un supòsit que és pràcticament impossible que es produeixi, la Llei ha optat per no preveure'l i, a més, tampoc no l'havia previst l'article 1 del Reglament del Parlament, que simplement diu que el Parlament es constitueix en la data que es determini en el decret de convocatòria, decret, lògicament, que correspon adoptar al president.

### La iniciativa legislativa i la potestat legislativa del Govern

Passem seguidament a parlar de la iniciativa legislativa del Govern, que està regulada en el capítol 7 del títol 2 de la Llei. Aquesta és una altra de les novetats de la Llei, és a dir, l'establiment d'un procediment específic sobre l'elaboració i la tramitació dels avantprojectes de llei. Fins a l'entrada en vigor de la Llei, el procediment que s'aplicava era el de les disposicions reglamentàries: així ho establia l'article 66 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, que

es remetia a la regulació de l'elaboració de disposicions de caràcter general. Aquest article ha estat derogat i substituït per una regulació pròpia sobre l'elaboració d'avantprojectes de llei. En tot cas, no hi ha excessives novetats de fons en relació amb la Llei 13/1989 sobre l'elaboració de disposicions de caràcter general: principalment, hi ha una redistribució de continguts entre diferents documents de l'expedient, i en alguns casos canvis parcials de denominació d'aquests documents. En definitiva, els canvis no són substancials, són més aviat formals, però amb dues excepcions.

### **Una altra de les novetats de la Llei és que estableix un procediment específic sobre l'elaboració i la tramitació dels avantprojectes de llei**

Una d'aquestes excepcions és que la tramitació d'un avantprojecte de llei requereix l'adopció d'un acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa a proposta del departament o departaments interessats. Això ho diu l'article 36.2. Aquest precepte dona rang legal a una pràctica que ja s'havia estat duent a terme, a partir de l'aprovació de l'acord de Govern de 3 d'abril de 2007 relatiu a l'elaboració dels avantprojectes de llei.

Aquest acord de Govern fa poc que ha estat substituït per un de nou, de 19 de maig de 2009, relatiu a l'oportunitat de les

iniciatives legislatives del Govern. No és que s'hagi modificat l'acord com a conseqüència del que estableix la Llei, que ara expressament sí que diu que hi ha d'haver aquest acord previ d'inici sobre l'oportunitat de la iniciativa legislativa. S'ha adoptat un nou acord perquè hi havia alguns aspectes que es considerava convenient modificar, si bé s'ha aprofitat per contextualitzar adequadament l'acord en el marc del que preveu la Llei 13/2008.

L'acord previ que s'ha d'adoptar abans d'inciar la tramitació d'un avantprojecte de Llei, com ja és així des de l'any 2007, consta d'un annex, amb una memòria anomenada "preliminar", en el qual s'aborden una sèrie de punts relatius a l'oportunitat, objectius, motius que la fan necessària, efectes sobre la normativa vigent, relació amb altres iniciatives en tramitació, conseqüències de no aprovar l'avantprojecte de Llei, descripció i valoració d'altres opcions, valoració de l'afectació a la Directiva de serveis, efectes per als ciutadans i per les empreses pel que fa a la reducció de càrregues i la simplificació administrativa, efectes sobre l'organització, el personal i el pressupost de l'Administració de la Generalitat i de les administracions locals i anàlisi de la incidència, també en el règim especial del municipi de Barcelona. En relació amb l'acord anterior, s'han afegit una sèrie de punts, i se n'han reformulat d'altres. Aquest acord no té pròpiament un caràcter de reglament, però sí que és a aquest model, el model que estableix aquest acord, al qual s'hauran d'ajustar els

acords que aprovin les memòries prèvies o preliminars a la tramitació d'una iniciativa legislativa en un departament.

El segon aspecte diferencial que sí que voldria comentar de la regulació fa referència als tràmits d'informació pública i d'audiència a les persones interessades, que s'estableixen com a potestatus. Literalment això no és una diferència amb el que estableix la Llei 13/1989 pel que fa a les disposicions reglamentàries, perquè allà també s'estableixen com a tràmits potestatus. És ben coneguda, però, la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora, que tenint en compte l'article 105 de la Constitució considera que aquests tràmits són preceptius, en el cas de l'elaboració de disposicions reglamentàries, sempre, evidentment, que hi hagi uns tercers interessats, que és en la majoria dels casos. A la vista d'aquesta doctrina de la Comissió Jurídica Assessora, el fet que la Llei 13/2008 mantingui el caràcter potestatiu pel que fa als avantprojectes de llei pot fer pensar que aquests tràmits no són preceptius.

**En l'elaboració de disposicions reglamentàries, la Llei estableix els tràmits d'informació pública i d'audiència a les persones interessades com a potestatus**

En aquest punt aprofito per comentar que en data 19 de maig de 2009 el Govern ha aprovat un acord pel qual s'estableixen unes directrius sobre l'elaboració de l'expedient i sobre el

procediment de l'elaboració de disposicions de caràcter general. Mitjançant aquest acord s'ha intentat pautar el procediment, que potser no ho estava prou, sense diferenciar, sempre que no resulti imprescindible, projectes de disposicions de caràcter reglamentari i avantprojectes de llei.

Tenint en compte, com us deia abans, que les diferències en general no són substancials sinó més aviat formals, s'han volgut homogeneïtzar els dos tipus d'iniciatives. En el benentès que evidentment l'acord previ només és exigible en el cas dels avantprojectes de llei. Però pel que fa a la informació pública i audiència, les directrius parteixen del caràcter preceptiu d'aquests tràmits, la qual cosa entenc que és més respectuosa amb el principi de participació dels ciutadans i amb una tramitació més adequada, més transparent i més propera, en el benentès que després la iniciativa anirà al Parlament, on seguirà la tramitació, i es mantindrà la possibilitat, fins i tot, d'incorporar-hi observacions o aportacions posteriors.

Pel que fa a la potestat legislativa del Govern, està regulada en el capítol 7 del títol 2, en l'article 37 concretament. L'article 37.2, que en regula la tramitació, remet a l'article 36.3, que és el que acabem de veure relatiu als avantprojectes de llei. En aquest cas, com que hi ha una remissió, podríem entendre que aquesta inclou el caràcter potestatiu dels tràmits d'audiència i d'informació pública. Crec que aquí aquesta conclusió seria més discutible, tenint en compte que l'article 105



de la Constitució fa preceptiva l'audiència als ciutadans en l'elaboració de les disposicions administratives, i els decrets legislatius tenen aquest caràcter encara que tinguin rang de llei. La Comissió Jurídica Assessora ha estat exigint aquests tràmits de participació: entre d'altres, i a tall d'exemple, esmento els dictàmens 225/2006 i 398/2006.

D'altra banda, també voldria apuntar que l'article 37.5 preveu que quan el Govern ha fet ús de la delegació legislativa ho ha de comunicar al Parlament juntament amb el text resultant de la delegació als efectes que aquest iniciï, si s'escau, el procediment de control de la legislació delegada. L'article 137.1 del Reglament del Parlament preveu aquesta mateixa comunicació, però només en el cas que les lleis de la delegació prevegin que el Parlament ha de fer-ne el control addicional. El fet és, però, que la llei, en l'article esmentat, no ho distingeix. Per tant, des de la Secretaria del Govern hem decidit que comunicarem tots els decrets legislatius encara que la llei de delegació no prevegi control addicional del Parlament, i encara que la publicació sigui immediata (normalment, si el decret legislatiu o qualsevol decret s'adopta un dimarts, es publica dijous).

Els decrets llei serien l'altre supòsit, i, de fet, el supòsit nou; no tant de la llei sinó de l'Estatut d'autonomia de 2006, que els preveu i els regula. La llei el que fa és regular la tramitació d'aquest tipus de disposicions. La causa habilitadora del de-

cret llei és la necessitat extraordinària i urgent i, per tant, tenint en compte aquest doble supòsit és lògic que la tramitació sigui molt més abreujada que la de resta de disposicions.

L'article 38.3 en aquest sentit exigeix una exposició de motius en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa, un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar i un informe dels serveis jurídics de la Generalitat. Potestativament s'afegeix que es poden acompanyar d'altres memòries, estudis i dictàmens sobre l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen. Fins a l'actualitat s'han dictat només dos decrets llei, però evidentment és una possibilitat que dona l'ordenament jurídic català i és perfectament raonable que es pugui utilitzar també en el futur amb tota la prudència necessària derivada del caràcter restrictiu de la causa habilitadora d'extraordinària i urgent necessitat.

### La potestat reglamentària

Passaria ja a abordar la potestat reglamentària, regulada en el capítol 8 del títol 2 (articles 39 a 41). Aquí no es regula pròpiament l'elaboració de les disposicions de caràcter general; l'elaboració de disposicions de caràcter general de rang

reglamentari segueix regulada a la Llei 13/1989. Però sí que es regulen algunes qüestions relatives a la potestat reglamentària.

**Recentment es va aprovar un decret que estableix l'ordre de prelación protocol·lària (Decret 22/2009, de 5 de febrer), que determina els supòsits de substitució i suplència del president de la Generalitat**

Per exemple, en l'article 39.2 es recull expressament la potestat del president de la Generalitat per dictar disposicions reglamentàries en els supòsits en què una norma amb rang de llei l'autoritzi expressament. Aquestes disposicions adopten la forma de decret d'acord amb l'article 40.2 de la Llei. Pel que fa a aquesta potestat del president de la Generalitat, la mateixa Llei conté dos supòsits. Un és l'article 19.2: la determinació de l'ordre protocol·lari entre consellers. Recentment es va aprovar un decret que estableix l'ordre de prelación protocol·lària (Decret 22/2009, de 5 de febrer). Aquest tema és important no només per l'ordre protocol·lari, sinó també pel fet que aquest ordre protocol·lari determina els supòsits de substitució i suplència del president de la Generalitat, sobretot en cas que no hi hagi conseller primer o vicepresident. Per tant, tenia una certa importància que s'establís aquesta regulació. El que s'ha fet en aquest decret simplement és remetre's a l'ordre que va establir el Decret 421/2006, de 28 de novembre, que és el que determina l'àmbit de com-

petències, els departaments, el nombre, la determinació i la denominació dels departaments de l'Administració de la Generalitat. És l'ordre que normalment ja s'entenia que era l'ordre protocol·lari dels departaments però ara s'ha establert expressament que això sigui així. D'altra banda, aquest Decret 421/2006 seria l'exemple de l'altre supòsit de disposició que pot ser dictada pel president de la Generalitat. En l'article 23.2 s'estableix que el president de la Generalitat determina per decret el nombre, la denominació i l'àmbit de competències dels departaments en què s'organitza el Govern; això ja ho establí l'article 9 de la Llei 13/1989, que ha estat derogat. Per cert, aquest article també preveu que el president ha d'informar el Parlament de la composició del Govern, arran de l'observació del dictamen del Consell Consultiu, que va demanar que es precisés que ho havia de fer el president.

**La nova norma significa una important via per augmentar la competència reglamentària dels departaments, més enllà de l'àmbit intern**

L'article 39.3 estableix que els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en matèria d'organització del departament del qual són titulars en els termes que determina la legislació sobre organització de l'Administració de la Generalitat i també relatives a altres matèries en supòsits específics, si una norma amb rang de llei o un decret de Govern els ho autoritza expressament. Aquest segon supòsit constitueix

una novetat en relació amb la regulació vigent fins a l'entrada en vigor de la Llei, atès que l'article 61 de la Llei 13/1989, també derogat pel nou text, únicament preveia el primer supòsit, és a dir, normes d'organització de la Generalitat.

Dos dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora ja aborden aquesta qüestió: el 30/2009 i el 84/2009. En el primer es diu que l'article 61 de la Llei 13/1989 no admetia la delegació de la potestat reglamentària a favor dels consellers, llevat la que tenia per objecte aspectes organitzadors del seu departament o que hi hagués una remissió d'una norma amb rang de llei. Aquesta configuració, diu el dictamen, va ser interpretada per aquesta comissió d'una manera matisada en el sentit d'admetre que aquestes remissions no constituïen una vulneració de l'ordenament si tenien per objecte aspectes menors o de caràcter tècnic que no requerien la intervenció del Govern. Actualment, segons el dictamen, aquest exercici interpretatiu pel cas que s'examina ha guanyat valor des que la Llei 13/2008, de 5 novembre, que ha derogat aquell precepte i ha establert en l'article 39 que en supòsits específics, els consellers i conselleres poden dictar disposicions reglamentàries en matèries no pròpiament organitzatives quan una norma amb rang de llei o un decret del Govern els ho autoritzi expressament, com és el cas.

El Dictamen 84/2009 també va en la mateixa direcció i subratlla que la nova norma significa una important via per

augmentar la competència reglamentària dels departaments, més enllà de l'àmbit intern, en el qual tradicionalment s'han inclòs les relacions especials de subjecció o els ordenaments seccionals, i permet esmenar els problemes derivats de la imprecisió dels límits de la matèria d'organització interna. Tot i així, remarca la Comissió Jurídica Assessora, aquesta competència *ad extra* és una competència d'atribució, i no té el caràcter general de la competència del Govern, per la qual cosa exigeix un plus de densitat normativa de la norma habilitant, cosa que queda clara en assenyalar-se que aquesta autorització ha de ser en supòsits específics.

Des del punt de vista de la posició institucional del Govern i dels consellers, la diferència en relació amb la potestat reglamentària es posa de manifest en comparar l'article 26.e de la Llei 13/2008, de 6 de novembre, que l'atribueix expressament amb caràcter general al Govern, amb l'article 16, que regula les competències dels consellers, però no la preveu.

Sí que hi ha, doncs, una certa extensió de la competència dels consellers per dictar ordres, no necessàriament en l'àmbit d'organització del departament sinó també en aquells supòsits específics que determinin una llei o un decret. Ja la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora anterior a la Llei 13/2008 havia ampliat una mica aquest abast i, de fet, era relativament habitual que els decrets ja habilitessin els consellers per dictar ordres. Ara ho segueixen podent fer, pro-

bablement amb més motiu, però cal subratllar també que ha de continuar sent en supòsits específics acotats, és a dir, no pot ser una habilitació genèrica, sinó que s'han d'acotar els supòsits per respecte al tenor literal de la Llei i de la mateixa doctrina de la Comissió Jurídica Assessora relacionada amb el fet que la potestat reglamentària originària correspon només al Govern. Per tant, és una competència d'atribució que s'ha d'acotar i precisar a la norma que habiliti per dictar aquestes ordres.

En l'article 40.2, s'estableix que les ordres són signades pels consellers competents per raó de la matèria o pels titulars dels departaments concernits. La nova norma deroga l'article 62 de la Llei 13/1989, que preveia que les ordres que afecten diversos departaments se signaven pel titular del Departament de la Presidència; per tant, ara aquestes ordres que afecten competències de diversos departaments ja no són signades pel titular del Departament de la Presidència (en aquests moments el president de la Generalitat), sinó que les han de signar els dos consellers.

En el primer cas d'ordre que s'ha aprovat signat per dos consellers s'ha optat per la fórmula *ordeno*, i no la fórmula *ordenem*, i per això el que es fa és, en la referència de l'ordre, indicar el departament que promou la iniciativa, amb independència que pugui afectar també l'àmbit de competències d'un altre departament, però s'identifica el departament que

promou la iniciativa i qui “ordena”, d’alguna manera, és el primer signatari. El primer conseller signatari de l’ordre és del departament que s’ha identificat en l’encapçalament, i simplement abans de *l’ordeno* es posa *d’acord amb* l’altre conseller, que és qui signa en segon lloc.

### La denominació del Govern

Ara em centraré en aspectes ja clarament inserits en l’àmbit estricte del Govern i del president o presidenta de la Generalitat, dins els títols 1 i 2 de la Llei, fora del que ja us he comentat fins ara.

La primera qüestió és la denominació de Govern, ja adoptada per l’Estatut d’autonomia de 2006, en comptes de Consell Executiu. L’Estatut de 1979 parlava de Consell Executiu o Govern, la Llei 3/1982, en el títol parlava de Consell Executiu, i en el contingut de Consell Executiu o Govern. Ara, amb la Llei del 2006, i encara més amb l’entrada en vigor de la Llei 13/2008, l’única denominació és *Govern*, encara que també és habitual que es parli de vegades de *Consell de Govern*. De fet, la Constitució diu que les comunitats autònomes tindran un Consell de Govern, però aquesta denominació no deixa de ser un genèric, que l’Estatut concreta mitjançant el terme *Govern*, que seria recomanable d’utilitzar.



### La composició del Govern

La composició del Govern, com us deia abans, és un dels temes segurament més debatuts de la nova Llei. La composició del Govern està regulada en l'Estatut d'autonomia, segons el qual el Govern està format pel president, el conseller primer, si n'hi ha, i els consellers. Hi havia el precedent immediat de la Llei 1/2005, de 31 de març, del conseller primer o consellera primera, que va crear aquesta figura, en aquell moment sense previsió estatutària expressa. La previsió de la possible existència del conseller primer recull també la tradició, en aquest cas, de la Segona República i de l'Estatut de 1932, però en cap cas ni en la Llei del 2005 ni en l'Estatut ha estat una figura obligatòria, sinó simplement una opció que té el president de la Generalitat per permetre que un membre del Govern assumeixi part de les funcions executives. Això, com dic, ja ho va fer la Llei de 2005 i l'Estatut d'autonomia de 2006 ho va incorporar en el seu articulat també amb caràcter potestatiu.

D'altra banda, la Llei 13/2008 parteix d'una realitat prèvia, com és la creació del Departament de la Vicepresidència mitjançant el Decret 421/2006, de 28 de novembre, el titular del qual es denominava conseller de la Vicepresidència. El que la Llei ha fet és donar diverses opcions, és a dir, mantenir, com no podia ser d'una altra manera, les que preveu l'Estatut, i afegir la possibilitat de crear la figura del vicepre-

sident, que és un conseller, un membre del Govern, i titular d'un departament, amb funcions en part semblants a les del conseller primer, tot i que, sobretot arran del dictamen del Consell Consultiu, aquestes funcions es diferencien. D'altra banda, el vicepresident és titular d'un departament, no així el conseller primer.

**La previsió de la possible existència del conseller primer recull la tradició de la Segona República i de l'Estatut de 1932, però ni en la Llei de 2005 ni en l'Estatut ha estat una figura obligatòria**

Les funcions del conseller primer són d'un caràcter transversal i permeten al president de la Generalitat optar per un model que podríem considerar bicèfal: d'una banda, un president que assumeix i potencia les funcions de representant de la Generalitat i de representant ordinari de l'Estat de Catalunya, i que assumeix la direcció de l'acció del Govern i, d'altra banda, un conseller primer que assumiria funcions executives (que si no existís assumiria el mateix president).

Als dos models que es deriven de l'Estatut –segons si existeix o no conseller primer–, s'hi afegiria un tercer, potser intermediari, que és la creació de la figura del vicepresident, també amb certes funcions de caràcter transversal però a les quals s'acompanya la titularitat d'un departament.

Com us deia, aquest ha estat un tema molt debatut i ha estat objecte de la major part de les consideracions del dictamen número 288 del Consell Consultiu de la Generalitat. El Consell Consultiu s'inclina per la constitucionalitat i l'estatutarietat de la regulació, i suggereix l'afegit d'algunes funcions al conseller primer, que té funcions pròpies i funcions delegables. En el text de la Llei, les atribucions pròpies són les mateixes tant en el cas del conseller primer com en el cas del vicepresident, tret d'una, que és la que s'ha afegit arran de les consideracions del Consell Consultiu: desplegar les directrius generals de l'acció de Govern. Probablement aquesta funció és la més potent, ja que aquesta seria la que distingiria el caràcter més transversal i d'assistència al president que té la figura del conseller primer. Per contra, les funcions delegables sí que serien comunes tant en el conseller primer com en el vicepresident, i fins i tot també en el cas que no hi hagi conseller primer o vicepresident aquestes funcions poden ser delegades en un altre conseller. No cal dir també que la figura del conseller primer i del vicepresident són incompatibles, és a dir, o hi ha conseller primer o hi ha vicepresident.

També és important tenir en compte els tres grans blocs de funcions del president que l'Estatut esmenta: representació de la Generalitat, representació ordinària de l'Estat a Catalunya i direcció de l'acció de Govern. En l'Estatut de 1979 es parlava de direcció i coordinació de l'acció de Govern, i la

Llei ha volgut mantenir la coordinació, opció que no ha estat qüestionada. És a dir, el president té la funció de dirigir i coordinar l'acció de Govern, fins i tot en el cas que nomeni un conseller primer o un vicepresident; aquesta no era l'única opció, hauria pogut haver-n'hi una altra. De fet, si es comparen les atribucions pròpies del conseller primer en la Llei 1/2005 i la Llei 13/2008, eren de més abast les previstes en la primera llei. Però l'opció legislativa ha estat aquesta, i, d'altra banda, també és cert que mitjançant la tècnica de la delegació es pot ampliar considerablement l'àmbit de les funcions, tant del conseller primer com també eventualment del vicepresident.

D'altra banda, el que no fa la Llei, a diferència de la de 2005, és establir unes funcions diferents del president en funció que hi hagi o no hi hagi un conseller primer. En efecte, la Llei de 2005, en el cas que existís un conseller primer, preveia que determinades funcions no les tenia el president; ara les funcions són en tot cas les mateixes. Pel que fa als consellers, en l'article 16 de la nova Llei es determinen les funcions dels consellers com a membres del Govern, mentre que les seves funcions com a caps dels departaments es mantenen en l'article 12 de la Llei 13/1989. Per tant, les funcions aquí només són estrictament com a membres del Govern.

### **L'aprovació i autorització de convenis**

Potser ara només caldria apuntar –i si cal en parlem després– de la funció prevista a la lletra *k* de l'article 26, que és el supòsit en el qual el Govern ha d'aprovar les subscripcions de determinats convenis de col·laboració i acords de cooperació amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes, i autoritzar altres convenis. En aquest últim cas, s'hauria d'autoritzar la subscripció dels convenis que afecten competències de més d'un departament, que impliquen despeses plurianuals o de quantia indeterminada o que impliquen una despesa o un pressupost que, amb independència de l'origen dels fons, supera els límits de despesa que pot contreure l'òrgan de contractació sense autorització del Govern.

Com veieu, doncs, hi ha supòsits d'aprovació d'un conveni, i hi ha supòsits d'autorització d'un conveni. Els d'aprovació són, bàsicament, els acords o convenis que preveu l'Estatut, amb l'Estat o amb altres comunitats autònomes. Els d'autorització són els supòsits esmentats anteriorment, que han provocat algun problema d'interpretació (que estem treballant juntament amb el Gabinet Jurídic, per tal d'establir uns criteris interpretatius d'aquest precepte). En tot cas, el cert és que aquest precepte suposa un increment d'assumptes que han de ser elevats al Govern.

### El règim d'incompatibilitats

La Llei també regula el règim d'incompatibilitats tot intentant aclarir alguns dubtes que s'havien generat arran de la coexistència de la regulació de les incompatibilitats del president i dels membres del Govern en la Llei 3/1982 i en la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs, que també incloïa tant el president com els membres del Govern en el seu àmbit d'aplicació. Ara, d'acord amb els articles 9 i 22, queda clar que les activitats públiques es regeixen pel que diuen aquests preceptes, és a dir, incompatibilitat total respecte a les activitats que no derivin de l'exercici del càrrec, tret del de diputat i diputada.

**Els membres del Govern no podran compatibilitzar la seva funció amb la de ser càrrec electiu en una corporació local**

Pel que fa a les activitats privades hi ha una remissió a la legislació d'incompatibilitats dels alts càrrecs en els termes que aquesta determina i que també estableix algunes especialitats en el cas del president i dels consellers. Per tant, queda clar quina de les dues regulacions s'ha d'aplicar en funció de si les activitats són públiques o són privades. També s'ha modificat en la mateixa Llei 13/2008 l'article 10 de la Llei 13/2005 amb aquesta mateixa finalitat aclaridora: es diu expressament que la compatibilitat amb càrrecs elec-

tius de les corporacions locals es limiten als alts càrrecs que no siguin membres del Govern. Per tant, els membres del Govern no podran compatibilitzar la seva funció amb la de ser càrrec electiu en una corporació local, qüestió que també havia generat algun dubte.

### **La suplència i substitució del president de la Generalitat, del vicepresident i del conseller primer**

Es regula també, de manera minuciosa, la suplència i substitució del president de la Generalitat, del conseller primer i del vicepresident. El supòsit de suplència es produeix en cas d'absència, i el supòsit de substitució es produeix en el cas de vacant, és a dir, de cessament del president de la Generalitat. La substitució s'acotaria en el cas que es produeixi alguna de les causes de cessament del president de la Generalitat, i que és interina fins que no es produeix l'elecció d'un nou president, a través dels mecanismes que estableix la Llei. Com dic, és una regulació bastant minuciosa que contrasta amb l'absència de regulació en la Llei 3/1982 i que intenta preveure tots els supòsits i que deixin d'existir dubtes sobre què s'ha de fer en cas de vacant o d'absència del president o bé d'absència del conseller primer o del vicepresident.

En el cas concret de la substitució o suplència del president, correspon al conseller primer o al vicepresident, si n'hi ha,

i si no, o en cas d'absència també d'aquests, es determina per decret. En cas que no es determini per decret –això us ho comentava abans– seria el que li correspongui per ordre protocol·lari.

### La regulació dels comissionats

Es regula també la figura dels comissionats, que tampoc no és una novetat perquè ja estava regulada en la Llei 13/1989. Des del punt de vista del contingut, no hi ha novetats i pel que fa al seu àmbit de competències regula la possibilitat que assisteixin a les reunions del Govern, en uns supòsits concrets i quan es tractin qüestions relacionades amb el seu àmbit. Però potser la novetat més destacada és el fet que quan s'adscriuen al Departament de la Presidència o del departament del qual és titular el vicepresident poden anomenar-se viceconsellers. Això ha succeït ja amb el cas de la viceconsellera d'Afers Exteriors: Decret 255/2008, de 23 de desembre, pel qual es crea el Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació del Departament de la Vicepresidència, la persona titular del qual rep la denominació de viceconsellera. Aquest títol una mica llarg es justifica perquè en realitat l'òrgan és el comissionat, tot i que el titular d'aquest comissionat –atès que està adscrit al departament del qual el titular és el vicepresident–, pugui rebre la denominació de viceconseller.



### La regulació del Govern en funcions

Una altra de les novetats és la regulació del Govern en funcions. Això no estava regulat en el nostre ordenament (sí que ho està en la Llei reguladora del Govern de l'Estat). Es determina en l'article 18.1 el moment a partir del qual el Govern i el president es troben en funcions, és a dir, en el moment en què es produeix el cessament del president; l'article 18.2 estableix l'obligació de facilitar el desenvolupament normal del procés de formació del nou Govern i del traspàs de poders, i l'article 27 determina allò que pot fer el Govern en funcions. Aquest últim diu que 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 públic degudament acreditades, d'adoptar qualssevol altres mesures. Per tant, veiem que hi ha una regla general referida a un concepte jurídic indeterminat –despatx ordinari dels assumptes– i una excepció també referida a conceptes jurídics indeterminats –urgència o interès general, que caldrà acreditar.

**Quan els comissionats s'adscriuen al Departament de Presidència o al departament del qual és titular el vicepresident es poden anomenar viceconsellers**

L'article 27.2 determina de manera expressa algunes actuacions que el Govern no podrà dur a terme, considero que s'ha

d'entendre que mai, és a dir, tampoc en el cas que es produís una urgència o es donessin raons d'interès general. El Govern en funcions no pot aprovar un projecte de llei, o el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat, o dictar decrets legislatius. Sobre el tema dels decrets legislatius aprofitaria per comentar que l'article 63.2 de l'Estatut determina que la delegació s'exhaureix quan el Govern publica el decret legislatiu o quan es troba en funcions. En aplicació d'aquest article, la Comissió Jurídica Assessora ha considerat que no era possible fer ús d'una delegació legislativa aprovada en una legislatura anterior perquè quan el Govern es troba en funcions

**El Govern en funcions no podria aprovar en cap cas un projecte de llei –tampoc el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat– ni dictar decrets legislatius**

s'exhaureix la delegació legislativa (Dictamen 193/2007). En canvi, sí que s'admet que el Govern pugui dictar decrets llei, i això potser té la seva coherència, perquè l'aprovació d'un decret llei procedeix quan es dona una raó d'extraordinària i urgent necessitat; per tant, podríem entendre que ens trobem davant de l'excepció genèrica a què fa referència l'apartat 1 de l'article 27. És cert que no hi ha una excessiva concreció del que pot fer i del que no pot fer el Govern en funcions. Evidentment tenim alguns paràmetres que ens dona la llei però caldrà, en cada cas, analitzar el supòsit i veure si té encaix en les previsions legals.

Una altra qüestió que us volia comentar és la forma de les decisions del Govern. L'article 32 sistematitza les decisions del Govern, i una de les novetats és que acota les decisions que s'han d'adoptar per decret, la qual cosa fins ara no estava determinada, més enllà que la Llei 13/1989 deia que les disposicions de caràcter reglamentari s'havien d'aprovar per decret. Però hi havia decrets que no contenien disposicions reglamentàries, com per exemple els nomenaments i cessaments, sense que enlloc es digués que havien d'adoptar aquesta forma; doncs bé, ara es diu expressament. Així, han de tenir la forma de decret, a banda de les disposicions reglamentàries, les concessions, honors i distincions, els nomenaments i cessaments d'alts càrrecs i les decisions en què així es determini en norma legal; per tant, fora d'aquests supòsits, no s'hauria d'utilitzar la forma de decret, sinó d'acord.

**No hi ha una excessiva concreció d'allò que pot fer i allò que no pot fer el Govern en funcions**

### Els òrgans d'assistència del Govern

També us voldria parlar dels òrgans d'assistència del Govern, i en concret del secretari del Govern, que és nomenat i cessat pel president segons l'article 33. Aquest és un aspecte nou

també, és a dir, és el president qui nomena el secretari del Govern, que fins ara, com tots els alts càrrecs, era nomenat pel Govern. En la mateixa Llei, en les funcions del president ja es preveu la possibilitat que el president nomeni alts càrrecs en els supòsits en què una llei ho determini; el cas del secretari del Govern seria un d'aquests supòsits, perquè així ho estableix la mateixa Llei 13/2008. Al secretari del Govern li correspon prestar assistència jurídica al Govern –aquesta és una novetat–, i suport tècnic al Govern i al Consell Tècnic. Cal tenir en compte que l'article 74 de la Llei 3/1982 remetia la regulació de les funcions d'aquest càrrec al reglament, no és el cas ara, en què s'estableixen en la mateixa Llei.

Finalment, en el cas del Consell Tècnic del Govern, hi ha un petit canvi també en la seva denominació: fins ara era Consell Tècnic i ara se'l denomina Consell Tècnic del Govern. Es defineix com un òrgan col·legiat que dona suport al Govern, a diferència de l'article 17 de la Llei 13/1989, que està derogat, el qual determinava que li corresponia l'anàlisi i l'estudi de les disposicions i els afers que s'han de sotmetre a l'aprovació del Govern. Ara no es concreten les funcions d'aquest òrgan, sinó que es difereixen en el Reglament, igual com la composició, de la qual només es predetermina que n'han de formar part els secretaris generals i que és presidit pel conseller primer o pel vicepresident del Govern, si n'hi ha –aquesta és una altra de les funcions pròpies ja sigui del conseller primer, ja sigui del vicepresident–; en cas que no

n'hi hagi, serà el reglament del Consell Tècnic qui ho haurà de determinar.

Com dic, no es concreten les funcions, a diferència de l'anterior redacció de la Llei 13/1989, de la qual es podia entendre que tots, o la majoria d'assumptes, si més no, que se sotmetien al Govern s'havien de sotmetre amb caràcter previ al Consell Tècnic. Aquesta manca de previsió legal habilita el Govern per acotar els supòsits d'intervenció del Consell Tècnic o per no fer perceptiva aquesta intervenció. De fet, en el Reglament vigent ja hi ha determinats supòsits que no han de ser sotmesos al Consell Tècnic: nomenaments, cessaments, encàrrecs de funcions, modificacions pressupostàries, compromisos de despeses plurianuals, operacions financeres, operacions patrimonials i aquells altres que per circumstàncies excepcionals i amb el coneixement previ de la presidència del Consell Tècnic s'elevin directament al Govern. Amb l'actual regulació legal s'esvaeixen possibles dubtes sobre la possibilitat que el Reglament pugui fer no perceptiva o fer més flexible aquesta intervenció del Consell Tècnic prèvia a la intervenció del Govern.

He intentat comentar alguns aspectes de la Llei 13/2008 que he considerat nous. He començat, doncs, per les relacions amb el Parlament, que era l'aspecte en el qual s'havia centrat l'especialitat de la intervenció, però he anat apuntant altres temes probablement sense el detall i la profunditat que re-

queririen. En tot cas, com deia, estic a la vostra disposició per a qualsevol observació o comentari. Moltes gràcies.