

Quadre 6: Els consellers del Govern de Catalunya (1988-1998)*

	1988-1992	1992-1995	1995-1998
Presidència			Trias
Governació	Gomis	Gomis, Cuenca, Pomés	Pomés
Economia i Finances	Trias F., Alavedra	Alavedra	Alavedra, Mas
Ensenyament	Laporte	Laporte, Pujals	Pujals, Hernández
Cultura	Guitart	Guitart	Guitart, Pujals
Sanitat i Seguretat Social	Trias	Trias	Rius
Pol.Territorial i Obres Públiques	Molins	Molins, Cullell, Roma, Mas	Mas, Macias
Agricultura, Ramaderia i Pesca	Miró, Vallvé	Vallvé, Marimon	Marimon
Treball	Farreres	Farreres	Farreres
Justícia	Bassols	Bassols, Isac, Gispert	Gispert
Indústria i Energia	Alavedra, Subirà	Subirà	Subirà
Comerç, Consum i Turisme	Alegre	Alegre	Alegre
Indústria, Comerç i Turisme			Subirà
Benestar Social	Comas	Comas	Comas
Medi Ambient	Vilalta	Vilalta	Vilalta, Macias, Puigdollers

Font: Elaboració pròpia

* En negreta, els consellers d'Unió Democràtica de Catalunya

Aquest 20% que ha dirigit més d'una conselleria, a més de professionalització ens permet parlar també d'una certa polivalència o d'un cert perfil generalista de les persones que han arribat a ser consellers. No obstant això, aquesta característica, que no trobem tan accentuada en el període 1980-1988, s'ha de matisar, ja que si ens fixem en els diferents departaments dels quals ha estat titular una mateixa persona, observem que no estan sectorialment gaire allunyats (Indústria i Energia-Economia i Finances; Indústria i Energia-Indústria, Comerç i Turisme; Ensenyament - Cultura; Política Territorial i Obres Públiques - Economia i Finances; Medi Ambient - Política Territorial i Obres Públiques) i que són àrees en les quals es requereix una certa dosi d'especialització.

Finalment, cal destacar que una de les principals novetats del perfil dels consellers del període 1988-1998 la trobem en l'itinerari seguit dins de l'Administració. Efectivament, mentre que només cinc de les vint-i-quatre persones que van ser con-

sellers des del 1980 fins al 1988 havien tingut algun càrrec a l'Administració abans (un 20%), el 43% dels que han estat consellers durant els anys 1988-1998 havien ocupat prèviament algun càrrec a l'Administració. És evident que una de les explicacions d'aquest increment del percentatge de consellers que amb anterioritat han ocupat un càrrec inferior a l'Administració, la trobem en el mateix desenvolupament de l'Administració catalana, és a dir, una Administració nova o amb pocs anys de rotatge no pot fornir encara els càrrecs superiors amb persones que han fet carrera dins de l'Administració, mentre que després de vuit anys de funcionament aquesta font de reclutament ja pot ser molt més freqüent. L'itinerari seguit per aquells que durant aquesta darrera fase han ocupat prèviament algun càrrec a l'Administració és, però, força heterogeni, malgrat que hi ha tres tipus de càrrecs de comandament que hi predominen: el de cap de servei (el 58%), el de director general (67%) i el de secretari general (el 58%).

La presència exterior de la Generalitat

Caterina Garcia Segura

1. Normalització i continuïtat de la presència exterior de la Generalitat

El període que abasta aquest treball correspon a una etapa que, respecte a la presència exterior de la Generalitat, pot ser qualificada de continuïtat, normalització i consolidació.

Tot i que les activitats de projecció exterior de les regions¹ són un fet consolidat que gaudeix de llarga tradició a d'altres països, al nostre país són relativament recents. La situació actual de la presència exterior de Catalunya és fruit d'un procés de confluència dels desenvolupaments –de diferent signe i importància– portats a terme a quatre nivells: l'internacional (procés de globalització), el regional (procés d'integració europea i construcció de l'Europa de les regions), l'estatal (desplegament de l'Estat de les autonomies) i el nacional (la dinàmica política i econòmica de Catalunya).

Des de les primeres actuacions exteriors, a l'inici dels vuitanta, fins avui s'ha recorregut un llarg camí. El resultat d'aquest procés ha estat, com dèiem, la consolidació i la normalització. La consolidació significa que la presència exterior de la Generalitat ja no és una suma de fets aïllats i esporàdics sinó una

línia d'acció fruit de decisions polítiques conscients, amb objectius definits i dotada d'una estructura institucional. El període 1989-1998 se situa en un context en què les activitats de projecció exterior tenen una dinàmica de continuïtat que respon a l'objectiu de cerca de funcionalitat en el desenvolupament de les competències autonòmiques i a l'aplicació del principi de subsidiarietat de la Unió Europea.

Pel que fa a la normalització, fa referència al fet que s'ha aconseguit trencar amb la concepció, que es tenia anteriorment al govern central, consistent en què totes les actuacions de projecció exterior de les comunitats autònomes en general i de Catalunya en particular eren una amenaça a la unitat i coherència de la política exterior de l'Estat espanyol i, per tant, estaven revestides d'un cert caràcter conflictiu.

Tot i que no es pot parlar d'una data en l'inici de la normalització sinó que cal entendre-la com el resultat d'un procés acumulatiu de negociacions polítiques –formals i informals– que anaren recolzades per l'evolució de la jurisprudència del Tribunal Constitucional, els últims anys de la dècada dels vuitanta i els primers dels noranta han estat testimonis d'acords i decisions d'especial rellevància en aquest nivell².

¹ Utilitzem el concepte de regió tal com és definit per l'Assemblea de Regions d'Europa, és a dir, aquella entitat dotada de representativitat política, que està situada immediatament per sota el nivell de l'Estat. Per tant, s'inclouen sota aquest concepte les comunitats autònomes, els *Länder*, les "regions" franceses, italianes o belgues, els estats federats, els cantons o les províncies. S'és conscient de la disparitat de realitats que poden emparar-se sota aquest concepte tant pel que fa a regions de diferents Estats com a regions d'un mateix Estat.

² El President Pujol, en una intervenció davant la Comissió de seguiment de la Unió Europea i d'actuacions exteriors del Parlament, va assenyalar dues grans etapes en la percepció de l'actuació exterior autonòmica per part del govern central: la primera, qualificada de "molt difícil", coincidiria amb els primers anys del govern socialista, i la segona, identificada amb els últims anys del govern socialista i amb el govern popular, es caracteritzaria pel fet que el govern no només no frena l'actuació exterior catalana sinó que afavoreix la seva coordinació amb algunes iniciatives de la diplomàcia espanyola.

Pel que fa a la jurisprudència del Constitucional, sense ànim de ser exhaustiu, és de destacar la sentència 137/89 de 20 de juliol, i més exactament, el vot particular que fou qualificat de "gir esperançador", ja que marcà l'inici d'una nova manera de entendre l'acció exterior autonòmica (Mangas 1990). El vot particular defensava l'acceptació de la projecció exterior de les competències internes de les comunitats autònomes en un món interdependent i global. Una segona sentència a destacar fou la 165/1994 de 26 de maig per la qual, per la via d'exclusió, el Constitucional admetia la possibilitat que les comunitats autònomes portessin a terme activitats de projecció exterior sempre que no incidissin en la reserva estatal de l'art. 149.1.3. de la Constitució (les relacions internacionals com a competència exclusiva de l'Estat) o que no pertorbessin l'exercici de les activitats que la integren (Pérez González 1997, p.27-28).

D'altra banda, l'Estat i les comunitats autònomes s'han anat dotant, al llarg d'aquesta dècada, d'una sèrie d'instruments de col·laboració que, en crear canals de comunicació i diàleg, han contribuït a la normalització: els convenis marc, les comissions *ad hoc* o de seguiment i les conferències sectorials (García Segura 1995a, p.175-176). Donada la importància que anaven adquirint les relacions exteriors autonòmiques relacionades amb l'àmbit comunitari es va crear, el 1988, la *Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*. El 1994 es decidí ampliar el seu àmbit temàtic a totes les activitats de les comunitats autònomes a l'exterior. A partir d'aquesta decisió s'ha utilitzat per establir procediments d'actuació en determinades esferes abans especialment conflictives, tals com la qüestió dels acords o convenis de cooperació transfronterera negociats i conclousos per les comunitats autònomes. El 1996, també en virtut d'una decisió d'aquesta Conferència es creà la *Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España en la Unión Europea* (RD 2105/1996 de 20 de setembre), la seva competència és la de relacionar-se amb les Oficines de les comunitats autònomes a Brussel·les i canalitzar la informació de la Unió Europea vers les comunitats autònomes.

A més dels instruments esmentats i reflex de la seva situació diferenciada, Catalunya gaudeix des de juny de 1998 d'un instrument específic: una comissió bilateral (govern central/Generalitat) creada per negociar temes comunitaris d'especial interès per a Catalunya.

En definitiva, podem afirmar que, després de quasi vint anys d'actuacions exteriors de Catalunya, i molt especialment en els últims deu, la normalització és un fet. En un context europeu d'integració que les afavoreix, el govern central ha deixat de veure-les com perilloses per definició. En paral·lel, el govern català ha introduït majors dosis de pragmatisme i de sobrietat declarativa per tal d'eliminar les sospites que les seves actuacions exteriors poguessin aixecar en el govern central. Un altre factor que hi ha incidit ha estat el creixent reconeixement internacional de la figura del President, des de fa temps orador habitual, conegut i reconegut, a fòrums internacionals diversos (*World Economic Forum*, Assemblea de Regions d'Europa, etc.). També ha influït positivament el paper rellevant que, des de l'última etapa socialista, el govern de la Generalitat juga en la política espanyola. La col·laboració i el clima de confiança entre el govern central i el govern de la Generalitat a d'altres esferes ha tingut, sens dubte, un reflex positiu en l'àmbit de la projecció exterior catalana.

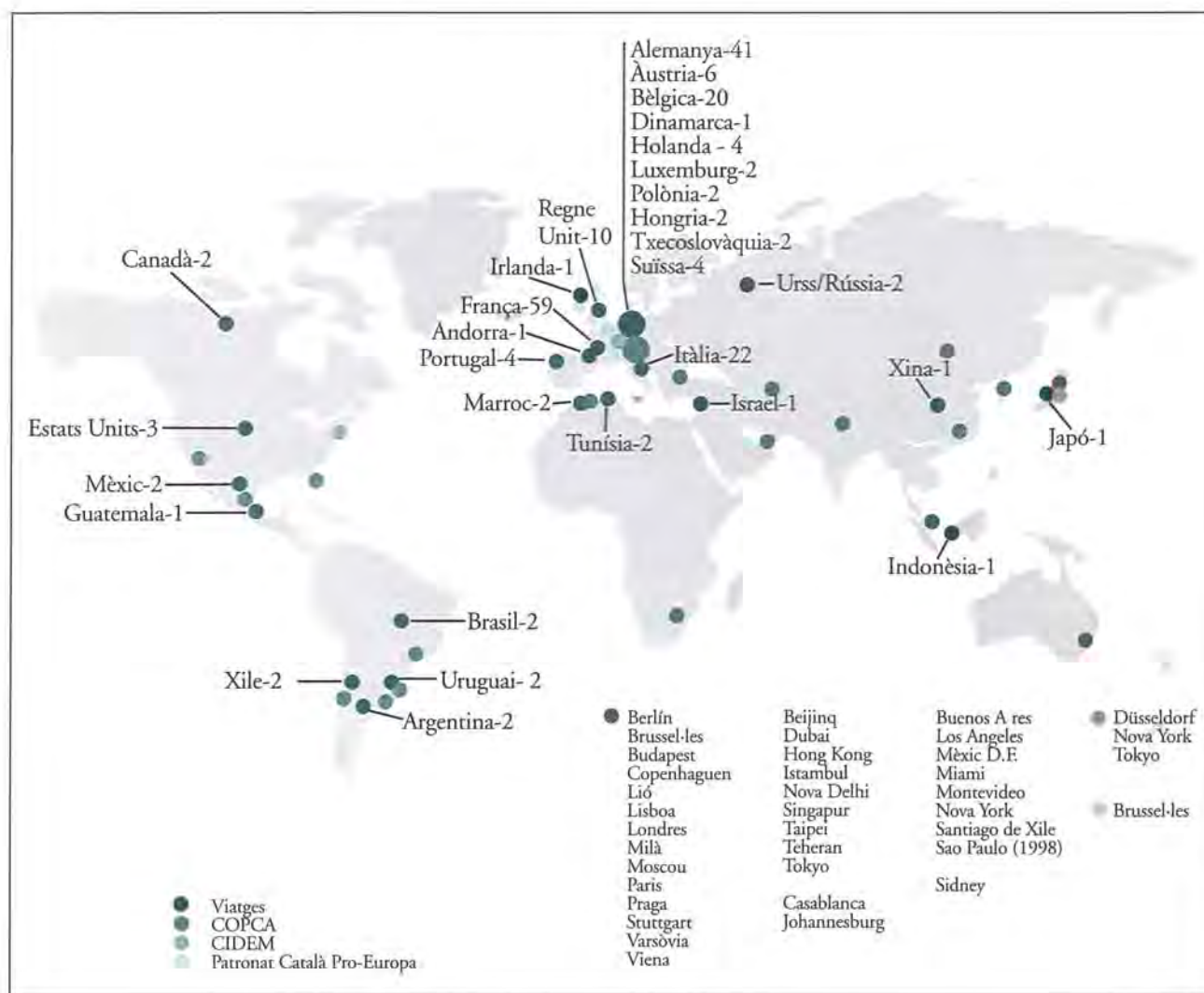
2. L'estructura institucional de la projecció exterior

Progressivament, a mesura que el volum de l'activitat exterior augmentava, la Generalitat s'ha anat dotant d'una estructura institucional per dirigir-la i coordinar-la. Aquest procés d'institucionalització ha passat per diverses etapes. En el primer any de la dècada estudiada (1989) l'activitat exterior es portava des de la Direcció General d'Afers Interdepartamentals, adscrita a la Secretaria General de la Presidència que era responsable, a la vegada, de totes les activitats de representació del President (locals i estatals) i de les relacions amb d'altres departaments.

A partir de 1990, es va fer un pas endavant important. L'activitat exterior es dotà d'una estructura específica per gestionar-la i també per orientar-la: el Gabinet d'Actuacions Exteriors. Aquest gabinet va definir els objectius del que s'estava convertint en la política d'acció exterior de la Generalitat³.

³ Els objectius que es fixà foren: 1) la promoció de la cooperació interregional amb altres regions europees, 2) l'aprofundiment en totes les competències pròpies de la Presidència amb relleu exterior, 3) la promoció de la imatge de Catalunya a l'exterior fent conèixer la realitat econòmica i la identitat cultural catalana, i 4) aconseguir la màxima eficàcia en l'exercici de les competències del Govern, desenvolupant la seva dimensió exterior.

Gràfic 1: Viatges del president de la Generalitat de Catalunya (1989-1998*)
i oficines CIDEM, COPCA i Patronat Català Pro-Europa



(*) Fins el 4 de juliol de 1998

Font: Elaboració pròpia a partir de dades facilitades pel Departament de Presidència de Generalitat de Catalunya, COPCA i CIDEM

La tercera etapa estigué marcada per la creació del Comissionat per a Actuacions Exteriors (juliol de 1992) que naixia, segons el Decret 190/1992 de 14 de setembre, en primer lloc, per fer-se càrrec de l'actuació exterior de la Generalitat a partir de l'experiència, el dinamisme i l'augment del volum de les actuacions exteriors; en segon lloc, per respondre millor al repte de la internacionalització de les activitats o sectors de competència de la Generalitat i, en últim terme, per respondre a la necessitat de coordinar totes aquestes activitats, potenciar-ne els efectes i evitar repeticions innecessàries o accions descoordinades que s'havien produït anteriorment.

Finalment, l'última etapa correspon a la iniciada amb la creació de la Direcció General de Relacions Exteriors (Decret 190/1997 de 30 de juliol) que depèn de la Secretaria General de la Presidència. Aquest últim canvi s'insereix dins la reorganització general, a nivell d'organigrama i pressupost, del Departament de la Presidència⁴. A la Direcció

⁴ El fet que es creés la figura del Conseller de la Presidència va fer innecessari el manteniment del Comissionat que, a més de les tasques de coordinació i direcció de l'acció exterior, ara assumides per la direcció general, feia tasques de representació en substitució del President quan l'agenda d'aquest ho exigia.

General de Relacions Exteriors estan atribuïdes ara totes les activitats de coordinació i impuls de la projecció exterior de la Generalitat, així com el seguiment de les actuacions d'ajut i desenvolupament, i les de seguiment i suport als ens i organismes catalans amb presència a l'exterior. Està organitzada en dues àrees –l'Àrea d'Europa i l'Àrea Extraeuropea i de Cooperació– i té adscrit l'Institut Català de la Mediterrània d'Estudis i Cooperació.

En paral·lel a aquesta estructura central per a la projecció exterior de Catalunya, els departaments amb un volum elevat d'activitats de presència exterior s'han anat dotant d'instruments específics que, segons les circumstàncies i les relacions més conflictives o cooperatives amb el govern central en el moment de la seva creació, han anat assolint diferents formes jurídiques: consorcis, patronats, entitats de dret públic, etc. (García Segura 1995b, p.61-70).

3. Els eixos de l'acció exterior de la Generalitat

L'acció exterior catalana d'aquests deu anys s'ha articulada, d'acord amb els seus objectius, sobre tres eixos fonamentals.

3.1. L'eix econòmic

L'objectiu central de la política de govern de la Generalitat, la cerca de la competitivitat de la indústria catalana, s'ha constituït en motor de l'acció exterior del període 1989-1998. Per assolir-lo, la Generalitat ha portat a terme dos tipus d'actuacions exteriors: les de difusió de la realitat catalana (econòmica, industrial, social, educativa, de lleure, etc.) i les encaminades a la creació i manteniment de les condicions materials i polítiques favorables a la inversió. Sobre aquest eix se situen les actuacions del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme que és, a part del de la Presidència el que manté un major volum d'actuacions exteriors (García Segura 1995b, p.71-77).

3.2. L'eix polític

L'altre objectiu central de l'acció de govern de la Generalitat és la defensa de la identitat nacional catalana. La projecció exterior de Catalunya és entesa com a una de les eines per aconseguir la seva consolidació i expansió. El suport a la presència

catalana al món (casals, lectorats de català, etc.) n'és només un aspecte. La tasca prioritària que es porta a terme sobre aquest eix és la de promoció del regionalisme a nivell internacional i la d'impuls a la cooperació interregional en el marc europeu.

Aquest eix d'actuacions exteriors, més propi del Departament de la Presidència i molt identificat amb els viatges presidencials, va ser el que durant la primera dècada de presència exterior de la Generalitat despertà més susceptibilitats en el govern central. Això no s'ha mantingut en la segona dècada. En aquesta, el govern de la Generalitat ha moderat el to nacionalista que havia caracteritzat algunes de les declaracions polítiques realitzades a l'estranger en èpoques anteriors i que havien provocat malestar i sospites en el govern central. Paral·lelament i complementària, en aquest període, les iniciatives polítiques –com l'impuls a la cooperació interregional– s'han dotat de contingut i aquest ha estat, majoritàriament, de caire econòmic.

3.3. La cooperació al desenvolupament

El govern català, receptiu a les necessitats dels països en vies de desenvolupament i d'aquells altres països que per diverses circumstàncies viuen situacions d'extrema necessitat, i receptiu a les pressions de l'opinió pública catalana cada cop més mobilitzada i articulada a l'entorn del moviment de les ONG pel desenvolupament, ha anat dedicant, des de 1986, una partida pressupostària a l'ajut al desenvolupament. En els últims anys, però, les activitats de cooperació al desenvolupament han rebut una major dedicació i han donat lloc a alguns desenvolupaments institucionals.

La Generalitat vehicula els seus ajuts al desenvolupament a través de la subvenció a projectes presentats per les ONG i a les accions de sensibilització de la societat catalana. El 1995, el govern català creà el Consell Assessor de Cooperació presidit aleshores pel Comissionat per a Actuacions Exteriors i format per representants dels departaments de la Generalitat que habitualment realitzen accions de cooperació al desenvolupament, per cinc representants de la Federació catalana de les ONG, per un representant del Fons Català de Cooperació (integrat majoritàriament per administracions locals) i per tres experts independents.

Les pautes de la política de cooperació es fan públiques anualment a través de la "Resolució so-

Gràfic 2: Nombre de viatges del president a l'estranger per any



Font: Elaboració pròpia a partir de dades facilitades pel Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya.

bre els ajuts o subvencions a projectes a realitzar per les ONG en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament". Els objectius de la Generalitat en aquesta matèria s'han alineat amb els dels diferents organismes de les Nacions Unides i amb els del Comitè d'Ajut al Desenvolupament de l'OCDE amb l'especificitat de proposar-se implicar la societat catalana en l'ajut al desenvolupament. Les prioritats geogràfiques han estat, fins ara, Amèrica Llatina, el Magrib i l'Àfrica sud-sahariana, tot i que el resultat final de les assignacions dels fons depèn en últim terme de la idoneïtat dels projectes presentats.

4. Tipologia d'actuacions exteriors

Sobre els eixos descrits, s'articula l'àmplia gamma d'activitats de projecció exterior. Tot i que cada cop són més variades, és possible distingir dos grans grups d'actuacions exteriors. El primer l'integren les activitats de projecció exterior pròpiament dita, la iniciativa de les quals correspon al departament

de la Presidència. A efectes analítics es poden subdividir en cinc categories: 1) els programes de cooperació multisectorial amb regions europees i extraeuropees, 2) les relacions de cooperació de caire general que s'enquadren en el marc d'una declaració conjunta, 3) les activitats de participació en associacions, xarxes, conferències, organitzacions i d'altres institucions en què el fet transfronterer i la realitat de veïnatge són el tret comú, 4) les actuacions de suport als contactes exteriors d'iniciativa privada, i 5) la promoció (cultural, lingüística, etc.) de la presència catalana al món.

El segon grup d'actuacions exteriors el configuren aquelles que estan determinades per objectius funcionals i concrets, vinculats a l'activitat específica dels diferents departaments de la Generalitat. Poden ser tan diverses com ho són les funcions dels departaments, ja que constitueixen la dimensió exterior requerida per a la plena realització de les competències que tenen sota la seva responsabilitat. Per aquesta raó, aquestes actuacions variaran molt (quantitativament i qualitativa) d'un

departament a un altre: per alguns l'actuació exterior és el tipus d'actuació principal d'algun dels seus serveis, per d'altres és una activitat puntual; alguns tenen objectius fixats respecte a la projecció exterior car és el centre de la seva activitat, mentre que d'altres actuen davant les oportunitats que van sorgint a aquest nivell, però que no havien cercat necessàriament. Tot i que són molt variades, es poden classificar en quatre categories: 1) aquelles actuacions que persegueixen l'homologació i l'aprenentatge de models, tècniques, serveis i coneixements que siguin aplicables a la realitat catalana, 2) les relacions de cooperació funcional amb regions frontereres, 3) els contactes que busquen la millora de la competitivitat catalana a través de la formació dels treballadors, i 4) les accions de promoció i difusió de la realitat política i social catalana cap a la internacionalització de la indústria i el comerç de Catalunya.

5. Les àrees prioritàries de les actuacions exteriors de la Generalitat

La projecció exterior de Catalunya ha anat dirigida a unes destinacions prioritàries, definides a partir dels objectius i de la realitat política, geogràfica, econòmica, social i cultural de Catalunya. Això no ha impedit que s'enguessin contactes amb d'altres regions que queden fora del que són les àrees prioritàries si les circumstàncies ho aconsellaven, però el volum d'activitats dirigides cap a elles ha estat molt menor.

5.1. Europa

L'Europa comunitària ha estat el primer destí de l'acció exterior articulada tant sobre l'eix econòmic com sobre el polític. Europa és, geogràficament i històrica, l'espai català de projecció exterior per excel·lència. A nivell econòmic el creixement de Catalunya està lligat a la integració europea. A nivell polític, l'europeisme ha estat sempre un tret distintiu del nacionalisme català i havia estat utilitzat, en etapes anteriors, com una plataforma de reivindicació de la identitat nacional. En la dècada 1989-1998 l'Europa de les regions ha constituït un espai polític important per a l'acció exterior catalana. El govern de la Generalitat, amb el President Pujol al capdavant, n'ha estat un dels màxims dinamitzadors. En aquest sentit, la inclusió del Comitè de les Regions en el text del Tractat de la

Unió fou un èxit. L'èxit però no fou total i anà acompanyat d'una certa decepció: la configuració del Comitè, pel que feia a la composició i al pes real dins l'esquema comunitari, no va respondre a les expectatives de la Generalitat.

5.2. Amèrica Llatina

Tradicionalment, aquesta àmplia regió havia estat per a Catalunya una referència derivada de la política exterior espanyola, més que no pas una opció pròpia. Tanmateix, a la dècada dels noranta ha anat autogenerant un interès amb identitat autònoma que ha motivat l'acció exterior catalana cap a Amèrica Llatina. Catalunya, que se sentia llunyana de la retòrica espanyolista d'altres èpoques —una retòrica basada en la llengua, història i cultura comunes—, actualment se sent motivada per les transformacions polítiques, socials i econòmiques d'Amèrica Llatina, entre les quals, des de la perspectiva catalana, destaquen la integració econòmica, la redimensió de l'Estat en la seva relació amb la societat i la descentralització política i administrativa. L'interès s'ha traduït en un augment de la presència catalana a la zona: casals, organismes de cooperació econòmics i comercials, empreses catalanes, oficines del COPCA, etc.

5.3. La Mediterrània

Aquesta regió, abans considerada com la dimensió sud de l'europea, en els últims anys ha assolit un espai propi a causa de la importància de les qüestions relacionades amb la riba sud. Tot i així segueix havent una part de l'acció exterior envers la Mediterrània que va dirigida a l'Arc Llatí (la riba nord, el *sunbelt* o zona de nou desenvolupament del sud d'Europa), i una altra, de més recent consideració dins els esquemes de la projecció exterior, que va dirigida als països del Magrib. Les actuacions dins la primera van destinades, a nivell econòmic, a escurçar les distàncies entre l'Europa del nord i la del sud i, a nivell polític, a potenciar el regionalisme. Les de la segona són de caire econòmic. Encara en fase de formulació, pretenen oferir solucions als reptes regionals procedents de la riba sud (geopolítics, demogràfics, econòmics, ecològics i socio-culturals). En aquest sentit, més que una opció és una necessitat urgent (García Segura, 1995c).

6. Balanç de l'acció exterior catalana (1989-1998)

La projecció exterior catalana en la dècada 1989-1998 s'ha assentat com una línia d'actuació consolidada i normalitzada. Tres són els factors que hi han contribuït: el volum creixent de les actuacions exteriors, la normalització a nivell estatal i internacional (especialment en el marc europeu) de la presència exterior de les entitats polítiques regionals, i la millora substancial, fins al punt de passar del conflicte a la cooperació, de les relacions entre el govern central i el català. S'ha convertit, a més, en un estímul per a l'acció exterior d'altres comunitats autònomes.

A nivell de continguts, és una actuació que s'ha anat concentrant cada cop més sobre l'eix econòmic. La internacionalització de l'economia catalana, objectiu clau, ho exigeix i, d'altra banda, la cooperació interregional, iniciada amb l'objectiu polític de promoure i reforçar el regionalisme, sol tenir un contingut material econòmic.

Pel que fa al volum, les actuacions han anat en constant augment, cosa que ha portat a adoptar criteris més selectius i racionalitzats a l'hora d'establir contactes exteriors⁵. Pel que fa als continguts, també hi ha hagut una ampliació de l'abast material respecte als primers anys, d'acord amb l'àmbit competencial de la Generalitat.

D'altra banda, és una trajectòria caracteritzada per la continuïtat, tant respecte als objectius com a les àrees prioritàries, però a la vegada oberta als nous reptes (Magrib) i a les noves oportunitats (Amèrica Llatina) derivades del context de globalització.

Cal destacar també que els objectius fixats es van assolint a un ritme considerat satisfactori per part dels actors responsables

Pel que fa a l'estructura institucional, ha estat sempre flexible i s'ha anat adaptant a les necessitats de l'acció exterior i a les línies generals de remodelació departamental de la Generalitat. Al marge de l'estructura vinculada al Departament de la Presidència, ha estat important, encara que menys visible, l'activitat portada a terme per d'altres departaments que tenen serveis i ens dedicats exclusivament, en alguns casos, i esporàdicament, en d'altres, a la projecció exterior de Catalunya.

Finalment cal esmentar que el personalisme de la acció exterior de Catalunya, representat per la figura del President Pujol tan evident en els primers anys, segueix sent una constant malgrat haver reduït la seva visibilitat. En els anys 1989-1998 bona part d'aquesta acció revesteix un caire més funcional i, per això mateix, menys ostensible. La consolidació i la concentració en els aspectes més econòmics de l'acció exterior fan que moltes de les activitats siguin desenvolupades per departaments diferents al de la Presidència (especialment però no exclusiva pel d'Indústria, Comerç i Turisme), l'acció dels quals no és seguida pels mitjans de comunicació amb la mateixa atenció que segueixen, per exemple, els viatges del President a l'estranger. D'altra banda, aquests són tan freqüents (especialment els de destinació europea) que han deixat de ser notícia (només ho segueixen sent els d'àmbit extraeuropeu). També, la major implicació del President Jordi Pujol en la política espanyola pot ser un element a tenir en compte en avaluar aquesta relativa pèrdua de visibilitat. No deixa de ser, però, una qüestió de percepció car el protagonisme presidencial segueix caracteritzant les accions exteriors de caire polític.

⁵ En aquest sentit, s'ha deixat enrere el període en què se signaven tots els acords de col·laboració possibles. Actualment, davant les nombroses demandes de col·laboració que rep la Generalitat, s'ha optat per establir un mecanisme previ abans d'arribar a establir cap conveni: es crea un grup d'anàlisi encarregat d'estudiar la viabilitat de projectes concrets. Només en el cas que els treballs d'aquest grup siguin positius s'arriba a l'acord.

El Parlament de Catalunya

Jordi Argelaguet i Argemí

El Parlament de Catalunya representa el poble de Catalunya i "exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos, impulsa i controla l'acció política i de govern i exerceix les altres competències que li siguin atribuïdes per la Constitució i, d'acord amb ella i l'Estatut, per la llei que aprovi el propi Parlament" (art. 30.1 de l'Estatut d'Autonomia). Per tant, el funcionament del subsistema polític de Catalunya s'ha d'incloure dins el model de sistema parlamentari de govern, en el qual el Parlament és l'eix central del conjunt de les institucions polítiques perquè el President de la Generalitat és elegit pel Parlament i és, en tot cas, políticament responsable davant d'ell. Tanmateix, la centralitat teòrica del Parlament ha de ser matisada per la rellevància que adquireix el President de la Generalitat en la vida política catalana, sobretot quan hi ha un context de majoria absoluta que tendeix a reforçar pràctiques més aviat pròpies del model presidencialista.

En la dècada que centra aquesta anàlisi (1988-98), hi ha hagut tres legislatures. Si bé en les dues primeres (1988-92 i 1992-95), una mateixa força política (CiU) ha gaudit de la majoria absoluta dels escons, a la darrera legislatura (1995-99), ja no és el cas: CiU ha hagut de buscar el suport en altres forces (especialment el PP) per tirar endavant el seu programa electoral. En aquest context, el paper del Parlament en la política catalana ha recuperat alguns entors i les pràctiques més pròpies del presidencialisme de les dues altres legislatures s'han apaïvat lleugerament.

En les properes pàgines es farà una primera aproximació del que ha estat el treball del Parlament de Catalunya durant aquest període, tenint en compte dues parts ben diferenciades. La primera part se

centrarà en l'activitat parlamentària al llarg de les tres legislatures abans esmentades, fent especial èmfasi en les funcions legislativa, electiva, d'impuls i de control¹. A la segona, es presenten algunes dades sociodemogràfiques i polítiques de l'elit parlamentària catalana (mitjana d'edat; percentatge de dones; llocs de naixement i de residència; nivell d'instrucció; afiliació sindical; activitat professional; i activitat política). D'aquesta manera, hom podrà tenir prou elements per fer-se una idea del paper del Parlament en la vida política catalana, així com saber una mica més com són el conjunt de diputats i diputades de Catalunya.

1. L'activitat parlamentària durant la dècada 1988-98

1.1. La composició i organització de la Cambra

La composició i l'organització de la Cambra és el resultat de les eleccions celebrades a tal efecte (vegeu la taula 1). La Tercera Legislatura s'inicia arran de la victòria electoral de CiU el 29 de maig de 1988, quan revalida per tercer cop consecutiu la majoria absoluta, i que és novament aconseguida a les següents eleccions, les del 15 de març de 1992. En canvi, a les eleccions del 19 de novembre de 1995, de la Cinquena Legislatura, CiU pateix un retrocés important. Tot i que continua essent la primera força, perd 10 escons i li cal ajut per governar.

¹ Les dades han estat extretes de Parlament de Catalunya (1993 i 1996) i dels Serveis de Documentació del Parlament de Catalunya.

Taula 1: Resultats electorals i repartiment d'escons i senadors.

Legistura	Força	% Vots	Escons (%)	senadors	senadors
	Política	vàlids		(%) ⁽¹⁾	(%) ⁽²⁾
III (1988-92)	CiU	45,5	69 (51,1%)	2 (33,3%)	3 (50,0%)
	PSC	29,6	42 (31,1%)	2 (33,3%)	2 (33,3%)
	IC	7,7	9 (6,6%)	1 (16,6%)	1 (16,6%)
	AP	5,3	6 (4,4%)	1 (16,6%)	0
	ERC	4,1	6 (4,4%)	0	0
	CDS	3,8	3 (2,2%)	0	0
	Resta	4,0	0	0	0
IV (1992-95)	CiU	46,2	70 (51,9%)	a) 4 (66,6%)	a) 3 (50,0%)
				b) 5 (71,4%)	b) 4 (57,1%)
	PSC	27,6	40 (29,6%)	a) 2 (33,3%)	a) 2 (28,6%)
				b) 2 (33,3%)	b) 2 (28,6%)
	ERC	8,0	11 (8,1%)	0	a) 1 (16,7%)
					b) 1 (14,3%)
	IC	6,5	7 (5,2%)	0	0
	PP	6,0	7 (5,2%)	0	0
	Resta	5,7	0	0	0
V (1995-99)	CiU	41,0	60 (44,4%)	3 (42,9%)	3 (42,9%)
	PSC	24,8	34 (25,2%)	2 (28,6%)	2 (28,6%)
	PP	13,1	17 (12,6%)	1 (14,3%)	1 (14,3%)
	IC	9,7	11 (8,1%)	0	0
	ERC	9,5	13 (9,6%)	1 (14,3%)	1 (14,3%)
	Resta	1,9	0	0	0

Notes: (1) Repartiment real dels senadors. Per a la 4a Legistatura hi ha dos càlculs. L'a) correspon a sis senadors i el b) a set. (2) Repartiment proporcional amb la fórmula de les restes més elevades.

Font: Elaboració pròpia a partir de Parlament de Catalunya (1993 i 1996)

Els resultats electorals tenen el seu reflex en la composició de la Mesa. A la Tercera i Quarta legislatures, el President del Parlament elegit és en Joaquim Xicoy (UDC), i CiU té la majoria dels membres de la Mesa. A la Cinquena, les quatre forces polítiques que obtenen representació, a banda de CiU, es posen d'acord per elegir com a President del Parlament en Joan Reventós, l'històric dirigent del PSC i, alhora, deixar CiU en minoria a la Mesa. Amb aquesta elecció, volen fer evident que els dotze anys de majoria absoluta de CiU s'han

acabat i que hi ha, en conseqüència i per algunes qüestions, una majoria alternativa.

L'evolució dels Grups Parlamentaris al llarg de cadascuna d'aquestes tres legislatures ha estat la següent. A la Tercera, el PSC va veure com un dels seus diputats passava al Grup Mixt. Així mateix, dos diputats del PCC que estaven en el Grup d'IC també hi van el 1989. Finalment, el Grup d'ERC es va dividir per la meitat: després del Congrés del partit a Lleida, tres dels sis diputats van fundar un nou partit (Esquerra Catalana) i se'n van anar al

Grup Mixt. A la Quarta Legislatura, no hi ha canvis importants en la composició dels Grups parlamentaris, ja que només ERC perd un diputat. A la Cinquena, els canvis tornen a ser destacables i afecten els dos grups més petits: el d'ERC i el d'IC. En el cas d'ERC, quatre diputats es passen al Grup Mixt; mentre que IC perd un diputat del PCC i una diputada dels Verds.

Quant a la funció electiva, el Parlament de Catalunya ha elegit en totes tres legislatures el mateix President de la Generalitat: el M.H. Jordi Pujol. A la Tercera i a la Quarta, com que CiU tenia majoria absoluta, l'elecció va ser molt ràpida. En canvi, a la Cinquena, el candidat es va haver de sotmetre a una segona votació i va ser investit amb el suport només de CiU; i amb l'abstenció del PSC, el PP i ERC, i el vot en contra d'IC.

Pel que fa al funcionament intern del Parlament, cal esmentar que a la Tercera Legislatura, es va procedir a la creació de la figura de l'Agrupació Parlamentària amb l'aprovació d'una norma supletòria el juliol de 1989. En virtut d'aquesta norma, es van formar dues agrupacions parlamentàries en el si del Grup Mixt: la del CDS i la dels tres diputats elegits a les llistes d'ERC el 1988. En segon lloc, es va reformar el reglament del Parlament amb la finalitat que els senadors elegits pel Parlament, en cas de dissolució del mateix, mantinguessin llur condició fins a la constitució de la nova Cambra.

A la Quarta Legislatura, es va aprovar, el setembre de 1993 i a instàncies del màxim dirigent d'ERC d'aleshores, una Norma supletòria per limitar els drets

dels diputats del Grup Mixt que provinguessin d'un altre Grup parlamentari. El diputat afectat va recórrer davant el Tribunal Constitucional i aquest la va declarar inconstitucional per no ser l'instrument adequat. En conseqüència, la Mesa del Parlament estableix una nova Norma supletòria que deroga l'anterior (8.2.94), deixant sense efectes pràctics les intencions inicials.

Finalment, a la Cinquena Legislatura, hi ha un canvi important en les activitats del Parlament a causa de la nova correlació de forces polítiques: els quatre grups de l'oposició van pactar que el President de la Generalitat hagués de triar i després respondre quinzenalment i obligatòria davant del Ple a una de les tres preguntes que li haguessin plantejat cadascun d'ells.

1.2. La funció legislativa.

El Parlament de Catalunya, des de 1980 fins a l'agost de 1998, ha aprovat 354 lleis: 160 en les dues primeres legislatures; 79 en la Tercera; 44 en la Quarta; i, provisionalment, 71 en la Cinquena (vegeu la taula 2). La mitjana d'aquest període és de 18,3 lleis aprovades per any, tot i que hi ha una clara tendència a reduir el ritme de producció normativa a partir de la Quarta Legislatura, pel fet que ja s'ha anat legislant exhaustivament en els anys precedents.

Catalunya destaca en relació a les altres Comunitats Autònomes, no només per l'elevat nombre de lleis aprovades, sinó també per la seva capacitat d'"estrenar" la producció legislativa autonòmica en

Taula 2: La funció legislativa (1988-98).

	Tercera	Quarta	Cinquena
	(1988-92)	(1992-95)	(1995-1999)
Projectes de llei presentats	83	47	67
aprovats (a)	77 (92,8%)	40 (85,1%)	60 (89,6%)
Proposicions de llei presentades	41	61	144
aprovades (b)	2 (4,9%)	3 (4,9%)	11 (7,6%)
Proposicions de llei (art. 110) presentades	4	2	10
aprovades (c)	-	1	1 (10%)
TOTAL LLEIS APROVADES (a+b+c)	79	44	71¹

Nota: (1) El nombre de lleis aprovades (71) no és igual al nombre de projectes de llei aprovats (60) més el nombre de proposicions de llei aprovades (11+1) perquè la Llei 21/1998, de 29 de desembre, és producte de l'aprovació conjunta de dues proposicions de llei.

Font: Elaboració pròpia a partir de bibliografia citada

bastants casos (CECS 1997:393ss). Tanmateix, el nombre de lleis que són explícitament de modificació o de reforma de lleis anteriors és considerable: el 21,5% a la Tercera Legislatura; el 15,9% a la Quarta; i el 31% a la Cinquena.

Quant a la iniciativa legislativa, aquesta correspon majoritàriament al Govern, tal i com s'espera d'acord amb la correlació de forces parlamentàries i amb la pràctica d'un sistema parlamentari. A la Tercera Legislatura, el 97,5% de les lleis tenen el seu origen en un projecte de llei; a la Quarta és el 90,1%; i a la Cinquena és el 84,5%. On es nota més el pes de l'oposició és en la disminució que registra el percentatge de projectes de lleis presentats que esdevenen finalment lleis: el 92,8% a la Tercera Legislatura; 85,1% a la Quarta i el 89,6% a la Cinquena.

Mentre que en les dues primeres legislatures el bloc més nombrós de lleis era les de desenvolupament institucional de la pròpia Comunitat Autònoma, seguides per les centrades en objectius finalistes de desenvolupament econòmic o de la vertebració socioterritorial (CECS 1996), a partir de la Tercera Legislatura bona part de la legislació que ha anat aprovant el Parlament de Catalunya ha estat orientada a actualitzar el Dret Civil català (Argelaguet, Subirats, Vintró 1992) i, en les legislatures següents, sense abandonar aquest camp material, també han anat augmentant molt les lleis de clar contingut social (Subirats, Torres, Vintró 1997).

Fent un repàs ràpid de la producció legislativa, entre les 79 lleis que s'han aprovat a la Tercera Legislatura cal assenyalar com a més rellevants la Llei 4/1991, de 22 de març, de creació del Departament de Medi Ambient, amb la qual Catalunya esdevé la primera Comunitat Autònoma de l'Estat que crea un Departament d'aquest caire; la Llei 3/1990, de 8 de gener, de modificació de la divisió comarcal de Catalunya, que crea tres noves comarques; la Llei 16/1990, de 13 de juny, sobre el règim especial de la Vall d'Aran; la Llei 11/1990, de 18 de juny, de la Universitat Pompeu Fabra, que és la primera universitat creada per la Generalitat; la Llei 8/1991, de 3 de maig, sobre l'Autoritat de l'Institut d'Estudis Catalans; i, finalment, la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'Ordenació Sanitària de Catalunya, que desenvolupa, per a l'àmbit de Catalunya, la Llei General de Sanitat, aprovada pel Parlament espanyol, i se centra, sobretot, en els aspectes organitzatius i instrumentals i es crea el Servei Català de la Salut.

De la Quarta Legislatura, es pot remarcar l'aprovació de la Llei 1/1993, de 25 de febrer, de l'himne

nacional de Catalunya, en virtut del qual "Els Segadors" queda jurídicament formalitzat com a himne nacional; la Llei 2/1995, de 23 de març, de la iniciativa legislativa popular; la Llei 3/1993, de 5 de març, per la qual s'aprova l'Estatut del Consumidor, i on es fixen els drets i interessos del consumidor, inclosos els de caràcter lingüístic; la Llei 3/1995, de 6 d'abril, de reconeixement de la Universitat Oberta de Catalunya, i que implanta els estudis superiors a distància.

A la Cinquena Legislatura, les lleis més importants aprovades són, sobretot, la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística, que estableix un nou marc legal per als usos públics de les dues llengües oficials a Catalunya, el procés d'elaboració del qual va centrar el debat polític durant mesos (Argelaguet 1998); la Llei 9/1998, de 15 de juliol, del Codi de Família; i, tercer, la Llei 10/1998, de 15 de juliol, d'unions estables de parella; i, quarta, la Llei 9/1999, de 30 de juliol, de suport a les seleccions catalanes

1.3. La funció de participació en els òrgans generals de l'Estat

El Parlament de Catalunya també aconsegueix un seguit de tasques que conformen la seva funció de participació en els òrgans generals de l'Estat: la designació de senadors; la presentació de proposicions de llei a les Corts Generals; i la presentació de recursos d'inconstitucionalitat contra la normativa estatal.

En primer lloc, el Parlament designa els Senadors que han de representar la Generalitat de Catalunya en el Senat. El repartiment dels senadors ha tendit a afavorir les forces polítiques més grans com a impacte, primer, de la mecànica de funcionament de les fórmules distributives i, segon, de la voluntat política de la majoria en el Parlament (vegeu la taula 1). En efecte, a la Tercera Legislatura, CiU va cedir a la quarta força (AP) un dels tres senadors que li pertocava d'acord amb la fórmula de la resta elevada, emprada fins aleshores. Aquesta cessió de CiU cap a AP, després de les eleccions generals de 1989, va ser confirmada. Ara bé, a la Quarta Legislatura, malgrat que la distribució d'escons existents comportava que a ERC li correspongués un senador, CiU va imposar un canvi en la fórmula de repartiment. En comptes de fer servir l'habitual, es va emprar la fórmula d'Hondt, que afavoreix la força més gran. Com a resultat, CiU es queda amb el senador que hagués estat as-

signat altrament a ERC. Arran de les eleccions de 1993, tot i que s'han de repartir ara 7 senadors a causa de l'increment de la població catalana, CiU confirma la decisió presa i ERC continua sense tenir representació en el Senat. Aquesta maniobra política ja no va ser possible a la Cinquena Legislatura per raons òbvies, i ja va haver més equanimitat en la distribució dels senadors entre els Grups Parlamentaris: 3 per a CiU, 2 per al PSC, 1 per al PP i el setè per a ERC. Després de les eleccions generals de 1996, el Parlament ratifica novament aquest repartiment.

Un segon aspecte d'aquesta funció de participació en els òrgans de l'Estat és la possibilitat que el Parlament pugui presentar proposicions de llei a les Corts Generals. A la Tercera Legislatura, el Parlament en va presentar dues (una per modificar l'article 487 del Codi Penal i una altra per reformar la Llei 48/1984, reguladora de l'Objecció de Consciència i de la Prestació Social Substitutòria); a la Quarta, tres (per modificar la Llei Orgànica 5/1984, de compareixença davant les comissions d'investigació i que serà retirada més endavant i substituïda per una nova iniciativa en aquest sentit a la Cinquena Legislatura; per a la publicació de lleis i al-

tres disposicions d'aplicació general en totes les llengües oficials de l'Estat; i, tercer, una proposició de llei reguladora de la televisió local, que el Parlament de Catalunya decidirà de retirar a la Cinquena Legislatura); finalment, a la Cinquena set (per incorporar les llengües de l'Estat espanyol oficials als passaports i als permisos i a les llicències de conduir vehicles de motor i ciclomotors; per modificar la Llei Orgànica 6/1985, del poder judicial; per modificar la Llei orgànica 5/1984, de compareixença davant les comissions d'investigació del Congrés i del Senat o d'ambdues cambres; sobre l'ús de les llengües oficials en l'emissió de bitllets i en l'encunyació de monedes de l'euro; per regular les societats civils d'activitats entre professionals; i, setena, per modificar la Llei 14/1994, per la qual es regulen les empreses de treball temporal).

Per acabar, en relació amb els recursos d'inconstitucionalitat presentats pel Parlament, a la Tercera Legislatura en van ser nou (vegeu Argelaguet, Subirats, Vintrolà 1992); a la Quarta, només un (contra la LO 5/1992, de regulació del tractament automatitzat de les dades de caràcter personal); i a la Cinquena, cap, sens dubte pel fet que CiU dona suport parlamentari al Govern del PP.

Taula 3: Les funcions d'impuls i de control (1988-98).

		Tercera (1988-92)	Quarta (1992-95)	Cinquena (1995-1999)
Funció d'impuls	Mocions presentades	165	226	283
	aprovades	68 (41,2%)	91 (40,3%)	163 (57,6%)
	Prop. no de llei presentades	594	1.281	2.200
	Resolucions aprovades	246 (41,4%)	235 (18,3%)	965 (43,9%)
	Debats de Política General	4	3	3
	Debats de Política Sectorial	2	6	6
Funció de control	Interpel·lacions substanciades	235	291	313
	Preg. orals Ple substanciades	428	575	304
	Preg. orals Comissió subst.	697	975	1.325
	Preg. orals al President subst.	-	-	240
	Preg. per escrit respostes	11.312	7.125	13.038
	Comissions d'investigació	0	2	0
	Comissions d'estudi	4	9	10
	Comissions de seguiment	2	4	2

Font: Elaboració pròpia a partir de bibliografia citada.

1.4. Les funcions d'impuls polític i de control

Mentre que les anteriors funcions estaven orientades sobretot per la voluntat de la majoria parlamentària, en les funcions d'impuls i de control el paper de l'oposició és més destacat. Les grans xifres del conjunt d'iniciatives que s'inclouen en aquestes dues funcions han anat augmentant al llarg de les tres legislatures analitzades (vegeu la taula 3).

En relació amb les activitats fetes en el marc de la funció d'impuls, es tenen en compte els debats generals fets en el Ple de la Cambra; les proposicions no de llei presentades i aprovades; i les mocions subsegüents d'una interpel·lació.

Quant als debats generals, a la Tercera Legislatura n'hi va haver quatre de política general (anuals) i dos debats més sobre política sectorial (sobre política territorial i sobre les implicacions i conseqüències de l'Acta Única Europea). A la Quarta, hi hagué tres debats de política general (cada any excepte el 1995) i sis més de caràcter sectorial (agricultura; Tractat de Maastricht; situació de la indústria a Catalunya; situació i perspectives del turisme a Catalunya; règim local i situació política dels ajuntaments; i, sisè, prevenció i extinció d'incendis). Per acabar, a la Cinquena, n'hi ha hagut tres de política general i sis de política sectorial (sobre la prevenció i extinció d'incendis a Catalunya; sobre l'acció política i de govern amb relació a l'atur i la creació d'ocupació a Catalunya; sobre la política educativa; sobre la política social i de benestar; i, sisè, sobre el desenvolupament de l'autogovern de Catalunya en l'actual context parlamentari i polític).

En segon lloc, el nombre de proposicions no de llei presentades i aprovades ha anat en augment a cada legislatura (594 a la Tercera Legislatura, 1.281 de la Quarta i 2.200 a la Cinquena), contrastant fortament amb les 160 de la Primera i les 168 de la Segona Legislatura (Subirats, Torres, Vintó 1997). Ara bé, mentre que a la Primera Legislatura, el percentatge de proposicions no de llei aprovades era del 60% i a la Segona del 45,2%; a la Tercera el percentatge havia baixat al 41,4%; a la Quarta toca fons amb el 18,3% quan la majoria de CiU decideix bloquejar aquesta via, i es recupera a la Cinquena amb el 36,3%. De la gran quantitat de resolucions aprovades, que fan referència a una immensa varietat de qüestions (algunes d'elles molt concretes), val la pena esmentar-ne un parell per les implicacions polítiques que van generar. La primera és a la Tercera Legislatura: la Resolució 98/

III, aprovada el desembre de 1989, sobre el dret de Catalunya a l'autodeterminació. Va tenir el seu origen en una proposició presentada d'ERC i va ser l'origen d'una llarga controvèrsia política sobre aquesta qüestió, aleshores en plena vigència arran dels fets que estaven succeint a l'Europa de l'Est. I la segona resolució que també va generar un cert debat, si bé bastant menor que l'anterior, va ser la 168/IV, sobre la prevenció i l'extinció d'incendis, en què es felicitava el Comitè Executiu per la seva política antiincendis precisament l'any més catastròfic, fins llavors, pel que fa a boscos cremats.

Quant a les Mocions, es pot apreciar que també hi ha hagut un increment del nombre de presentades i d'aprovades, si bé no tan espectacular com en el cas de les proposicions no de llei. De les tres legislatures analitzades, és a la Cinquena quan el percentatge d'aprovades és més alt (més del 57%), fet no aliè a la circumstància que no hi ha una majoria absoluta d'una sola força política (val a dir que a la Primera Legislatura, en circumstàncies semblants, es van aprovar el 75% de les Mocions presentades).

En relació amb la funció de control de les activitats del Govern, cal constatar l'augment de les preguntes orals (sigui al Ple, en Comissió, o a contestar directament pel President de la Generalitat davant el Ple, novetat de la Cinquena Legislatura) i de les interpel·lacions.

En canvi, l'evolució del nombre de preguntes per escrit ha estat més oscil·lant, tot i créixer espectacularment en relació a les dues primeres legislatures. A la Tercera Legislatura es van plantejar 11.312 preguntes, una xifra que superava àmpliament les 706 de la Primera o les 1.969 de la Segona. Aquest augment s'explica per la confluència de dos factors. D'un cantó, els diputats "descobreixen" la rendibilitat política de presentar preguntes per escrit sobre qüestions concretes que afecten directament els seus eventuais votants. D'un altre, s'ha de tenir en compte que un nombre considerable de les preguntes eren formulades pels diputats del CDS, que tenien una peculiar concepció del control parlamentari, que es fonamentava en preguntes molt semblants entre elles i sobre tots els afers possibles relatius a l'execució detallada dels Pressupostos de la Generalitat. Malgrat que el segon factor ha desaparegut, el primer continua vigent i per això la xifra, tot i baixar, continua essent molt elevada. A les dues legislatures posteriors, la xifra s'ha reduït una mica: 7.135 a la Quarta Legislatura i 13.038 a la Cinquena.

A banda de les interpel·lacions i les preguntes, el

Govern també pot ser controlat pel Parlament a través de diferents tipus de comissió, entre les quals les Comissions d'Investigació són les que aconsegueixen realment la funció de control. A la Tercera Legislatura, tot i que hi va haver fins a vuit propostes, la majoria absoluta de CiU va impedir que no se'n constituís cap. En canvi, a la Quarta se'n van constituir dues atesa la seva transcendència política i la pressió dels mitjans de comunicació: que pretenien investigar el finançament de CiU a través de l'empresa que gestiona els casinos de Catalunya; i l'anomenat cas de la urbanització de la Riera de Sant Pere de Torelló, arran del qual va acabar dimitint un Conseller de la Generalitat. Finalment, a la Cinquena Legislatura no se n'ha constituït cap.

El Parlament també pot decidir crear comissions d'estudi, amb la finalitat de recollir diversa informació sobre alguna qüestió que consideri rellevant. En aquest sentit, a la Tercera Legislatura n'hi va haver cinc (la igualtat d'oportunitats home-dona; les bosses de pobresa; la problemàtica de la SIDA; el pla hidrològic de les conques internes de Catalunya; i el PENTA), amb resultats desiguals. En efecte, mentre en algunes s'ha recollit abundant documentació i han participat especialistes diversos, en alguna altra el treball ha estat especialment escàs (com la de la SIDA). A la Quarta n'hi va haver nou: el pla hidrològic de les conques internes de Catalunya (que va continuar la ja creada a la Tercera Legislatura); la situació a Catalunya de la immigració de treballadors estrangers; les dificultats en la utilització del llenguatge de signes; la revisió i aplicació del Pla de Seguretat de les químiques de Tarragona; estudi de la Sida; les causes que generen la violència infantil; millora i prevenció d'incendis; la problemàtica del món rural; i el cicle de l'aigua. I a la darrera Legislatura, la Cinquena, n'hi ha hagut 10, algunes de les quals ja van ser establertes en anteriors legislatures: el Concert Econòmic; les causes de la violència infantil; la problemàtica del Món Rural a Catalunya; la SIDA; la situació de la pesca a Catalunya; la revisió i aplicació del Pla de Seguretat de les Químiques de Tarragona; el finançament del Sistema Català de Serveis Socials; i la modificació de la Llei 10/1983, de creació de l'ens públic CCRTV i de regulació dels serveis de radiodifusió i televisió de la Generalitat de Catalunya; sobre la prevenció i l'extinció dels incendis forestal; i, finalment, per a la millora de l'autogovern.

Per concloure els instruments que serveixen perquè el Parlament aconsegueixi la funció de control,

hi ha les comissions de seguiment. A la Tercera n'hi ha dues (sobre les relacions entre Catalunya i la Comunitat Econòmica Europea; i una altra sobre els Jocs Olímpics de 1992); a la Quarta, quatre (el procés d'equiparació dona-home; la integració de Catalunya a la Unió Europea; els Jocs Olímpics de Barcelona 1992; i la problemàtica del Tercer Món); i a la Cinquena, dues més (el procés d'equiparació dona-home; i sobre la Unió Europea i d'Actuacions exteriors).

Havent comentat quina ha estat l'activitat del Parlament de Catalunya durant les darreres tres legislatures, en els propers paràgrafs s'analitzarà la caracterització del conjunt de parlamentaris i parlamentàries que n'han estat protagonistes.

2. La caracterització sociològica de l'elit parlamentària catalana

Aquesta anàlisi ha estat feta a partir del tractament estadístic de les dades biogràfiques del conjunt de diputats i diputades disponibles en els llibres editats pel Parlament de Catalunya sobre cadascuna de les legislatures (vegeu bibliografia adjunta). La informació recollida ha estat presentada en quatre grans taules, el contingut de les quals, pel fet de ser prou clar, només serà ressaltat en aquells aspectes bàsics.

A la taula 4, hom pot constatar com l'edat mitjana dels diputats registra una lleugera tendència a l'alça al llarg del temps, situant-se sempre per damunt dels 45 anys. Les diferències de les mitjanes entre els Grups Parlamentaris són prou clares: hi ha grups que registren un envelliment progressiu; mentre que d'altres han renovat tant els seus integrants que fan baixar bastant la seva mitjana d'edat.

La segona dada recollida és la relativa al percentatge de dones. Tot i que va augmentant poc a poc, continua essent extremadament baix: les dones no arriben a ser el 15% del total, malgrat que en la societat ultrapassen el 50% de la població. En aquests cas, les diferències entre els grups són encara més fortes. En els grups d'esquerra el percentatge és una mica més alt (especialment IC), excepte en el cas d'ERC on no hi ha hagut mai cap dona diputada. A CiU, el percentatge de dones va creixent lentament, mentre que al PP té una evolució inversa.

Quant al lloc de naixement, més del 90% dels parlamentaris ha nascut a Catalunya. Aquest percentatge és més alt en CiU i ERC i menor en el PSC, IC i el PP (exceptuant la Quarta Legislatura).

Taula 4: Característiques sociodemogràfiques.

Mitjana d'edat		Total	CiU	PSC	IC	ERC	PP	CDS
1988		45,1	48,0	42,2	41,2	41,7	41,3	42,7
1992		45,5	46,6	46,2	44,0	36,6	45,7	-
1995		46,0	47,5	47,9	45,4	38,0	42,9	-
Percentatge de dones								
1988		10,4	10,1	11,9	11,1	0,0	16,7	0,0
1992		12,6	11,4	15,0	28,6	0,0	14,3	-
1995		14,8	15,0	17,6	27,3	0,0	11,8	-
Lloc de naixement								
1988	Catalunya	91,1	95,7	85,7	88,9	100,0	83,3	66,7
	Andalusia	3,0	-	7,1	11,1	-	-	-
	Reste Estats	4,4	1,4	7,1	-	-	16,9	33,3
	Estranger	1,5	2,9	-	-	-	-	-
1992	Catalunya	94,8	97,1	90,0	85,7	100,0	100,0	-
	Reste PPCC	1,5	1,4	-	14,3	-	-	-
	Andalusia	1,5	-	5,0	-	-	-	-
	Reste Estats	1,5	-	5,0	-	-	-	-
1995	Estranger	0,7	1,4	-	-	-	-	-
	Catalunya	93,3	95,0	91,2	90,9	100,0	88,2	-
	Reste PPCC	1,5	-	2,9	9,1	-	-	-
	Andalusia	1,5	1,7	2,9	-	-	-	-
Reste Estats		3,7	3,3	2,9	-	-	11,8	-
Lloc de residència								
1988	<10.000 hab.	17,8	18,8	19,0	11,1	16,7	16,7	-
	10-50.000 hab.	25,2	31,9	19,0	11,1	16,7	16,7	33,3
	>50.000 hab.	23,0	20,3	26,2	33,3	16,7	33,3	-
	Barcelona	33,3	27,5	35,7	44,4	50,0	33,3	66,7
	NC		0,7	1,4	-	-	-	-
1992	<10.000 hab.	23,0	21,4	22,5	14,3	28,6	36,4	-
	10-50.000 hab.	25,9	35,7	20,0	-	14,3	9,1	-
	>50.000 hab.	19,3	17,1	20,0	28,6	14,3	27,3	-
	Barcelona	31,9	25,7	37,5	57,1	42,9	27,3	-
1995	<10.000 hab.	20,7	21,7	23,5	9,1	23,5	15,4	-
	10-50.000 hab.	20,0	20,0	20,6	9,1	23,5	23,1	-
	>50.000 hab.	27,4	30,0	26,5	18,2	17,6	38,5	-
	Barcelona	31,9	28,3	29,4	63,6	35,3	23,1	-

Font: Elaboració pròpia, a partir de la bibliografia citada.

Pel que fa al lloc de residència, la distribució segons la grandària del municipi mostra com tots els grups parlamentaris tenen gent en els quatre grups de poblacions, si bé amb pesos i evolucions diferents, fet que és prou congruent amb les implantacions electorals respectives. CiU i ERC tenen més diputats residents en poblacions petites,

mentre que una majoria de diputats del PSC i, especialment, d'IC resideixen a Barcelona o a les ciutats de més de 50.000 habitants.

Pel que fa al nivell d'instrucció, el percentatge de diputats amb almenys una llicenciatura és molt elevat i ha crescut del 58,5% a la Tercera Legislatura al 62,2% de la Cinquena. Per forces polítiques, CiU i ERC te-

Taula 5: Nivell d'instrucció dels Diputats i Diputades.

% univ. grau superior (1)		Total	CiU	PSC	IC	ERC	PP	CDS
1988		58,5	56,5	61,9	66,7	50,0	66,7	33,3
1992		60,0	55,7	65,0	85,7	54,5	57,1	-
1995		62,2	60,0	64,7	72,7	53,8	64,7	-
Tipus de llicenciatura (2)								
1988	Dret	31,6	38,5	26,9	33,3	-	25,0	-
	Ciències Socials	19,0	17,9	19,2	33,3	33,3	-	-
	Humanitats	17,7	10,3	26,9	16,7	66,7	-	-
	Tècniques	12,7	12,8	11,5	-	-	50,0	-
	Ciències	12,7	10,3	11,5	16,7	-	25,0	100,0
	Medicina	6,3	10,3	3,8	-	-	-	-
1992	Dret	25,9	28,2	23,1	50,0	-	25,0	-
	C.Socials	22,2	17,9	30,8	33,3	16,7	-	-
	Humanitats	18,5	15,4	23,1	-	50,0	-	-
	Tècniques	11,1	15,4	7,7	-	-	25,0	-
	Ciències	12,3	10,3	11,5	16,7	16,7	25,0	-
	Medicina	9,9	12,8	3,8	-	16,7	25,0	-
1995	Dret	33,3	36,1	22,7	12,5	42,9	54,5	-
	C.Socials	16,7	19,4	18,2	37,5	-	-	-
	Humanitats	19,0	11,1	27,3	37,5	42,9	-	-
	Tècniques	9,5	13,9	9,1	-	-	9,1	-
	Ciències	10,7	8,3	9,1	12,5	14,3	18,2	-
	Medicina	9,5	11,1	9,1	-	-	18,2	-
	Altres	1,2	-	4,5	-	-	-	-
% de doctors (3)								
1988		13,3	8,7	19,0	11,1	33,3	16,7	0,0
1992		11,1	5,7	20,0	14,3	9,1	14,3	-
1995		11,1	10,0	14,7	18,2	0,0	11,8	-

Notes: (1) Percentatge de diputats amb almenys una llicenciatura.

(2) Percentatge sobre els que són llicenciats/des. (3) Percentatge sobre el total de diputats/des.

Font: Elaboració pròpia, a partir de la bibliografia citada.

nen sempre un percentatge inferior de llicenciats que el total de la Cambra, mentre que la resta està per sobre, especialment IC. Quant als tipus de llicenciatura, cal dir que el grup més nombrós és sempre el de llicenciats en Dret, seguida per o bé les Ciències Socials (Econòmiques, principalment) o bé per Humanitats (Filologies, Història, Filosofia, etc.). Cal dir que

cada cop hi ha més llicenciats en Medicina i menys en carreres tècniques (enginyers i arquitectes). Per forces polítiques, convé assenyalar que a CiU el percentatge de llicenciats en Dret és més alt que en el conjunt del Parlament, així com és més baix el percentatge de llicenciats en Ciències Socials i Humanitats. En canvi, el PSC mostra uns percentatges inversos als de CiU:

Taula 6: Afiliació sindical i activitat professional dels Diputats i Diputades.

Sindicat		Total	CiU	PSC	IC	ERC	PP	CDS
1988	UGT	22,2	-	71,4	-	-	-	-
	CCOO	2,2	-	-	33,3	-	-	-
	altres	5,2	8,4	-	-	16,7	-	-
1992	UGT	18,5	-	62,5	-	-	-	-
	CCOO	0,7	-	-	14,3	-	-	-
	altres	3,7	5,7	-	-	9,1	-	-
1995	UGT	15,6	-	61,8	-	-	-	-
	CCOO	5,2	-	-	63,6	-	-	-
	altres	4,4	3,3	2,9	-	15,4	5,9	-
Activitat professional								
1988	No especifica	8,9	8,7	9,5	11,1	16,7	-	-
	professió liberal	16,3	21,7	9,5	22,2	-	-	33,3
	empresari	8,1	11,6	-	-	16,7	33,3	-
	autònom	4,4	5,8	4,8	-	-	-	-
	quadre sector privat	28,1	30,4	28,6	33,3	16,7	16,7	-
	quadre sector públic	27,4	20,3	31,0	22,2	50,0	50,0	66,7
	obrer	4,4	-	11,9	11,1	-	-	-
	mestressa llar	0,7	1,4	-	-	-	-	-
1992	No especifica	8,9	7,1	10,0	28,6	9,1	-	-
	professió liberal	16,3	21,4	7,5	28,6	9,1	14,3	-
	empresari	11,1	12,9	7,5	-	-	42,9	-
	autònom	3,0	5,7	-	-	-	-	-
	quadre sector privat	24,4	25,7	27,5	-	27,3	14,3	-
	quadre sector públic	32,6	24,3	42,5	42,9	45,5	28,6	-
	estudiant	0,7	-	2,5	-	-	-	-
	altra	3,0	2,9	2,5	-	9,1	-	-
1995	No especifica	6,7	10,0	5,9	-	7,7	-	-
	professió liberal	20,0	25,0	11,8	9,1	15,4	29,4	-
	empresari	8,9	8,3	5,9	-	7,7	23,5	-
	autònom	0,7	1,7	-	-	-	-	-
	quadre sector privat	22,2	25,0	20,6	18,2	15,4	23,5	-
	quadre sector públic	38,5	28,3	52,9	63,6	46,2	23,5	-
	obrer	0,7	-	2,9	-	-	-	-
	estudiant	0,7	-	-	9,1	-	-	-

Font: Elaboració pròpia, a partir de la bibliografia citada.

menys dret i més socials i humanitats. Finalment, el percentatge de doctors supera sempre l'11% del conjunt de diputats.

A la taula 6 hi ha les dades corresponents tant a l'afiliació sindical com a l'activitat professional dels parlamentaris. En relació al sindicalisme, l'afiliació és bastant baixa, tot i que destaca l'elevat percentatge de la UGT.

Quant a l'activitat professional, el grup més nombrós és, a la Tercera Legislatura, integrat pels que s'ubicarien sota l'etiqueta de "quadres del sector privat" (empleats qualificats); mentre que a la

Quarta i Cinquena és el de "quadres del sector públic" (empleats i funcionaris qualificats). El tercer grup és sempre el de "professionals liberals", mentre que la resta de grups ja tenen percentatges bastant inferiors. Per grups polítics, a CiU el grup més nombrós és el de "quadres del sector privat", tot i que a la Tercera Legislatura és superat pels del sector públic. Així mateix, el percentatge de professionals liberals i el de "quadres del sector públic" tendeixen a créixer amb força diversa. Tant al PSC com a IC tenen una distribució bastant semblant: els empleats del sector públic són majoria i van sent

Taula 7: Activitat política dels Diputats i Diputades.

Càrrec govern local			Total	CiU	PSC	IC	ERC	PP	CDS
1988	mun 87	regidor	20,7	20,3	28,6	11,1	-	-	33,3
		alcalde	9,6	5,8	19,0	-	16,7	-	-
1992	mun 91	regidor	21,5	25,7	15,0	-	36,4	14,3	-
		alcalde	18,5	17,1	25,0	28,6	-	14,3	-
1995	mun 95	regidor	15,6	11,7	14,7	9,1	15,4	35,3	-
		alcalde	17,8	20,0	29,4	9,1	-	5,9	-
% diputats una altra legislatura									
1988		mai	32,6	21,7	31,0	66,7	66,7	50,0	100
		totes legis.	25,2	29,0	26,2	11,1	33,3	50,0	-
1992		mai	38,5	41,4	20,0	42,9	72,7	57,1	-
		totes legis.	14,8	15,7	20,0	14,3	-	-	-
1995		mai	39,3	35,0	29,4	54,5	38,5	64,7	-
		totes legis.	11,1	11,7	20,6	9,1	-	-	-
% Diputats legis. anterior									
1988			65,2	78,3	64,3	22,2	33,3	50,0	-
1992			60,7	57,1	80,0	57,1	27,3	42,9	-
1995			60,7	65,0	70,6	45,5	61,5	35,3	-
% Membre de les Corts Grals.									
1988		algun cop	13,3	14,5	16,7	0	0	0	33,3
1992		algun cop	13,3	12,9	17,5	14,3	0	14,3	-
1995		algun cop	10,8	16,7	17,6	27,3	7,7	0	-
% acaben legislatura									
1988			88,9	91,3	85,7	100	100	66,7	66,7
1992			88,9	90,0	87,5	85,7	100	85,7	-
1995			88,9	86,7	88,2	100	100	82,4	-

Font: Elaboració pròpia, a partir de la bibliografia citada.

cada cop més; i els altres grups van en retrocés. Quant a ERC, cal dir que també hi ha una presència important dels empleats del sector públic, tot i que registra un lleu creixement dels professionals liberals. Finalment, com a tret propi del PP, s'ha d'assenyalar que és on el percentatge d'empresaris és més alt i on el percentatge d'empleats del sector públic és més baix.

Per cloure aquesta breu caracterització dels parlamentaris es farà referència a algunes dades corresponents a llur activitat política, reproduïdes a la taula 7.

En primer lloc, pel que fa a les responsabilitats en l'àmbit local, s'ha de remarcar que més d'un 30% dels diputats són, en el moment de ser elegits, o bé regidors o alcaldes. La presència de càrrecs municipals és especialment important en el cas del PSC (sobretot alcaldes), tot i que CiU va fer un esforç perquè el seu percentatge sigui cada cop més elevat.

En segon lloc, hi ha els percentatges de diputats que s'estrenen a cada legislatura i el percentatge que han estat diputats des de 1980. Les xifres reproduïdes mostren com a cada legislatura hi ha un percentatge més alt de parlamentaris nous i, lògicament, un percentatge menor de diputats que ho han estat sempre. Cal retenir, d'aquests percentatges, el fet que prop del 21% dels diputats socialistes ho han estat des de 1980.

El percentatge de diputats que ho han estat en la legislatura immediatament anterior pot ser un bon indicador sobre el grau de renovació del Parlament i de cadascun dels Grups Parlamentaris. Així, a les tres legislatures sempre més d'un 60% dels diputats ho havia estat a l'anterior. Aquest percentatge, però, registra diferències segons la força política, alhora que permet copsar quines són les legislatures de canvi respectives. En efecte, el PSC i, sobretot, IC es "renoven" el 1988; ERC i, en molt

menor grau, CiU ho fan el 1992; i el PP el 1995, que és quan el percentatge és menor.

El quart grup de dades a comentar és el referit al percentatge de diputats que han estat membres de les Corts Generals a Madrid, sigui ja diputat o senador. En el conjunt del Parlament, aquest percentatge supera sempre el 10%; i en les dues formacions majoritàries, és superior: quasi un 15% de mitjana per a CiU i un 17,3% de mitjana per al PSC.

Les darreres dades a comentar són les referides al percentatge de parlamentaris que acaben la legislatura. No hi ha diferències entre elles, tot i que sí que n'hi ha entre forces polítiques. Els casos extrems són ERC i el PP. Mentre que tots els diputats d'ERC aguanten tota la legislatura, els parlamentaris del PP són els que tenen un percentatge d'abandonament més alt.

.....

A manera de conclusió general, es pot afirmar que el Parlament ha registrat una activitat elevada i intensa en totes les seves funcions, malgrat que no ha arribat a transcendir a l'opinió pública amb tota la seva plenitud. Tanmateix, el canvi de conjuntura política després de les eleccions de 1995, ha permès que el Parlament recuperés lleument el centralisme que li correspon en l'entramat institucional del país. Dependrà, doncs, del context polític que hi hagi en cada moment que aquesta tendència es reforci i que sigui la institució fonamental i, com a tal, sigui més conegut i valorat. Amb tot, per la manera com està organitzat el combat polític en l'actualitat, és molt difícil que s'aparti de les pràctiques més pròpies del presidencialisme, tan habitual en els sistemes polítics basats en els principis de la democràcia representativa.

Vint anys de Parlament

Enguany es compleixen vint anys de l'aprovació pel poble català de l'Estatut d'Autonomia, que defineix i regula les institucions del nostre autogovern: el Parlament de Catalunya, el President de la Generalitat i el Consell Executiu.

És difícil fer un balanç d'aquests vint anys del Parlament de Catalunya al marge d'una valoració conjunta de les institucions de la Generalitat. No és el meu propòsit de fer-ne una anàlisi exhaustiva, però, des d'una perspectiva històrica, és innegable que els vint anys continuats d'autogovern són un fet indiscutiblement positiu. Mai en la nostra història contemporània no havíem tingut un període tan llarg i estable d'autogovern. Mai en la nostra història contemporània les relacions polítiques i institucionals entre Catalunya i Espanya no havien transitat per vies tan respectuoses i pacífiques.

Aquesta primera observació pot semblar una obvietat, però em sembla del tot necessari reiterar que els mínims del projecte catalanista de la Transició s'han assolit i això ha suposat un pas endavant irreversible que no es pot minimitzar.

Tota una altra cosa és que en aquests primers vint anys del nostre autogovern estatutari s'hagin evidenciat les insuficiències del projecte de la meva generació política i s'hagin comès errors en el desenvolupament i la gestió de l'autogovern.

La meua experiència institucional com a President del Parlament, m'ha permès detectar algunes deficiències en el funcionament de les nostres institucions d'autogovern, que al meu parer fan necessària l'adopció de mesures que en permetin el reequilibri.

No descobriré res a ningú si em faig ressò de l'opinió àmpliament i fàcilment acceptada que considera que el Parlament ja no és el centre de la vida política i que està massa allunyat dels problemes reals dels ciutadans i que, en tot cas, té una capacitat de resposta excessivament lenta.

Després de vint anys d'autogovern, domina la percepció que tenim un Parlament disminuït i subaltern del poder executiu. En aquest desequilibri institucional hi ha l'origen de les disfunci-

ons que pateix la nostra cambra representativa i que afecten especialment la seva tasca legislativa i de control del govern.

Per redreçar la situació a què hem arribat, s'ha d'acabar, en primer lloc, amb la deriva marcada per l'exercici imprudent de la majoria absoluta. Durant les tres legislatures en què s'han produït majories absolutes, el Govern ha tingut pràcticament el monopoli de la iniciativa política, gràcies a l'actuació del grup parlamentari majoritari, de manera que s'ha consolidat un pol dominant de la vida política format per la coalició majoritària, el seu grup parlamentari i el Govern de la Generalitat. En la pràctica, la divisió de poders entre l'executiu i el legislatiu s'ha convertit en una divisió entre el bloc format pel Govern i la majoria parlamentària, d'una banda, i les minories parlamentàries, de l'altra.

És cert que això és el que succeeix a la majoria dels sistemes polítics europeus. El que és preocupant en el nostre cas és la insensibilitat demostrada, legislatura rere legislatura, a les propostes destinades a corregir el creixent desequilibri entre majoria i minoria, i entre el Govern i el Parlament.

L'abús del procediment d'urgència en la tramitació d'algunes lleis importants, la insuficiència dels mitjans necessaris perquè les minories puguin exercir amb eficàcia la funció essencial de control de l'activitat del Govern i la impossibilitat, durant la cinquena legislatura, d'arribar a un acord per a la imprescindible reforma del Reglament del Parlament, són alguns exemples il·lustratius de la situació a què hem arribat.

Cal continuar treballant perquè la tolerància sigui el valor bàsic de la nostra vida parlamentària, de manera que s'accepti, d'una vegada per totes, que qui manté una opinió diferent a la nostra és tan sols un adversari, però mai un enemic. Tan sols l'assumpció incondicional de la tolerància permetrà consolidar la democràcia com a fonament de la nostra vida política i, des d'ella, projectar a la societat catalana el Parlament fort i

vital que correspon a la institució que és la màxima dipositària de la sobirania popular.

Des del vessant normatiu i amb esperit de consens, cal emprendre importants iniciatives legislatives com, per exemple, la d'una Llei Electoral de Catalunya, que doni el mateix valor al vot de tots els ciutadans i que compagini criteris de proximitat i proporcionalitat. També s'ha de resoldre satisfactòriament el procediment de dissolució del Parlament, ara facultat exclusiva del President de la Generalitat. L'Estatut Interior de Catalunya, de 1933, donava diverses fórmules sobre les quals convindria reflexionar per tal de garantir l'equilibri institucional que hauria de presidir el nostre autogovern.

I és fonamental l'aprovació d'un nou Reglament del Parlament, que afavoreixi una major participació dels grups parlamentaris i dels diputats individuals i que doni més dinamisme als debats, que augmenti l'eficàcia del control parlamentari de l'Executiu i que es proposi aproximar el Parlament a la societat.

També és necessari dotar el Parlament de Catalunya dels recursos necessaris perquè exer-

ceixi les seves funcions amb la màxima dignitat i eficàcia. És preocupant que el nostre Parlament quedi malparat en comparar les *ratios* pressupostàries amb la majoria de les cambres legislatives del nostre entorn. El reequilibri institucional també passa per un Parlament amb més mitjans i més serveis, on els diputats puguin fer la seva feina sense les precarietats actuals.

Tolerància, consens i reforma: vet aquí un programa mínim per restablir aquell equilibri perdut —i mai trobat, en temps de majories absolutes— entre el Legislatiu i l'Executiu, condició indispensable perquè el Parlament de Catalunya superi la minoria d'edat i esdevingui la institució central del nostre autogovern.

En el trànsit de la cinquena a la sisena legislatura s'ha produït la bona notícia de la donació per part de l'Ajuntament de Barcelona de la seu del Parlament a la Generalitat. Vull veure en aquest fet un presagi esperançador d'una nova etapa parlamentària més forta, més viva i més propera a la ciutadania.

Joan Reventós

L'evolució del perfil sociodemogràfic dels alcaldes a Catalunya

Jaume Magre

L'univers d'estudi d'aquesta investigació són els batlles de Catalunya dels municipis de més de deu mil habitants i els caps de comarca que no arriben a aquest tall de població. Es tracta d'un total de 98 municipis, en els quals resideix més de la meitat de la població de Catalunya¹.

La recerca comprèn els *alcaldes* i *exalcaldes* de cadascuna de les noranta-vuit localitats, durant el període que comença amb les primeres eleccions municipals de 1979 fins a la fi del quart mandat consistorial. La *població objecte d'estudi* està formada per 237 batlles dels quals he obtingut informació directa de 216. Les dades, doncs, tenen un caràcter pràcticament *censal*, la qual cosa permet ajustar amb molta precisió els resultats.

1. L'edat dels alcaldes

La història dels alcaldes és, en gran mesura, la història d'una generació que, estabilitzada en el poder, l'anirà monopolitzant i envellint en els càrrecs. És sota aquesta perspectiva que s'ha entès que en el darrer mandat consistorial més del 40% dels batlles tingui entre quaranta i cinquanta anys. Durant aquest període, l'edat mitjana s'ha incrementat en més de sis anys: passa de 40,9 anys entre els batlles dels primers consistoris a 47 entre els alcaldes en actiu l'any 1994.

La taula número 1 mostra de manera molt clara la progressiva disminució de la *taxa d'edat mar-*

ginal: tant els més joves com els més grans —a partir dels seixanta anys— tenen tendència a desaparèixer de l'escenari polític a mesura que se succeeixen els mandats consistorials. Per contra, augmenten les posicions centrals de l'escala. Aquest progressiu augment de l'edat mitjana assenyala el procés de *notabilitat* dels alcaldes durant aquest període. No s'ha d'oblidar que a la fi de 1994, més d'un 40% dels batlles de l'univers d'estudi duia 10 anys en el càrrec, com a mínim. La baixa *taxa de renovació* dels alcaldes té el seu reflex en l'augment progressiu de la seva edat mitjana.

L'estabilitat dels batlles al capdavant de l'alcaldia té un interessant contrapunt en la *mobilitat dels regidors*. He de fer l'advertiment previ que les dades que disposo sobre els regidors de Catalunya fan referència a tots els municipis, amb independència de la seva població. La comparació que duc a terme entre regidors i alcaldes, per tant, només s'ha d'entendre com a una tendència genèrica del sistema polític local. Sigui com sigui, es produeix un interessant equilibri entre renovació i estabilitat. *Renovació* en la mesura que els regidors mostren una estructura d'edats molt més jove que els alcaldes. La rotació, doncs, es produiria principalment en els llocs intermedis de les llistes electorals. Però, també *estabilitat*, ja que l'experiència dels alcaldes està assegurada².

¹ He deixat de banda la ciutat de Barcelona per les grans diferències que separen aquest municipi de la resta.

² L'estructura d'edat dels regidors indica que l'any 1979 un 37% tenia menys de trenta-cinc anys, l'any 1983 un 49%, i durant el tercer mandat van representar una tercera part. BARAS, M., BOTELLA, J. i COLOMÉ, G. "Las élites políticas locales: una panorámica", dins F. Morata (coord.). *El Govern Local*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 1991, pàg. 130.

Taula 1: Distribució dels alcaldes segons els mandats consistorials

	1979 (%)	1983 (%)	1987 (%)	1991 (%)
20-24 anys	1,0			
25-29 anys	13,5	5,9	1,9	2,1
30-34 anys	15,6	20,6	9,3	13,4
35-39 anys	21,9	23,5	26,2	20,6
40-44 anys	14,6	19,6	19,6	22,7
45-49 anys	12,5	13,7	16,8	20,6
50-54 anys	8,3	3,9	14,0	14,4
55-59 anys	5,2	4,9	4,7	4,1
60-64 anys	5,2	6,9	5,6	1,0
65-69 anys	1,0	1,0	1,9	1,0
70-74 anys	1,0			
75-79 anys				
80 anys i més				
n	(96)	(103)	(104)	(112)

2. Les dones i el poder municipal

Gairebé no val la pena insistir en l'escassa presència de la dona en llocs de comandament polític. Són nombrosos els estudis que han demostrat que encara està molt lluny la igualtat de sexes quant a la participació i dedicació polítiques. Catalunya no és una excepció. Tot i que l'ingrés de la dona en la política s'ha fet, clàssicament, a través de la política municipal, el món local tampoc ha estat un bon terreny per a la promoció política de la dona. I no és una realitat pròpia dels municipis de l'univers d'estudi amb el qual he treballat, sinó que és una característica que s'ajusta a tots els municipis de Catalunya³. En efecte, si durant el primer mandat consistorial van representar un 2% de tots els alcaldes, a la fi del quart només en representen un 3,6%. El creixement, doncs, és pràcticament inexistent. I aquest baix percentatge adquireix encara més relle-

vància en comparar-lo amb el nombre de dones presents en el Parlament de Catalunya, ja que en la quarta legislatura han superat el 13%.

Encara que la participació de la dona en l'exercici del poder local és susceptible d'anàlisi a partir de variables estrictament polítiques, és a dir, a través dels partits polítics de pertinença, en el cas de l'administració local operen amb intensitat factors relacionats amb les característiques bàsiques de la mateixa societat local com, per exemple, el seu caràcter rural o urbà. Els petits municipis rurals constitueixen un espai social que afavoreix l'assumpció de responsabilitats polítiques per part de la dona. A l'entorn del 40% de les alcaldesses que s'han anat succeint al llarg d'aquests quinze anys, han exercit el càrrec en municipis de menys de cinc-cents habitants⁴. Curiosament aquesta distribució territorial no té res a veure amb la que es produeix a Itàlia o a França. A Itàlia s'ha arribat a parlar d'un "nesso

³ En aquest cas són tant poques les alcaldesses de l'univers d'estudi -6 dones entre els alcaldes en actiu i 5 més entre els exalcaldes- que he preferit parlar del total de municipis de Catalunya.

⁴ Dades d'elaboració pròpia a partir dels volums *-Ajuntaments de Catalunya. Fitxer General-* publicats per la Federació de Municipis cada mandat consistorial.

Taula 2: Dones alcaldesses segons els mandats consistorials

	1979 (%)	1983 (%)	1987 (%)	1991 (%)
Menys de 500 habitants	27,7	42,8	43,4	41,2
De 501 a 1.000 habitants	11,1	14,3	13,0	17,6
De 1.001 a 2.000 habitants			13,0	8,8
De 2.001 a 5.000 habitants	16,6	9,5	13,0	14,7
De 5.001 a 10.000 habitants	22,2	14,3	4,3	2,9
Més de 10.000 habitants	22,2	19,0	13,0	14,7
n	(18)	(21)	(23)	(34)

Taula 3: Lloc de naixement dels progenitors i de l'alcalde (%)

Pares nascuts a Catalunya i l'alcalde també	66,7
Pares nascuts a Catalunya i l'alcalde a fora	0,9
Pares nascuts un a cada lloc i l'alcalde a Catalunya	11,6
Pares nascuts un a cada lloc i l'alcalde a fora	1,4
Pares nascuts a fora i l'alcalde a Catalunya	6,9
Pares nascuts a fora i l'alcalde també	12,5
n	(216)

estreto tra ruralità e anti-femminismo nella politica municipale"⁵. També a França la proporció de dones en els municipis grans ha estat sempre menor als de més reduïda població⁶. En canvi, a la resta de l'estat espanyol la situació és similar a la de Catalunya: la gran majoria d'alcaldeses es concentren en municipis de menys de cinc mil habitants, es converteixen en espais socials que afavoreixen la participació de la dona en la política activa⁷. Existeix, però, una sensible diferència. Mentre a Espanya n'ha augmentat significativament el nombre en els municipis grans, a Catalunya la tendència percentual ha estat la d'un lleuger decreixement.

⁵ BETTIN G. i MAGNIER, A. *Il consigliere comunale*. Pàdova: Cedam, 1989, pàg. 66.

⁶ MAGNIER, A. "Gli eletti comunali in Italia e in Francia", dins R. Segatori (dir.). *Istituzioni e potere locale*. Milà: Franco Angeli, 1992, pàg. 107.

⁷ PORTO, F. i SAMPEDRO, R. *Los nuevos representantes locales. Perfiles sociales de los alcaldes i de los concejales elegidos en 1991*. Madrid: FEMP, 1991, pàg. 90.

3. El lloc de naixement

L'estudi del lloc de naixement dels alcaldes és bàsic en una societat com la catalana que ha rebut una gran quantitat d'immigració d'altres zones de l'estat espanyol, de tal manera que la majoria de la població té els pares nascuts fora de Catalunya, ja siguin ells mateixos immigrants o fills de pares que van immigrar.

La *procedència geogràfica* dels batlles demostra un altíssim grau d'arrelament al territori, ja que un 85% ha nascut a Catalunya. També en el món local es corrobora plenament la proposició segons la qual *les posicions clau del sistema polític català són ocupades per gent autòctona*. El postulat no es confirma tan sols pel nombre d'entrevistats que hi ha nascut sinó perquè dels nascuts a Catalunya, solament un 21% és fill de pares immigrants. Els alcaldes no són només originaris de Catalunya, sinó que són fills de pares catalans. Pel que fa als nascuts a la resta de l'estat espanyol, més de la meitat resideixen a Catalunya des de fa almenys trenta anys. Es

Taula 4: Lloc de naixement dels progenitors.El cas del PSC i de CiU (%)

	PSC 79	PSC 83	PSC 87	PSC 91	CiU 79	CiU 83	CiU 87	CiU 91
Tots dos a Catalunya	62,2	63,0	30,0	33,3	94,7	88,2	88,9	88,2
Tots dos fora	24,3	29,6	30,0	41,7		5,9		
Un i un	13,5	7,4	40,0	25,0	5,3	5,9	11,1	11,8
n	(37)	(27)	(10)	(12)	(22)	(17)	(19)	(17)

tracta, doncs, d'individus molt arrelats a la seva terra d'adopció.

La importància dels lligams territorials per arribar a ser alcalde és un tret que ha quedat ben assentat. Ara bé, el fet que aquesta característica sigui compartida per la gran majoria de batlles provoca que les sèries temporals no aconseguixin mostrar diferències de pes entre les successives fornades d'alcaldes. Aquestes només es produeixen, en major o menor mesura, quan tenim en compte el *lloc de procedència dels progenitors*.

En línies generals, a mesura que se succeeixen els mandats consistorials, les famílies autòctones van desapareixent de l'escenari local, encara que amb una concreció molt diferent segons els partits polítics. En efecte, l'evolució de l'origen familiar dels electes de les dues principals forces polítiques de Catalunya evidencia dues trajectòries diferents. D'una banda, el gruix de famílies immigrades entre els alcaldes de la coalició CiU es manté constant al llarg d'aquests quinze anys i, de l'altra, el Partit dels Socialistes de Catalunya veu incrementar gradualment, però de manera intensa el nom-

bre d'electes amb orígens familiars no catalans. Els planters on els partits polítics recluten les seves elits locals varien en el temps: si en el cas de la coalició l'autoctonisme familiar ha estat una característica bàsica, en el cas del PSC ha estat un tret important durant els primers anys de democràcia i ha anat perdent pes de forma progressiva. Aquesta informació té transcendència per dos motius principals. En primer lloc, per la relació que aquesta variable té amb l'*estatus social* dels alcaldes i, en segon lloc, perquè el grup primari encarregat de la transmissió dels valors de contingut nacionalista és, precisament, la família.

4. Nivell d'estudis

Des dels primers estudis de l'elitisme clàssic la connexió entre una bona base educativa i l'accés a posicions de poder és una constant. Lligam que es produeix, fins i tot, en el cas del personal polític local que ha estat habitualment considerat com l'elit que reflecteix de forma més fidel la seva societat. El cas català no contradiu aquesta descripció: el grau

Taula 5: Comparació del nivell d'estudis del total de la població de Catalunya i dels alcaldes en actiu el 1994 (%)

	Catalunya	Alcaldes
Elementals	14,7	
Primaris	30,7	9,0
Batxillerat elemental	23,5	13,5
Batxillerat superior	17,7	31,5
Universitaris grau mitjà		7,2
Universitaris grau superior	13,1	38,7

Taula 6: Nivell d'estudis dels alcaldes segons els mandats consistorials

	1979 (%)	1983 (%)	1987 (%)	1991 (%)
No té estudis	1,0			
Primaris	10,4	11,8	12,6	9,0
Batxillerat elemental	11,4	14,7	14,1	13,5
Batxillerat superior	25,0	23,5	30,2	31,5
Universitaris grau mitjà	13,5	12,7	12,3	7,2
Universitaris grau superior	38,5	37,2	31,1	38,7
n	(96)	(103)	(104)	(112)

d'instrucció dels alcaldes en actiu l'any 1994 comparat amb el del total de la població catalana, demostra que la distància és insalvable⁸.

A més, el percentatge d'alcaldes que a la fi del quart mandat tenen estudis superiors no és una excepció sinó que, al contrari, l'alt nivell educatiu demostra un important grau d'estabilitat al llarg del temps.

Davant aquests resultats, sorprenen diversos elements. Una primera dada que cal comentar és el fet que sigui durant els primers anys de democràcia quan entren en els ajuntaments les generacions d'alcaldes amb un nivell d'estudis més alt. En efecte, durant els dos primers mandats a l'entorn de la meitat dels batlles han passat per la universitat, ja sigui realitzant estudis de grau mitjà o superior. No es pot extreure d'aquest fet la conclusió que en el moment de formar les candidatures l'any 1979, el criteri tècnic/professional fos el que més va pesar. En aquest cas, em sembla que el grau d'instrucció de les primeres fornades d'alcaldes és més un reflex que un requisit. El procés de selecció dels candidats dels primers anys de democràcia local no va convertir el nivell d'estudis en una exigència, sinó que els individus que es van escollir per encapçalar les llistes electorals provenien d'un cert tipus de família i ambient en què era més fàcil la instrucció universitària, conclusió que ja he deixat intuir en parlar del lloc de procedència dels alcaldes.

L'estabilitat és contundent però, poc o molt, s'hauria de reflectir en l'elit local l'increment del nivell educatiu que s'ha produït durant els anys vuitanta entre la població de Catalunya. Si es té en compte només els *nous electes de cadascun dels mandats* s'observa que, efectivament, existeix un increment en el nombre d'universitaris de grau superior entre els alcaldes que accedeixen al poder per primera vegada l'any 1991 i, sobretot, una desaparició dels electes amb estudis primaris.

En segon lloc, la distribució del nivell d'estudis és *comparable als seus col·legues europeus*. De manera general s'ha considerat que, fruit del procés de transició política, l'elit política local catalana patia un considerable retard respecte als homòlegs dels països del nostre entorn. Les dades que he aportat demostren que, en realitat, no estem tan lluny del raser que marca el personal polític local dels països del nostre entorn. Per posar un exemple, quant al nivell d'estudis la distància respecte al *sindaco* italià, és molt menor⁹.

5. L'àmbit professional

Les professions dels alcaldes demostren uns lligams intensos amb el municipi. Des de comerciants fins a professionals liberals i empresaris, sense

⁸ INSTITUT DE CIÈNCIES POLÍTiques I SOCIALS. 1994. *Sondeig d'opinió. Catalunya*. Barcelona: ICPS, 1996.

⁹ El percentatge d'alcaldes italians que han obtingut una *laurea* durant els anys vuitanta i principi dels noranta gira entorn del 50%. Vegeu, per exemple, BETTIN, G. i MAGNIER, A. "I nuovi Sindaci: come cambia una carriera politica", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, (1995), núm.1.

Taula 7: Situació contractual dels alcaldes segons els mandats consistorials

	1979 (%)	1983 (%)	1987 (%)	1991 (%)
Per compte propi	38,5	38,8	41,3	33,0
Per compte d'altri	47,9	45,6	39,4	42,9
A l'administració	13,5	14,6	18,3	24,1
No ho recorda		1,0	1,0	
n	(96)	(103)	(104)	(112)

oblidar els professors, els alcaldes provenen d'activitats professionals molt vinculades al teixit de la ciutat. Els trets socioprofessionals componen perfils carregats de significació i, per tant, és lògic que els alcaldes hagin de posseir un cert nivell social i una certa relació amb el municipi. Però més que aquesta descripció estàtica i coneguda, és més interessant posar l'èmfasi en l'evolució que s'ha produït en aquests anys. En aquest sentit, les dades assenyalen dos tipus de canvis, amb dues explicacions ben diferents.

La primera transformació visible entre els alcaldes és producte de la pròpia dinàmica del mercat de treball. En efecte, per una simple qüestió d'edat, els batlles han viscut les transformacions a què ha estat objecte el món laboral els darrers anys. Al·ludeixo a dos fenòmens que van estretament lligats. D'una banda, la *terciarització* de l'economia i, per tant, la creixent importància del sector serveis i, de l'altra, l'augment de les prestacions per part de l'Estat i, lògicament, la gran oferta pública de llocs de treball que ha comportat. Aquestes transformacions expliquen, en gran mesura, les diferències que existeixen entre els alcaldes dels primers anys de democràcia i els que assoleixen el càrrec en el darrer mandat.

D'entre els que havien treballat a l'administració pública el sector que realment augmenta són els que es dediquen a l'*ensenyament*. Si es compara el primer i darrer mandat consistorial el nombre de professors queda duplicat. I, a més, es tracta d'un nombre realment significatiu: dels alcaldes que entren *nous* l'any 1991 representen una quarta part. Aquest important augment dels *professors* entre l'elit política local no és un fenomen propi de Catalunya, sinó que també s'ha manifestat tant a la resta de

l'estat espanyol com en altres països del nostre entorn¹⁰. Les interpretacions d'aquest fenomen han estat molt variades en la literatura elitista i van des d'explicacions de caràcter psicologista —el declivi de la professió en termes d'estatus social—, fins a d'altres que posen l'èmfasi en l'estabilitat professional.

La segona transformació denota un cert canvi en els *centres d'extracció* de les elits polítiques, especialment visible en el moment de tractar l'*origen familiar* dels alcaldes. De manera progressiva, s'observa una certa desaparició de les famílies acomodades de l'escenari local. En efecte, és a partir del tercer mandat consistorial quan es produeix un canvi de tendència: al llarg dels dos primers mandats són majoritaris els progenitors que treballen per compte propi, i a partir de 1987, el percentatge davalla en setze punts percentuals. El pas del temps ha anat impulsant l'arribada d'un personal polític amb orígens familiars diferents als que ho havien fet els primers anys de democràcia. Les *bones famílies* han anat deixant protagonisme polític en l'arena local.

Malgrat tot, els models evolutius que han seguit els dos principals partits tornen a ser diferents. El que em duu a establir que, en general, les dades sociodemogràfiques mostren un manteniment important dels centres d'extracció de les elits locals convergents i una certa evolució temporal en el cas

¹⁰ El cas espanyol està ben documentat a LÓPEZ NIETO, L. i DELGADO, I. "Innovación urbana española: ¿una nueva clase política?". *Revista de Estudios Políticos*, (1994), núm. 86. Pel que fa a França, vegeu, GARRAUD, P. *Profession homme politique. La carrière politique des maires urbains*. París: L'Harmattan, 1989.

Taula 8: Situació contractual paterna segons els mandats consistorials

	1979 (%)	1983 (%)	1987 (%)	1991 (%)
Per compte propi	57,3	52,4	46,2	41,1
Per compte d'altri	33,3	38,8	46,2	47,3
A l'administració	8,3	7,8	6,7	10,7
No ho recorda	1,0	1,0	1,0	0,9
n	(96)	(103)	(104)	(112)

dels batlles del Partit dels Socialistes de Catalunya. En efecte, els planters on CiU recluta el seu personal polític s'han mantingut inalterats o amb pocs canvis: manteniment de l'autoctonisme familiar i una participació similar de les categories altes de

l'estratificació. En canvi, en el cas del Partit dels Socialistes les fonts de reclutament han anat variant al llarg d'aquests quinze anys. La tendència és a un decreixement de les famílies benestants, autòctones i lligades a la ciutat.

Activitats del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya

Marc Carrillo

1. El Consell Consultiu: òrgan de control previ de l'adequació de les lleis a la Constitució i a l'Estatut

El Consell Consultiu fou creat per la Llei del Parlament de Catalunya 1/1981, de 25 de febrer, aprovada d'acord amb les previsions de l'article 41 de l'Estatut (EAC), que reconegué a aquest òrgan consultiu la potestat per exercir un control previ sobre les lleis catalanes i, en determinats supòsits, també sobre les lleis estatals. En el ben-entès que el control de constitucionalitat de tota mena de lleis correspon de forma exclusiva al Tribunal Constitucional (TC), el Consell Consultiu, no obstant, pot dictaminar sobre l'adequació a l'EAC dels projectes o proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament de Catalunya. D'una altra banda, quan el Consell Executiu o el Parlament de Catalunya decideixen presentar un recurs d'inconstitucionalitat contra una llei estatal, constitueix un requisit previ demanar un dictamen previ a l'esmentat organisme.

Aquesta atribució ha suposat per al Consell la seva participació en el judici de constitucionalitat de determinades lleis, participació que si bé, és evident que formalment no pot ser decisòria, sí que ha permès exercir al llarg d'aquesta dècada, una tasca de col·laboració hermenèutica amb la jurisdicció constitucional sobre els preceptes del bloc de la constitucionalitat. I una bona prova d'aquest fet ha estat que en diverses ocasions el TC ha assumit en la fonamentació de les seves sentències, els criteris interpretatius emprats pel Consell Consultiu. A tret d'exemple, en matèria lingüística, la STC 33/1994, de 23 de desembre, va confirmar les prin-

cipals afirmacions del Dictamen 35, de 21 de desembre de 1982. En altres ocasions, però, la discrepància de criteris ha estat present entre els Dictàmens del Consell i les sentències del TC (en matèria d'autonomia dels ens locals, la STC 214/1989, de 21 de desembre, respecte del Dictamen 156, de 23 de febrer de 1989). Durant aquesta dècada, el nombre de Dictàmens emesos ha estat de quantitat diversa: 11, el 1989; 5, el 1990; 3, el 1991; 7, el 1992; 9, el 1993; 3, el 1994; 3, el 1995; 4, el 1996; 4, el 1997; i 7 el 1998. La mitjana ha variat, doncs, entre 5 i 6 Dictàmens per any.

D'una altra banda, convé fer aquí una sumària referència a l'activitat que ofereix la **Comissió Jurídica Assessora**, òrgan consultiu del Govern de la Generalitat que dictamina, entre d'altres: sobre els projectes de disposicions normatives que elabori el Govern en virtut de delegació parlamentària; els projectes de reglaments administratius; les reclamacions d'indemnització de danys i perjudicis, etc. Els dictàmens aprovats per aquest òrgan ofereixen unes xifres molt diferents (per exemple: 264, el 1995 –dels quals, 131 foren sobre reclamacions de danys i perjudicis–; 387, el 1996 –dels quals, 211, foren sobre reclamacions de danys i perjudicis–). Aquest contrast respon i ha de ser entès, òbviament, per la diferent naturalesa dels projectes de normes que són sotmesos a la respectiva consulta d'ambdós òrgans; un fet que posa de manifest, d'una banda, la rellevància del reglament administratiu com a norma preeminent per a la gestió de competències i, d'una altra, l'acaparador predomini de dictàmens emesos per resoldre les reclamacions per responsabilitat civil de l'Administració. Resulta lògic, doncs, que la funció consultiva de la Co-

missió Jurídica Assessora respecte del Govern presenti un nivell quantitatiu molt superior.

Els conceptes i les matèries de competència que defineixen l'autogovern i sobre els que s'ha projectat la doctrina han estat molt nombrosos: el dret processal, els drets i llibertats de les persones; l'autonomia dels ens locals, l'àmbit de les lleis de presupostos, l'àmbit de les competències exclusives i executives, el concepte d'interès general, el finançament autonòmic; les demarcacions judicials, l'especialització en dret català com a mèrit per ingressar en la carrera judicial; el domini públic i l'urbanisme, les carreteres; els ports, la llengua, etc.

2. L'activitat del Consell Consultiu

Una part dels Dictàmens emesos durant aquesta dècada han estat tributaris dels criteris interpretatius establerts des que el Consell va encetar la activitat el 1981. Tanmateix, el període ara ressenyat ofereix també nous elements, com a conseqüència lògica del contingut més especialitzat de les lleis que van ser objecte de consulta.

Un primer punt abordat per aquesta doctrina ha estat el principi d'autonomia política i l'anàlisi del significat dels instruments de col·laboració entre l'Estat i la Generalitat. El Dictamen nº154, de 24/1/1989 considera com a un autèntic deure l'establiment d'instruments de coordinació (que són una manifestació més de la col·laboració entre els diversos ens) per a la millor gestió de les pròpies competències. Però també, i abans que res, com a una forma més de lleialtat constitucional, entesa com a una obligació de respectar mútuament les respectives competències. També en el marc de l'autonomia política, el Consell ha considerat que gaudeix de cobertura constitucional la legitimació activa de les Comunitats Autònomes (CCAA) per recórrer davant el TC lleis orgàniques reguladores de drets fonamentals, tot al·legant que és d'interès per a l'autogovern vetllar per l'adequada reserva de llei orgànica que estableix l'article 81.1 de la CE, argumentant aquest que el TC va avalar en la seva Interlocutòria 172/95.

Un segon apartat que mereix ser destacat és el que ha ocupat al Consell Consultiu a propòsit del significat de les fonts del Dret, és a dir de les normes que defineixen l'ordenament jurídic i que determinen els àmbits d'autogovern.

Una d'aquestes és el bloc de la constitucionalitat, integrat per la CE i l'Estatut; en el seu Dictamen

nº169, d'11/XII/1990 assenyalava que no es tracta de normes tancades, sinó que ans el contrari permeten als poders públics i, especialment, al legislador una actuació diversificada, coherent amb les diverses opcions polítiques, la qual cosa fa que la majoria de vegades no hi hagi una sola opció legislativa vàlida sinó diverses i totes elles adequades al marc constitucional. Una altra és la regla de la supletorietat del dret estatal de l'article 149.3 CE: tot seguint allò que s'estableix a les SSTC 17/1989 i 103/1989, sosté que aquesta clàusula no pot ser entesa com un criteri atributiu de competències sinó que ha de ser interpretada com a una regla de relació entre ordenaments. Així mateix, pel que fa al nus gordià del sistema distributiu de competències com és l'abast que hagi de tenir la legislació bàsica, el Dictamen nº196, de 16/I/1996 sintetitza la posició que al respecte adopta el Consell afirmant que: a) les bases han de constituir una regulació normativa uniforme en aquells casos en què sigui necessari assegurar un comú denominador preceptiu en tot el territori de l'Estat; b) aquest denominador comú ha de possibilitar, però, que les CCAA que tinguin competències en una matèria puguin exercir-la mitjançant els seus propis ordenaments; c) les bases han de ser per la seva pròpia naturalesa i no pas pel simple fet de ser qualificades per una llei com a tals; i d) la llei formal ha de ser la via habitual de formalització del contingut dels principis bàsics.

La incidència de l'exercici de competències sobre l'activitat econòmica va ocupar també el Consell en el seu Dictamen nº168, de 27/9/1990, emès en relació a la *Llei 8/1990, de 25 de juliol, sobre reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl*. En aquest sentit, la matèria urbanisme estableix diversos usos del sòl amb les conseqüències econòmiques que això comporta, i la Generalitat pot establir opcions diferents sense que això pugui produir efectes disfuncionals o desintegradors respecte de la competència bàsica de l'Estat sobre la planificació general de l'activitat econòmica. En relació a aquesta última, el Dictamen nº156, de 23/2/1989, a fi de preservar les competències autonòmiques i d'impedir un ús abusiu de títols de competència de l'Estat com l'esmentat, recorda que el principi de solidaritat que, entre d'altres, fonamenta la planificació econòmica i justifica la competència estatal per establir les bases, no exigeix únicament a les CCAA un comportament que sigui adequat a les seves competències, sinó que actua de manera positiva exigint que la planifica-

ció es faci d'acord amb les previsions que aquestes subministrin al Govern.

La competències executives constitueixen, sens dubte, un dels paràmetres més rellevants per delimitar el nivell d'autogovern de les CCAA. El Dictamen del Consell nº154, de 24/1/1989, emès en relació a la *Llei de Marques* estableix que el concepte d'execució s'ha de considerar equivalent a tota l'actuació administrativa que preveu i habilita la legalitat, amb independència del seu contingut o de la forma que adoptin. I entre aquestes actuacions, convé destacar aquelles que comporten l'exercici de potestats administratives que es concreten en actes administratius formals.

L'activitat de prestació a través de les subvencions consignades a les lleis de pressupostos ha estat, de vegades, una via d'absorció de competències d'execució per part de l'Estat. Tanmateix, la subvenció no és un títol de competència i el TC, a la seva molt important STC 13/1992, va barrar el pas al criteri que fins llavors operava i segons el qual, qui atorga la subvenció condiona –de fet– l'exercici de la competència. Seguint aquest plantejament general, el Dictamen nº185 de 11/5/93 estableix que: a) la simple consignació de fons destinats a tercers a favor d'òrgans o entitats estatals no comporta *per se* la seva inconstitucionalitat, sempre que l'Estat estigui emparat per un títol de competència idoni; b) els mecanismes de control i seguiment dels fons estatals que des d'un punt de vista estrictament pressupostari aplica l'Estat en transferir-los a les CCAA, no implica necessàriament una restricció indeguda de les seves facultats de gestió; c) pel que fa a les subvencions recurrents, és a dir, aquelles que són inherents a la prestació dels serveis traspassats, serien contràries al bloc de la constitucionalitat les partides que s'assignarien a òrgans de l'estat; d) es produiria una alteració de l'ordre de competències, quan en els Pressupostos Generals de l'Estat es consignessin partides destinades a inversions o subvencions en matèries descentralitzades a favor de totes les CCAA, i no pogués justificar-se adequadament la cohesió estatal en un títol de competència de l'article 149 CE, com són els principis de col·laboració i solidaritat interterritorials (*Doctrina del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya* (1981-1996), 1996, p.86-87).

La regulació de l'estatut del Poder Judicial i de manera més específica, l'especialització en Dret Català com a mèrit preferent per ingressar en la

carrera judicial ha ocupat també el Consell durant la dècada, com així ho posa de manifest el seu Dictamen nº155 de 9/2/1989 que, alhora, és tributari del nº103, de 12/9/1985. Ambdós dictàmens van considerar inconstitucional la previsió normativa estatal (de la *Llei Orgànica del Poder Judicial* i la *Llei de demarcació i Planta Judicial*) a propòsit del criteri aplicable a la provisió per als òrgans jurisdiccionals de les CCAA amb idioma i dret propi; la raó es fonamentà en la no-exigència de l'*especialització* en el Dret, sinó únicament en el «coneixement» i només en els proveïments de places per concurs i no en les oposicions i nomenaments a què es refereix l'article 23.1 de l'EAC.

En matèria de règim local, són remarcables diversos Dictàmens en què el Consell aborda la naturalesa bidimensional que el TC ha atorgat als ens locals, per reflectir la seva dependència de les normes de l'Estat i de les CCAA. Així, de manera similar a com ho va fer la jurisprudència constitucional (STC 32/1981), el Dictamen nº188, de 13/7/93 reitera respecte de l'àmbit de l'autonomia local, que la CE no configura ni els interessos ni el feix mínim de competències que haurà d'identificar el legislador ordinari competent, encara que aquest troba un límit precisament en la mateixa garantia institucional de l'autonomia local que és administrativa i, en conseqüència, qualitativament diferent de la de les CCAA. En un context jurídic més específic, el Consell ha dictaminat també que no és constitucional que l'Estat reguli en tota la seva extensió i detall la participació de les hisendes locals en els seus tributs, i que les facultats d'inspecció s'integrin en les potestats de la Generalitat sobre tutela financera (Dictamen nº156, de 23/2/1989). L'alteració de termes municipals i denominació oficial de municipis i topònims és competència autonòmica d'acord amb allò que determini la legislació bàsica estatal (Dictamen nº189, de 29/XII/1993). I, finalment, la determinació de l'abast de la participació de les corporacions locals en el manteniment de la seguretat pública en el seu àmbit territorial correspon a les CCAA, a les quals pertany la competència per a la coordinació de les policies locals.

La competència exclusiva de les CCAA en matèria d'urbanisme ha estat reafirmada per la important STC 61/97. Però prèviament, el Dictamen nº165, de 13/2/1990 va pronunciar-se en el mateix sentit insistint en la naturalesa exclusiva d'aquesta competència, tot precisant que sobre la

mateixa poden incidir d'altres títols de competència que condicionen el seu exercici: així, per exemple, la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets i en el compliment dels seus deures constitucionals. I, en aquest marc general d'ordenació del territori destaca també el Dictamen nº180 de 19/1/1993, aprovat en relació a la competència sobre els «ports d'interès general»: d'acord amb el criteri del Consell Consultiu, la Generalitat disposa d'una competència d'execució de la legislació de l'Estat, llevat que aquest se'n reservi la gestió directa, entesa com a gestió del conjunt de serveis que integren l'activitat portuària, és a dir tant aquells destinats a facilitar el tràfic marítim com aquells complementaris, ordenats a l'activitat principal.

El fet que el gruix dels Dictàmens tingui per objecte controvèrsies d'ordre de competència, no ha estat obstacle, però, perquè un bon nombre d'aquells abordi qüestions referides als drets fonamentals. D'aquesta manera, el TC s'ha pronunciat sobre el principi d'igualtat, tot recordant que certs tractaments legals diferenciats són també una manifestació del principi d'igualtat (Dictamen nº169, de 11/XII/1990); sobre la llibertat religiosa, recorda que de la CE es deriva el principi de neutralitat religiosa de l'Estat, principi que no impedeix les relacions de cooperació amb el ritu religiós catòlic i d'altres confessions (Dictamen nº175, de 28/4/1992); sobre la llibertat i seguretat, afirma que la llibertat de circulació i el dret de reunió, deriven d'un tronc central constituït per la dignitat de la persona que és la finalitat suprema de tot ordenament (Dictamen nº175, de 28/4/1992); sobre la inviolabilitat del domicili, analitza els supòsits constitucionals en els quals l'entrada en aquest gaudeix

de cobertura constitucional (Dictamen nº175, de 28/4/1992); sobre els drets a l'honor i a la intimitat, a través dels quals es protegeix l'actuació privada dels individus, no només de tota intromissió del poder públic sinó també dels subjectes privats (Dictamen 179, de 22/XII/92); sobre el dret d'associació, subratlla que el registre d'associacions pugui suposar un requisit administratiu del qual depengui l'existència de l'associació, és a dir, que l'esmentat registre únicament pot ser concebut com a una instància administrativa declarativa d'un dret que ja ha estat reconegut prèviament per la CE (Dictamen nº169, d' 11/XII/1990). Certament, aquesta llista de drets estudiats pel Consell Consultiu es pot ampliar també al dret a la tutela judicial (Dictamen nº177, de 9/7/1992) o als principis rectors de la política social i econòmica (Dictamen nº195, de 7 de juliol de 1995), amb especial referència a la protecció de la família, la protecció de la infància, de la salut i del patrimoni cultural.

Finalment, el Dictamen nº203, de 18/XII/1997 sobre la que després seria la *Llei 1/1998, de 7 de gener, de Política Lingüística*, va avaluar adequada a la CE i l'EAC —llevat de vuit dels seus preceptes— la gran part dels articles que foren objecte de consulta, i va introduir també una decisió interpretativa en un d'ells i en una sèrie d'esmenes presentades a la que llavors era Proposició de llei. El Dictamen va incloure també dos vots particulars en sentit contraposat. Poc després de la seva entrada en vigor el Defensor del Poble va refusar exercir la seva legitimació activa per recórrer aquesta Llei davant el TC, tot i que —val a dir— de forma jurídicament molt atípica, també va adreçar al Parlament de Catalunya una sèrie de consideracions sobre el seu contingut, fent-li avinent que vetllaria sobre les conseqüències de la seva aplicació.

El Tribunal Constitucional

Mercè Barceló i Serramalera

I. El canvi de rol del Tribunal Constitucional en els darrers deu anys

Tota institució té una biografia pròpia lligada a les funcions constitucionalment encomanades i al pes que aquestes poden adquirir en cada conjuntura diferent. Quan aquesta es tracta de la semblança del Tribunal Constitucional (en endavant, TC), des del punt de vista del seu desenvolupament funcional, la qüestió adquireix un interès suplementari car l'anàlisi dona també notícia de quin ha estat el debat polític i social més rellevant en un període determinat. Si això és així, és degut a les competències que la Constitució i la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional de 1979 (en endavant, LOTC) li atribueixen com a intèrpret suprem de la Constitució i que tenen una finalitat concreta i cabdal a l'Estat de dret, això és, la de control dels altres poders de l'Estat.

Com se sap, les competències del Tribunal han estat, des que entrà en vigor la LOTC, només lleument modificades, corresponent-li en tot moment, i com a nucli central de les mateixes, el coneixement dels recursos d'emparament, a través dels quals es protegeixen els drets fonamentals dels ciutadans, el dels recursos i qüestions d'inconstitucionalitat, amb els quals es possibilita el control de la constitucionalitat de les Lleis, i el dels conflictes de competències, que li permeten tercejar entre l'Estat i les Comunitats Autònomes (en endavant, CCAA) davant les invasions de competència respectives. Doncs bé, tot i tenir bàsicament les mateixes competències, la funció que com a òrgan constitucional ha desenvolupat el Tribunal durant els darrers deu anys al si de l'Estat democràtic ha

estat ben diferent a l'acomplerta en el període immediatament anterior (des de juliol de 1980 a 1988).

Certament, en emprendre la seva funció jurisdiccional, el TC fou un dels òrgans que més rellevància tingué en la construcció de l'Estat de les autonomies (rellevància segurament no volguda sinó imposada per les circumstàncies) ja que, a través dels recursos d'inconstitucionalitat i dels conflictes de competència, s'hagué d'enfrontar amb la difícil tasca de definir i concretar els amplis marges amb què el constituent regulà a la Constitució la qüestió de l'organització territorial, fent d'àrbitre en enfrontaments en què les parts —l'Estat i les CCAA— es tancaven sistemàticament a la possibilitat de resoldre'ls políticament. Emperò, en els darrers deu anys, sembla haver-se produït un capgirament de l'anterior situació. I així, malgrat que el debat sobre el model territorial d'Estat no és encara avui un debat ni tancat, ni resolt, o almenys no políticament, el TC ha hagut de posar els seus recursos materials i personals al servei d'una altra funció, per a la qual també és cridat d'ençà que troba suport en llur competència de garant dels drets fonamentals dels ciutadans (sobretot a través del recurs d'emparament).

Tanmateix, tal canvi funcional, que ha tingut lloc a la darrerïa dels anys vuitanta, no prové, com dèiem, d'una modificació de les competències del Tribunal; ni tampoc ha estat un viratge operat per voluntat pròpia. Més aviat, hom podria trobar les causes d'aquest fet en dos factors externs: d'una banda, en el descens més que evident dels conflictes de competència plantejats per l'Estat o per les Comunitats Autònomes que ha donat pas, de l'al-

tra, a un preocupant increment del nombre de recursos d'emparament ingressats al TC.

El primer dels factors esmentats té, ensems, llur origen en diversos fets, entre els quals es podrien destacar: 1er) Entre 1980 i 1988, el Tribunal es bolcà a crear un cos jurisprudencial en temes autonòmics que va anar essent assumit per les parts en litigi –Estat i CCAA–, en el sentit d'intentar que les normes que respectivament dictaven s'aproximessin a aquells criteris jurisprudencials que servien per delimitar les regles de joc (tot i així, la Comunitat Autònoma del País Basc ha decidit no interposar més recursos davant el TC, car considera que és un òrgan favorable a l'Estat); 2on) Assumpció progressiva per part dels òrgans de l'Estat central del que suposa el pas d'un Estat centralitzat a un Estat descentralitzat; 3er) Creació de comissions mixtes Estat-Comunitats Autònomes per determinar sectorialment els objectius a assolir i la seva plasmació en normes; i 4art) El revulsiu que suposa per als litigants el temps que triga a ésser resolt un recurs. El TC ha tardat en ocasions més de deu anys en emetre veredictes (el 31 de desembre de 1997 hi havia pendants de resolució 60 conflictes de competència, algun encara plantejat el 1988). La suma d'aquests fets ha comportat, com dèiem, una forta davallada de conflictes de competència plantejats al TC: mentre que l'any 1984 se n'interposaren seixanta-cinc, l'any 1985 vuitanta-vuit, l'any 1986 noranta-sis i els anys 1987 i 1988 seixanta-sis, respectivament; per contra, el 1989 es reduí la xifra a trenta-dos, el 1990 a vuit, el 1994 a set i el darrer any 1997 se'n registraren deu. El descens, per tant, és evident.

La davallada de conflictes de competència s'ha combinat, però, com s'ha apuntat, en un més que palesa un increment, entre 1989 i 1998, del nombre de recursos d'emparament plantejats davant del TC: si l'any 1988 s'ingressaven de l'ordre de dos mil recursos d'emparament, el darrer any 1997 se'n registraren 5.391, d'un total de 5.538 assumptes (Taules núm. 1 i 2). I a partir d'aquí sorgeixen tots els problemes que avui sotraguen el TC, car ni el suport material ni els recursos humans de què disposa permeten resoldre, en un temps prudencial, és a dir, en un temps que permeti una plena reparació del dany sofert pel ciutadà en el seu dret fonamental, tal quantitat d'expedients: havent ingressat, per exemple, durant l'any 1997, 5.391 recursos d'emparament, el Tribunal només pogué dictar 4.285 resolucions (entre providències, interlocutòries i sentències), una

Taula 1: Totals d'assumpes ingressats per anys.

Anys	Assumpes ingressats
1989	2.722
1990	3.020
1991	2.782
1992	3.297
1993	3.982
1994	4.255
1995	4.479
1996	4.810
1997	5.538

Font: Tribunal Constitucional.
Estadístiques. Elaboració pròpia.

Taula 2: Assumpes ingressats l'any 1997, classificats pel tipus de recurs.

Tipus de recurs	Totals
R. d'Emparament	5.391
R. d'inconstitucional.	47
Qüestions d'inconstit.	90
Conflictes positius	10
Conflictes negatius	-
Conflictes entre òrgans	-
Impugnacions Títol V de la LOTC	-
Requeriments sobre constitucional. de tractats	-
TOTAL	5.538

Font: Tribunal Constitucional.
Estadística, 1997. Elaboració pròpia.

bona part de les quals fa referència a recursos interposats en anys anteriors.

Ara bé, aquesta allau de recursos d'emparament no es correspon amb una proporció equivalent de queixes mínimament fonamentades, les xifres demostren que només una minsa part de demandes superen el tràmit de l'admissió i, d'entre elles, molt poques donen lloc a una sentència favorable al recurrent: durant 1997, per exemple, 3.621 recursos no foren admesos per la Sala Primera i la Sala Segona (que en principi són les que resolen els emparaments) per providència (per no acomplir els requisits formals d'admissió a tràmit, art. 50.1 LOTC), enfront dels 298 admesos a tràmit; i de les 203 sentències que es dictaren per les Sales, només 118 foren estimatòries de la pretensió del recurrent total o parcialment. La proporció, per tant, entre els recursos ingressats i aquells resolts favorablement al litigant és prou expressiva com per rendir comptes de la situació.

II. La defensa dels drets fonamentals i la jurisprudència del Tribunal Constitucional

El fet que el TC hagi hagut d'enfrontar-se en els darrers deu anys a les circumstàncies descrites que, gradualment, el van portant al col·lapse i minven les possibilitats de fer un treball suficientment assossegat i reflexiu com exigeix la transcendència, no només jurídica, sinó també social i política de les seves resolucions, pot respondre, almenys, a dues causes diferents. D'una banda, a la tergiversació, per part dels litigants (i, en gran mesura, dels professionals del Dret) de quin és l'àmbit de competència del Tribunal en la protecció dels drets fonamentals; de l'altra, a la inclusió, entre els drets d'emparança, del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) o, si més no, a la manca de mecanismes materials o processals que poguessin reduir la seva invocació.

1. L'ús i abús del recurs d'emparament. Les anomenades qüestions de legalitat ordinària.

Des de la primera perspectiva, ja hem posat de manifest les xifres tan distants entre recursos ingressats i casos resolts favorablement. Però, és que la gran majoria d'inadmissions (per providència o interlocutòria) o desestimacions (per sentència) no es produeix per defectes formals, com podria ésser l'extemporaneïtat del recurs o la manca d'invoca-

ció davant la jurisdicció ordinària del dret suposadament vulnerat (art. 50.1.a) LOTC), sinó per una manca manifesta de contingut constitucional de la demanda que justifiqui una decisió sobre el fons de la mateixa per part del TC (art. 50.1.c) LOTC). I això succeeix, en tots aquells supòsits en què, sota la invocació d'un dret fonamental, el recurrent planteja una simple discrepància amb la interpretació que els òrgans judicials (jutges i tribunals davant dels quals s'inicia el litigi) duen a terme de les normes aplicables al cas o de la seva concreta aplicació als fets que van donar lloc al plet. Quan així es formula, la pretensió suscita un debat sobre la selecció i interpretació de la legalitat ordinària en què el TC no pot entrar, car la selecció i interpretació de la norma són qüestions que correspon resoldre als Jutges i Tribunals en l'exercici de la funció jurisdiccional que, amb caràcter exclusiu, els atribueix l'art. 117.3 CE (SSTC 90/1990, 88/1991, 359/1993, 46/1994, entre d'altres). Malgrat tot, el Tribunal es veu inundat dia rera dia d'aquest tipus de qüestions, i són la gran majoria, —per exemple, determinar si un delictes ha prescrit o no, si es pot concedir un divorci, si es dona una determinada causa per resoldre un arrendament o si d'una certa prova es pot desprendre o no un determinat fet— les que distorsionen el seu funcionament.

2. El dret a la tutela judicial sense indefensió (art. 24 CE).

L'altra causa que ha propiciat un increment desmesurat d'entrada de recursos davant el Tribunal la constitueix la possibilitat d'invocar a través del recurs d'emparament una vulneració del dret fonamental a la tutela judicial efectiva sense indefensió. Aquest dret fonamental, o conjunt de drets que s'engloben dins la tutela judicial efectiva sense indefensió (dret al jutge ordinari predeterminat per la llei, a la defensa i a la assistència de lletrat, a ésser informat de l'acusació formulada contra ells, a un procés públic sense dilacions indegudes i amb totes les garanties, a utilitzar els mitjans de prova pertinents per a la defensa, a no declarar contra un mateix, a no confessar-se culpable i a la presumpció d'innocència) és l'idoni, a més, per introduir com a pretensió en el recurs les esmentades qüestions de legalitat ordinària, que res tenen a veure amb la defensa d'un dret fonamental. En efecte, l'art. 24 CE fou invocat en els recursos corresponents a l'any 1997 un 66% de vegades (4.518),

seguit de l'art. 14, un 18% (1.233), enfront d'altres preceptes declaratius de drets, que representen només un 16% (1.063) dels invocats (per exemple, dret a l'honor, a la llibertat d'expressió, a la integritat física, dret de reunió, d'associació...).

El fet que el dret a la tutela judicial sense indefensió doni entrada a la major part de recursos d'emparament, cal trobar-lo, en primer lloc, en la mateixa estructura del recurs: es tracta d'un recurs plantejat sempre contra resolucions judicials (excepte en el cas previst a l'art. 42 LOTC), perquè per accedir al recurs d'emparament cal que prèviament les pretensions s'hagin deduït davant de la jurisdicció ordinària, exhaustint tots els recursos ordinaris previstos per la llei. Això comporta que, s'hagi o no debatut allí la vulneració d'un dret fonamental (és a dir, es pot haver iniciat el procediment previ bé, per exemple, per una possible vulneració del dret a l'honor o bé, per contra, per determinar l'existència d'una servitud de pas), la resposta judicial desestimatòria de les pretensions del recurrent ja obre la possibilitat d'entendre que s'ha produït una denegació de justícia, que el litigant té per suficient com per justificar la invocació del dret a la tutela judicial, al marge ja de la pretensió realment debatuda en el contenciós previ. En segon lloc, el fet que la major part de la tasca del TC es desenvolupi en el marc de la invocació del dret a la tutela judicial efectiva, pot també respondre a una manca de dotació pressupostària de l'Administració de Justícia i a una política legislativa poc realista; factors que no ajuden a pal·liar el seu mal funcionament. I és que, darrerament, s'ha produït un increment substancial de casos, aquests sí amb fonament constitucional, que tenen el seu origen en la manca de mitjans dels jutjats (per exemple, processos "inaudita parte" causats per emplaçaments incorrectes) o en els retards produïts per l'acumulació de casos (dret a un procés sense dilacions indegudes).

Sigui com sigui, el Tribunal ha intentat en els darrers anys posar fre a aquesta situació constrenyent cada vegada més, per via jurisprudencial, els criteris d'admissió dels recursos d'emparament. El problema, però, és que aquestes solucions, les úniques amb què compta el TC, car no gaudeix de poder legislatiu, són només petits pedaços que, per si sols, no poden contenir la dinàmica encetada els darrers deu anys. Sembla, per tant, que la solució a aquests problemes caldrà que passi per una reforma de la LOTC, dirigida a limitar la possibilitat,

almenys processalment, de recórrer a l'emparança fonamentant la pretensió en el dret a la tutela judicial.

3. Algunes línies de la jurisprudència constitucional en matèria de drets fonamentals.

Desbordaria l'àmbit d'aquest treball fer una relació exhaustiva de les sentències més importants del Tribunal en matèria de drets fonamentals. Cal, per tant, limitar-se a fer una breu selecció de drets i sentències, tot posant de manifest les línies jurisprudencials encetades o consolidades durant aquest període.

3.1.) Nogensmenys, algunes d'aquestes fites s'han produït en el marc de l'article 24 CE, és a dir en el marc del dret a la tutela judicial efectiva sense indefensió i dels drets garants del procés. En tal àmbit, la jurisprudència constitucional s'ha plantejat com a principals objectius el de delimitar el contingut d'aquests drets, d'una banda, i el de fixar, en conseqüència, de l'altra, les facultats de control del TC quan s'invoquen a través del recurs d'emparament. Un exemple pot servir per il·lustrar l'anterior: el dret a la tutela judicial en la seva vessant d'accés als recursos legalment previstos (art. 24.1 CE). Després de la STC 37/1995, el Tribunal ha sostingut que el principi *pro actione* (és a dir, el principi segons el qual els òrgans judicials han de possibilitar la reparació dels defectes amb què es pugui haver formulat l'acció) només és d'aplicació quan es tracta d'accedir a la jurisdicció (iniciació del plet), però no quan es tracta d'accedir a ulteriors recursos jurisdiccionals (per exemple, apel·lació o cassació). En aquests darrers supòsits només li cal al Tribunal comprovar que la inadmissió del recurs es fonamenta en una causa legal que no és interpretada de manera arbitrària o il·lògica, o que no s'ha incorregut en un error palès, per considerar acomplides les exigències que es deriven del dret a la tutela judicial.

3.2.) El principi d'igualtat (art. 14 CE) és, després de l'art. 24 CE, el dret més invocat pels ciutadans a través del recurs d'emparament, i també, com l'altre precepte, constitueix un canal adient per introduir qüestions que poc tenen a veure amb l'efectiva vulneració d'aquest dret fonamental. Una de les possibles vulneracions del principi d'igualtat que se li planteja amb més freqüència al TC és la de la discriminació per raó de sexe, especialment

en l'esfera laboral, i sobre la qual el Tribunal té ja un cos jurisprudencial consolidat. Breument exposat, es diferencien en ell tres vessants diferents: una primera és la jurisprudència provocada per suposades discriminacions directes (tractament diferenciats per raó de sexe) o indirectes (tractaments formalment no discriminatoris dels quals deriven, per les diferències factiques entre els treballadors de diferent sexe, conseqüències desiguals i perjudicials per a la dona; doctrina manllevada del Tribunal de la CEE i introduïda per la STC 145/1991) que limitaven o prohibien a la dona la realització de certes activitats sí permeses als homes (jurisprudència equiparadora); una segona, és la jurisprudència originada per discriminacions que, en l'àmbit laboral i de la seguretat social, atorgaven a la dona certs beneficis, que el TC declara paternalistes o falsament protectors d'aquella i dels quals estaven exclosos els barons en la mateixa situació (jurisprudència compensadora); i, en tercer terme, es distingeix la jurisprudència en la qual el TC ha declarat que certs tractes diferenciats entre home i dona constitueixen accions positives legítimes. Exemples del primer tipus els constitueixen les SSTC 174/1994 (no renovació del contracte a una treballadora embarassada), 145/1991 (netejadors d'un hospital que demanaven l'equiparació del sou amb el dels peons que realitzaven el mateix treball), 286/1994 (treballadores d'una fàbrica de galetes que se les obligava a ocupar certs llocs de treball menys retribuïts que els dels homes), 216/1991 (en la qual es considera que la inadmissió pel Ministeri de Defensa d'una dona a les proves per a l'ingrés a l'Acadèmia General del Aire és una mesura contrària a l'art. 14), o 229/1992 (que declara inconstitucional la norma que prohibia el treball de la dona a les mines). Exemples del segon tipus es troben a les SSTC 142/1990 (declara inconstitucional la norma que exclouia als vidus de la pensió de viduitat) i 3/1993 (declara inconstitucional la norma que reconeixia només a les filles o germanes, però no als fills i germans, el dret a percebre certes prestacions). I exemples del tercer tipus són les SSTC 19/1989 (considera compatible amb l'art. 14 CE el fet que en el sector del tèxtil la dona tingués dret a una pensió major que l'home en cas d'una jubilació anticipada) i 109/1993 (declara constitucional la norma que estableix el dret de la dona a una hora d'absència retribuïda en el treball per alletament, però que no reconeix el de l'home). Al marge de l'àmbit laboral, cal destacar la polèmica STC 126/

1997 en la qual es considera que la prevalença del baró sobre la dona en la successió dels títols nobiliaris no es contrària a l'art. 14 CE.

3.3.) En el marc del dret a la vida i a la integritat física i moral (art. 15 CE), s'han dictat significatives resolucions des del punt de vista doctrinal. Des d'aquesta perspectiva, resultà en el seu moment molt controvertida la STC 215/1994 (qüestió d'inconstitucionalitat), per la qual es declarà la constitucionalitat de la norma penal que preveu la possibilitat d'esterilitzar els deficients psíquics quan hagi estat autoritzada pel jutge, a petició del representant legal de l'incapaç. Força rellevant també des d'aquest punt de vista, ha estat la STC 207/1996 (que distingeix entre dues classes de diligències practicades en el curs d'un procés que afectin el cos de l'imputat: unes primeres, les denominades inspeccions o registres corporals —exàmens dactiloscòpics, exàmens ginecològics, inspeccions anals— que poden afectar el dret a la intimitat corporal [art. 18.1 CE] i unes segones, qualificades com a intervencions corporals —anàlisis de sang, pèls, ungles— que són les que poden afectar el dret a la integritat física), en la qual es concedí l'emparament al recurrent a qui s'havia obligat judicialment a deixar-se extreure pèls de l'aixel·la a fi de comprovar si era consumidor de cocaïna. I conseqüències importants ha tingut la STC 7/1994, en la qual es determinà que les resolucions judicials que en el curs d'un plet sobre investigació de la paternitat ordenin dur a terme un reconeixement hematològic d'alguna de les parts no vulnereu el dret a la integritat física.

3.4.) Tant en relació amb el dret a la llibertat personal (art. 17), especialment en la qüestió relativa a les condicions materials i processals en què pot ser decretada la presó cautelar (doctrina que arrenca amb la STC 128/1995, cas Sotos), com en els casos del dret a la inviolabilitat del domicili i del secret de les comunicacions (art. 18 CE), la jurisprudència constitucional ha vingut a exigir a les decisions judicials que incideixen en aquests drets una motivació suficient i particularitzada en el cas, per tal de poder conèixer les causes de la seva adopció, i intentar acabar així amb la pràctica tan comuna de ser adoptades pels jutges a través d'impresos estàndard, no adequats a les circumstàncies de cada supòsit concret.

3.5.) D'aquesta breu selecció, cal destacar, per últim, les importants novetats que s'han produït en les relacions entre els drets a l'honor, la intimitat i la pròpia imatge, d'una banda i la llibertat d'ex-

pressió, de l'altra. Si en una primera etapa (1981-1986) la inadmissió de demandes en les quals s'invocava la llibertat d'expressió resultà certament elevada, car el TC partia d'una concepció dels drets a l'honor, de la intimitat i de la pròpia imatge com a límits absoluts de la llibertat d'expressió, posteriorment s'ha produït un gir de la doctrina i el TC ha entrat a revisar si els òrgans judicials han procedit a efectuar una "adequada ponderació" (SSTC 20/1990, 171/1990 o 240/1992) entre els drets en litigi; ponderació que s'efectua a la llum de determinats criteris (veracitat i rellevància de la notícia, diligència de l'informador, caràcter públic o privat del subjecte passiu) i, ensems, tenint en compte el "caràcter preferent" de la llibertat d'expressió, ja que, essent un dret, constitueix al mateix temps una garantia per a "l'opinió pública lliure", fonament de l'Estat democràtic (el TC ha hagut de precisar, però que "valor preferent" no significa "valor jeràrquic" –SSTC 240/1990, 178/1993, 336/1993, 42/1995). Són nombroses les sentències dictades en aquest període, de les quals podem destacar la 105/1990 (es denegà a José M^a García l'emparament per insults proferits contra el President de la Federación Española de Fútbol) i la 214/1991 (en la qual es reconegué el dret a l'honor de la Sra. Violeta Friedman vulnerat per les declaracions d'un excap de les Waffen S.S. contra el poble jueu).

III. L'Estat autonòmic i la jurisprudència constitucional

Com ja s'ha posat de manifest, el gran cos jurisprudencial sobre temes autonòmics fou elaborat pel TC durant la dècada dels vuitanta. Això no ha impedit, però, i malgrat el considerable descens de la conflictivitat de competència entre l'Estat i les CCAA, que en aquests darrers deu anys el Tribunal seguís consolidant la seva doctrina i, alhora, encetant noves línies jurisprudencials en temes cabdals com puguin ésser, per exemple, la llengua o el valor de la clàusula de supletorietat del dret estatal.

1. La dinàmica del procés autonòmic

L'estudi de la jurisprudència d'aquest període no es pot deslligar de la concreta dinàmica política del procés autonòmic; procés que ha portat els subjectes polítics a una necessària entesa –traduïda en forma de pactes– per dur a terme el desenvolupament de l'Estat de les Autonomies, en el qual ha

resultat cabdal l'aportació de les Comunitats Autònomes històriques com Catalunya i el País Basc. En efecte, tot i que ja des de 1983 el mapa autonòmic quedà quasi bé tancat (excepte la qüestió de Ceuta i Melilla), la manca d'un pacte polític i d'una "cultura" de col·laboració entre l'Estat i les CCAA conduí a un clima de conflicte permanent entre les parts que derivà a una remissió massiva de contenciosos mutus al TC. Per les causes que ja s'han exposat, l'any 1989, moment en què hi havia més de 400 afers pendents de sentència, Estat i CCAA confluïren en un procés de negociació i s'inicià a la pràctica l'anomenat principi de cooperació, aplicat a l'Estat Autonòmic. Així, l'any 1992 se signaren els segons Acords Autonòmics dirigits a les CCAA de "via lenta" per tal que assumissin competències (treball, medi ambient, educació...) amb les quals ja comptaven les CCAA històriques. A més, s'acordà completar definitivament el mapa autonòmic, obligant-se a redactar els Estatuts de Ceuta i Melilla, que foren aprovats definitivament el 1995. Abans però, el 1994 es produí la reforma dels Estatuts d'Autonomia de les deu CCAA afectades per incorporar les previsions dels Acords Autonòmics de 1992. Els anys noranta són també els anys del debat sobre el Senat –a fi de convertir-lo en una veritable Cambra territorial–, sobre la participació de les CCAA en l'àmbit de la Comunitat Europea i sobre la qüestió del finançament autonòmic en la qual les CCAA han aconseguit fites importants (malgrat que algunes CCAA han recorregut la nova normativa sobre el finançament relativa a l'assumpció del 30% sobre l'impost de l'IRPF).

2. Principals qüestions abordades per la jurisprudència constitucional en matèria autonòmica

En aquest nou marc polític, els motius que fins aleshores havien donat lloc als nombrosos conflictes de competència es van anar reduint. Tot i així, –i és conseqüència lògica de tot Estat compost– el TC ha hagut encara d'enfrontar-se amb qüestions d'especial transcendència pel que fa al desenvolupament de l'Estat autonòmic. Des d'aquesta perspectiva, els principals focus de conflictivitat es podrien trobar probablement en els següents punts: En primer lloc, en la problemàtica derivada de la relació entre normes bàsiques (Estat) i normes de desenvolupament (CCAA). Les SSTC 330/1994 (regulació dels corredors d'assegurances), 112/1995

(denominació d'origen del vi) i sobretot la discutida 61/1997 (règim urbanístic), constitueixen exemples d'aquest concret aspecte. Una segona causa de conflictivitat s'ha trobat en la transposició al dret intern del dret comunitari; facultat que l'Estat intentà en un inici assumir de forma exclusiva i que el TC hagué de limitar, tot i entendre que cal en aquest àmbit seguir els criteris constitucionals i estatutaris de repartiment de competència, que no resulten alterats ni per l'ingrés d'Espanya a la Comunitat Europea, ni per la promulgació de normes comunitàries (SSTC 76/1991, 115/1991, entre moltes altres). Un tercer focus de conflictes l'ha constituït la qüestió de dilucidar a qui correspon la gestió de les mesures de foment (subvencions) a càrrec de fons estatals (partides dels Pressupostos Generals de l'Estat) quan les CCAA tenen competències sobre la concreta matèria afectada. El Tribunal ha establert que tal gestió correspon, en principi i per regla general, a les CCAA, essent l'excepció llur gestió centralitzada (STC 188/1989); en conseqüència, ha considerat que aquests fons estatals s'han de distribuir entre elles conforme a criteris objectius o mitjançant convenis (STC 13/1992). En quart lloc, títols estatals tan amplis i poc concrets com, per exemple, "l'ordenació general de l'economia" han estat l'origen de nombroses resolucions. Referent a això, i concretament en relació amb aquesta competència, el TC ha precisat (STC 76/1991), que "l'ordenació general de l'economia" no pot estendre's de forma excessiva fins a emmarcar en ell qualsevol acció de naturalesa econòmica sinó posseeix una incidència directa sobre l'activitat econòmica general (SSTC 133/1997), car d'altra manera es buidaria de contingut una matèria i un títol de competència més específic del qual és titular la Comunitat Autònoma (SSTC 112/1995). I una darrera causa de conflictes entre l'Estat i les CCAA l'ha constituïda la qüestió de la supletorietat del dret estatal (art. 149.3 CE). Des de l'any 1989, el TC ha anat declarant que la regla de la supletorietat del dret estatal no és cap títol de competència en mans de l'Estat o una clàusula universal atributiva de competències sobre qualsevulla matèria a favor de l'Estat. Partint d'aquest pressupòsit, amb la STC 147/1991 es donà un pas decisiu en considerar que era raonable admetre l'existència de normes estatals de valor supletori, sempre que la matèria en litigi no hagués estat assumida per totes les CCAA en termes d'homogeneïtat. Basant-se amb aquesta doctrina, el que ha

fet el TC amb les SSTC 118/1996 (ordenació dels transports terrestres) i 61/1997 (règim urbanístic) és extreure d'ella totes les seves conseqüències lògiques mitjançant l'adopció de dues decisions de rellevant importància: primera, l'aplicació de la doctrina a les matèries de competència legislativa compartida; i, segona, la declaració d'invalidesa de les normes estatals aprovades amb caràcter de normes supletòries.

3. Sentències més rellevants que han incidit en l'àmbit autonòmic de Catalunya

En el marc de les qüestions acabades d'esmentar, el TC ha dictat nombroses resolucions que han afectat directament o indirecta l'àmbit de l'autonomia catalana. Fent-ne un breu repàs, cal citar en temes lingüístics les SSTC 46/1991 (regulació del català en l'accés a la funció pública), 337/1994 (declara la constitucionalitat dels preceptes impugnats de la Llei de Normalització Lingüística) i 147/1996 (sobre etiquetatge obligatori en castellà dels productes). En l'àmbit econòmic, destaquen les SSTC 125/1991 (declara la constitucionalitat de la Llei catalana sobre modernització de l'empresa familiar agrària), 178/1992 (delimita les competències de l'Estat i de la Generalitat en matèria de Caixes d'Estalvi), 84/1993 (estableix la constitucionalitat de la Llei catalana sobre fires comercials) i 197/1996 (determina les competències de la Generalitat en el sector petroler). En matèria d'organització territorial cal recordar les SSTC 149/1991 (accepta parcialment el recurs plantejat contra la Llei estatal de costes), 85/1993 (declara constitucional la Llei catalana sobre policies locals), 331/1993 (estableix la inconstitucionalitat de certs preceptes de la Llei sobre règim local de Catalunya) i 61/1997 (considera inconstitucionals la majoria de preceptes de la Llei estatal sobre règim urbanístic). Finalment, en d'altres àmbits, destaquen les SSTC 120/1992 (s'atribueix a l'Estat la regulació de l'especialització en dret foral com a mèrit per a la provisió de Notaris a Catalunya), 181/1992 (estableix com a competència estatal la de determinar les normes tècniques a complir per vehicles destinats al transport escolar), 278/1993 (atorga a l'Estat les facultats d'inspecció, vigilància i control d'emissions clandestines en el marc de les televisions privades i per cable), 164 i 216/1994 (atribueixen a l'Estat la competència per regular la Loteria Nacional en la totalitat de l'Estat), 102/1995 (delimita els àmbits

Taula 3: Resolucions dictades durant 1997.

TIPUS RESOLUCIÓ	SALA 1	SALA 2	PLE	TOTAL
PROVIDÈNCIES				
D'admissió	129	169	108	406
D'inadmissió	1.823	1.798	-	3.621
Total	1.952	1.967	108	4.027
INTERLOCUTÒRIES				
Inadmissió	55	51	39	145
Acabats per desestimàries; caducitat;	28	29	4	61
Total	83	80	43	206
SENTÈNCIES				
Estimàries	63	55	14	132
Desestimàries	31	54	20	105
Total	94	109	34	237
TOTAL RESOLUCIONS	2.129	2.156	185	4.470

Font: Tribunal Constitucional.
Estadística, 1997.

de competència respectius de l'Estat i les CCAA en la conservació dels espais naturals) i 65/1998 (declara constitucional la Llei de carreteres de l'Estat).

IV. Reflexions finals

En resum, doncs, amb aquesta comprimida síntesi d'allò que, al meu parer, ha significat la projecció jurídica (encara que també política) del Tribunal Constitucional, poden desprendre's els trets més rellevants de la seva funció i, en part, de les seves possibles disfuncions en els darrers deu anys: menor incidència en la configuració del model autonòmic de l'Estat; major presència quantitativa en matèria de drets fonamentals, sense que hagi desa-

paregut el conflicte latent entre la seva activitat de protecció constitucional d'aquells drets i el funcionament del poder judicial; manteniment moderat en el control de constitucionalitat de les lleis (sigui per la via del recurs directe o sigui per la via de la qüestió d'inconstitucionalitat); i, en definitiva, equilibri inestable entre el seu paper de control de la constitucionalitat en general i el propi de la resta de les institucions estatals i autonòmiques.

Tot això, no és sinó manifestació de la tan difícil articulació entre la supremacia de la Constitució i els casos concrets en què aquesta supremacia cal que es garanteixi. Però, com se sap, tal fet succeeix en tots els països democràtics que compten amb mecanismes de control de la constitucionalitat.

El Poder Judicial

Marc Carrillo

I. Qüestions prèvies

L'anàlisi del Poder Judicial a Catalunya durant aquesta dècada obliga a retenir com a element previ que aquest breu estudi es fa sobre una institució de naturalesa estatal. En aquest sentit, els jutjats i tribunals, en la seva condició d'òrgans dependents del Poder Judicial, que exerceixen la funció jurisdiccional a Catalunya, no formen part de les institucions d'autogovern integrades en la Generalitat. El text de la Constitució no ofereix dubtes quant a la condició unitària del Poder Judicial; les prescripcions en aquest sentit, que estableix el seu Títol VI són les següents:

- 1) Probablement, el primer element que cal assenyalar és que les Comunitats Autònomes no disposen d'un òrgan jurisdiccional propi en què culminin tot tipus de processos judicials. Perquè més enllà del fet que aquesta possibilitat sigui possible, d'acord amb el que es deriva d'allò que preveu el bloc de constitucionalitat (Constitució i Estatut d'Autonomia) per a Catalunya, en favor del Tribunal Superior de Justícia en matèria del dret foral propi, i dels processos contenciosos i administratius en matèries que siguin de competència exclusiva de la Comunitat Autònoma (art. 152 CE, i art. 20.1.c) de l'EAC), en la resta de supòsits –que són la immensa majoria– la competència jurisdiccional correspon en última instància al Tribunal Suprem.
- 2) Per la seva banda, aquest, el Tribunal Suprem (art. 123 CE), exerceix la seva jurisdicció en

tot el territori de l'Estat i a més, és l'òrgan superior en tots els ordres, llevat d'allò que en matèria de garanties constitucionals correspon al Tribunal Constitucional.

- 3) Els Jutges i Magistrats formen un Cos únic en tot l'Estat (art. 122.1 CE).
- 4) El Consell General del Poder Judicial –CGPJ– (art. 122.2 i 3 CE) és l'òrgan constitucional de govern d'aquest, configurat d'acord amb el caràcter unitari del Poder Judicial, sense que la Constitució hagi establert cap fórmula descentralitzadora ni tampoc desconcentradora de les seves funcions administratives que li han estat atribuïdes. Altrament dit, la norma suprema impedeix l'existència de Consells d'àmbit autòmic.
- 5) La condició del Tribunal Suprem com a òrgan en què, d'acord amb les previsions processals fixades per llei, conclou la via judicial ordinària en els diversos procediments («...és l'òrgan jurisdiccional superior en tots els ordres» diu l'article 123.1 CE), li atorga competències de cassació que són indeclinables. No poden ser posades en qüestió, llevat que es dugués a terme una reforma de la CE. És evident, doncs, que la configuració constitucional del Poder Judicial constitueix una excepció a l'estructura políticament descentralitzada de l'Estat autòmic. En aquest sentit, i com reiteradament ha recordat el Tribunal Constitucional (per totes, vegeu la STC 38/1982 i també la més recent 91/1998) el Poder Judicial és únic a tot l'Estat, per

tant els òrgans que configuren la seva organització no són institucions autonòmiques.

Naturalment, aquesta adscripció orgànica dels òrgans judicials no significa que la Generalitat no disposi de competències en matèria de justícia. D'acord amb les previsions establertes a la Constitució (art. 149.1.5ª CE) i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (arts. 18 i ss. de l'EAC) aquestes competències s'exerceixen en relació amb: el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya; l'organització judicial a la Comunitat Autònoma i, finalment, les referides al personal de l'Administració de Justícia.

Així mateix, el balanç de la dècada en matèria de justícia ha de tenir en compte que a partir de 1990 es produeixen les transferències de serveis de l'Estat a la Generalitat; també que el TC en les SSTC 56/1990 i 62/1990 va interpretar els límits de competència entre l'Estat i Catalunya sobre aquest àmbit de competència i, finalment, que el 1994 es va produir una reforma de la Llei Orgànica del Poder Judicial (LOPJ), llei de la qual depèn l'abast de l'exercici de competències que pertanyen a les Comunitats Autònomes (CCAA).

II. El Tribunal Superior de Justícia

A banda de la seva condició d'òrgan jurisdiccional en què culminarà l'organització judicial en el seu àmbit territorial, i davant el qual s'esgotaran determinades instàncies processals, les previsions de competència del bloc de constitucionalitat sobre aquest Tribunal estableixen el següent: 1) el seu President és nomenat pel Rei a proposta del CGPJ i el President de la Generalitat ordenarà la publicació d'aquest nomenament en el DOG; 2) el nomenament de magistrats, jutges i secretaris del TSJ es produeix d'acord amb les previsions de la LOPJ; 3) el TSJ té competència per jutjar els diputats del Parlament de Catalunya, el President de la Generalitat i els Consellers; 4) el coneixement dels recursos que tinguin per objecte la impugnació de la validesa de l'elecció i la proclamació de diputats electes del Parlament de Catalunya.

Pel que fa a la composició de les Sales del TSJC, l'article 21.2 de l'EAC va establir que el nomenament dels Magistrats del TSJ s'havia de fer conforme a allò que en el seu moment havien de preveure les lleis estatals en matèria judicial. La LOPJ va ser, en aquest sentit, notablement restrictiva en la mesura que va reduir la participació autonòmica a la

proposta que el Parlament de Catalunya, com la resta de Parlaments autonòmics, ha de fer al Consell General del Poder Judicial d'una terna de candidats per a cada una de les tres places de la Sala Civil i Penal del TSJC. En la seva jurisprudència (STC 56/1990), el TC ha avalat aquest plantejament d'acord amb la condició del Poder Judicial com a un poder únic a tot l'Estat.

El funcionament del TSJC ha ofert notòries diferències respecte de la càrrega jurisdiccional de les sales que el componen. Així, el constant augment d'assumpes que s'acumulen a la Sala del Contenciós Administratiu contrasta amb el reduït nombre de causes que jutja la Sala competent en matèria civil i penal i el prou nombre lleuger de causes que presenta la sala Social. Aquesta és una raó que ha motivat en els darrers anys la proposta per reformar la LOPJ i les lleis processals a fi de permetre donar més substantivitat a la funció jurisdiccional d'aquesta Sala civil i penal.

Perquè, és un fet incontestable que aquesta Sala del Tribunal Superior de Justícia està infrautilitzada. Fins i tot en les CCAA, els Estatuts de les quals, com és el cas de Catalunya, els atribueixen competències en matèria de Dret Foral propi, el volum d'assumpes que els arriba és notòriament baix; el dret foral és massa utilitzat. Amb l'objectiu de fer front a la deficiència que suposa disposar de dues Sales Jurisdiccionals amb escassa ocupació, s'ha proposat la introducció d'algun tipus de recurs d'acció contra les resolucions de les Audiències Provincials (*Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya*, 1998, p.95). Un recurs d'acció contra les resolucions de les Audiències Provincials tant en la seva tradicional competència en matèria penal, com la de més recent adscripció en matèria civil (adquirida per la llei de 20 de juny de 1968 i consolidada de manera més general després de la LOPJ de 1985). Per tal que aquest recurs no ofereixi impediment constitucional es proposa que s'hauria de configurar de tal manera que, d'acord amb el que estableix la CE, no posés en qüestió les atribucions de cassació que corresponen al Tribunal Suprem. Òbviament, la cassació és un recurs extraordinari contra algunes sentències definitives o resolucions similars a les quals es pot aplicar aquest caràcter, i que no són susceptibles de cap altre recurs, i amb la qual el Tribunal Suprem (òrgan únic a tot l'Estat) demanda l'anul·lació d'una sentència a causa dels errors de dret continguts en la mateixa o dels errors comesos en l'activitat processal que ha precedit la

seva emissió. El límit constitucional que ofereix el Tribunal Suprem no es pot ignorar, si es vol mantenir intacta la constitucionalitat d'un recurs, que se situa en una zona processal intermèdia entre l'apel·lació i la cassació. Evidentment, aquesta és la gran diferència, per exemple, amb els sistemes judicials dels Estats Units i d'Alemanya, on la previsió d'un Tribunal Suprem per a l'Estat o el Land permet organitzar el Poder Judicial de forma paral·lela a l'estructura de l'Estat compost, i acabar el procés en el marc del sistema judicial estatal, sense perjudici de les competències del Tribunal Suprem americà o i el Tribunal Constitucional Federal a Alemanya per assegurar l'hegemonia de la Constitució i protegir el seu contingut enfront de la llei de la Federació o de l'Estat o Land. Quant a aquest recurs, es proposa que tingui el caràcter *extraordinari d'una revisió en l'àmbit autonòmic*, podria tenir —s'afirma— una finalitat centrada, per exemple, en la unificació de doctrina davant la discrepància que pugui existir entre seccions d'un mateixa Sala o entre diverses Sales del Tribunal. Així mateix, el recurs vindria a afegir-se a les competències que fixen alguns Estatuts d'Autonomia segons els quals, les Sales del Civil del Tribunals Superiors tenen també competència sobre aquells recursos de cassació fonamentats exclusivament en dret foral (com és també el cas del: País Basc, Galícia, el País Valencià, les Illes, Navarra, Aragó, etc.).

I en l'ordre jurisdiccional penal la reforma legislativa hauria de coadjuvar allò que disposa el Dret Internacional en aquesta matèria, en establir l'exigència del dret a la doble instància de tota persona declarada culpable, com així ho estableix l'article 14.5 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, fet a Nova York el 19 de desembre de 1966 i ratificat per Espanya el 13 d'abril de 1977. Així es deriva de la incorporació d'aquesta norma internacional al Dret intern espanyol (art.94.1 CE).

III. L'organització judicial a Catalunya

En relació amb l'organització judicial, de les previsions generals del bloc de constitucionalitat, la Generalitat disposa d'un àmbit de competència certament modest. De manera resumida es pot explicitar en els següents punts: a) la fixació de la delimitació de les demarcacions territorials dels òrgans jurisdiccional a Catalunya i la localització de la seva capitalitat; b) col·laborar en l'organització dels tribunals consuetudinaris i tradicionals; c) col·-

laborar en la instal·lació de jutjats, sotmetent-se en tot cas a allò que disposi la LOPJ; d) fixar l'extensió de la competència dels òrgans jurisdiccional a Catalunya.

Sobre algun d'aquests àmbits de competència cal parar atenció de manera més específica, especialment l'article 18.2, que atribueix a la Generalitat la competència per «fixar la delimitació de les demarcacions territorials dels òrgans jurisdiccional a Catalunya i la localització de la seva capitalitat». I cal retenir-la perquè aquesta competència ha quedat prou mediatitzada per la interpretació restrictiva que del seu contingut ha fet la LOPJ; el seu article 35 determina que han de ser les Corts Generals, a través de la Llei de Demarcació i Planta, les que han d'establir aquestes demarcacions judicials, mentre que les CCAA han de limitar la seva intervenció en traslladar al Govern de l'Estat una proposta sobre quins han de ser els límits territorials dels partits judicials. D'aquesta manera, la LOPJ ha limitat notablement les competències en aquesta matèria, tot diluint per a aquest cas les possibilitats de l'Estatut com a norma institucional bàsica enfront de la llei orgànica estatal. Per la seva banda, la jurisprudència constitucional produïda durant aquesta dècada a propòsit de la constitucionalitat de la LOPJ i de la Llei de Demarcació i Planta (LDYPJ) ha avalat aquest plantejament i ha establert els següents criteris al respecte: a) la configuració de la planta judicial és competència exclusiva de l'Estat; per la qual cosa, les competències estatutàries s'han d'entendre en funció de les previsions establertes a les esmentades lleis estatals (LOPJ i LDYPJ); la participació de les CCAA per a la fixació d'aquestes demarcacions no pot afectar ni el TSJ, ni les demarcacions d'àmbit provincial; i en allò que es refereix a l'Administració de justícia, les CCAA i, per tant, la Generalitat no pot subrogar-se en les atribucions que aquesta legislació estatal encomana al Govern de l'Estat en el seu conjunt, o més específicament al Ministeri de Justícia.

IV. El personal de l'Administració de Justícia i el govern del Poder Judicial

A) Sobre el primer àmbit, l'EAC (articles, 22, 23 i disposició addicional 3^a) reconeix una sèrie de competències d'impuls per a la provisió de places dels òrgans jurisdiccional a Catalunya. Així, a instància de la Generalitat el CGPJ convoca els con-

cursos i oposicions per cobrir les places vacants a Catalunya de magistrats, jutges, secretaris judicials i la resta de personal al servei de l'Administració de justícia, sempre d'acord amb les regles que estableixi la LOPJ; en els concursos, oposicions i nomenaments per cobrir les places vacants a Catalunya del personal judicial és un mèrit preferent el coneixement del català; finalment, la sala de govern del TSJ té atribuïda la provisió temporal de vacants produïdes en els òrgans judicials i en la plantilla del personal al servei de l'Administració de justícia, tot aplicant les normes que per ambdós supòsits estableix la LOPJ.

B) Una altra qüestió d'importància és la referida al govern del Poder Judicial. No hi ha dubte que les possibilitats de participació de les CCAA en el govern del Poder Judicial, únic en tot l'Estat són molt minses; però tampoc hom pot concloure que siguin nul·les. Especialment després del criteri establert pel Tribunal Constitucional en les ja esmentades SSTC 56/1990 de 29 de març i 62/1990, de 30 de març, que van resoldre dos recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Parlament i el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, la Xunta de Galícia i el Govern Basc contra la LOPJ, en el primer cas, i pel Parlament i el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya i la Diputació General i Corts d'Aragó, contra la Llei Orgànica de Planta i Demarcació en el segon.

Després d'aquestes resolucions es poden sistematitzar algunes atribucions de les CCAA en matèria d'administració de justícia, que clarifiquen el significat de l'article 149.1.5 de la CE i permeten extreure algunes conclusions sobre les possibilitats que l'Administració autonòmica (el Departament de Justícia en el cas de la Generalitat de Catalunya) i la Sala de Govern del Tribunal Superior de Justícia tenen per tal de col·laborar amb el Consell General del Poder Judicial en el govern d'aquest últim. A grans trets, i seguint les conclusions plantejades per APARICIO PÉREZ (Barcelona, 1991) d'aquestes dues sentències cal retenir el següent:

- Les competències de les CCAA en matèria judicial han de ser enteses per aplicació de les clàusules subrogatòries sobre la matèria de competència "Administració de l'Administració de Justícia", sense poder incidir en l'àmbit de l'estatut jurídic dels Cossos de funcionaris estatals.
- Les relacions entre els òrgans executius de

les CCAA, el Govern central i el Poder Judicial són plantejades per la jurisprudència constitucional en termes de col·laboració interadministrativa.

En funció, doncs, d'aquests criteris, les CCAA poden exercir competències, entre d'altres, sobre les qüestions següents:

- Com ja s'ha dit abans, proposar al Consell General del Poder Judicial les ternes (una de cada tres places de les sales del Civil i del Penal dels Tribunals Superiors de Justícia) de juristes de reconegut prestigi pel seu nomenament com a magistrats.
- Col·laborar amb el Govern en les activitats de formació i perfeccionament del personal al servei de l'Administració de Justícia (inclosos, els Jutges i Magistrats). En aquest sentit, l'establiment de l'Escola Judicial a Barcelona, com a institució docent orgànicament dependent del CGPJ és un bon exemple.
- Prendre la iniciativa per proposar la convocatòria de tota mena de places vacants i participació en la provisió dels destins dins l'àmbit de la Comunitat Autònoma.
- Competència per adscriure funcionaris propis de la Comunitat Autònoma, amb caràcter eventual o permanent, com a suport tècnic dels Jutjats i Tribunals.
- Sol·licitar al Consell General del Poder Judicial la inspecció de tribunals; etc., etc.

Així mateix, cal subratllar que després de la reforma de la LOPJ de 1994, les possibilitats de l'administració catalana en matèria de justícia han experimentat un lleuger augment pel que fa als següents aspectes: participació –tot i que sense especial concreció– en el procés d'elaboració dels reglaments del CGPJ; col·laboració, de naturalesa consultiva, en la determinació de l'estatut de jutges i magistrats; participació en la formació de jutges i magistrats a través de la presència dels tres membres en representació de les CCAA, en el Consell Rector de l'Escola Judicial, la seu de la qual es troba actualment a Barcelona; l'impuls per a dur a terme la inspecció de jutjats i tribunals i, finalment la facultat del Parlament de Catalunya per demanar informe al CGPJ sobre proposicions de llei o esmenes que versin sobre matèries compreses a l'article 18.1 LOPJ.

L'abast d'aquesta sèrie de competències permet reflexionar sobre la incidència que pot tenir la tasca de col·laboració que les Sales de Govern dels Tribunals Superiors de Justícia poden dur a terme amb el CGPJ. Com se sap, aquesta és una proposta continguda en el *Llibre Blanc de la Justícia* que el CGPJ va redactar l'any passat. El plantejament del CGPJ és, en essència el següent:

- La competència exclusiva de l'Estat establerta a l'article 149.5 de la CE i les previsions de l'article 122 CE impedeixen l'existència d'òrgans autonòmics de govern del Poder Judicial.
- Ara bé, aquesta impossibilitat constitucional no és un obstacle perquè puguin exercir-se potestats de govern del Poder Judicial de manera desconcentrada en aquelles matèries que, per referir-se al govern intern dels jutges i tribunals, puguin assumir les Sales de Govern dels Tribunals Superiors de Justícia de les Comunitats Autònomes de manera subordinada al Poder Judicial.
- L'exercici efectiu d'aquestes potestats exigeix posar en pràctica fórmules efectives de cooperació entre els òrgans territorials del Poder Judicial i l'Administració Autonòmica, en la línia de col·laboració administrativa institucionalitzada per la Llei 30/1992, relativa a l'organització i funcionament de les Administracions Públiques. De manera més concreta, el *Llibre Blanc* proposa la formació de Comissions Mixtes interadministratives.

Com a proposta addicional (*Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya*, 1998), a aquestes Comissions Mixtes hauria d'afegir-se la figura ja existent del Vocal territorial representant del Consell General del Poder Judicial que podria actuar com a instrument de relació entre l'Administració autonòmica i la judicial en la Comunitat Autònoma d'una banda i el Consell General d'una altra. Aquest Vocal podria exercir davant el Consell una tasca d'ordre consultiu respecte dels assumptes de l'administració de justícia relacionats amb el territori de la Comunitat Autònoma. Aquesta funció, lògicament, hauria de venir avalada per la posició que sobre qualsevol tema específic prengui la Sala de Govern del TSJ, amb la col·laboració del Departament de Justícia del Govern autònom.

V. Els mitjans materials i personals de l'administració de justícia.

Consideracions sobre l'ús de la llengua catalana

En relació amb els mitjans materials, la Generalitat pot atribuir tota mena de recursos, sigui quina sigui la seva consideració pressupostària, quan l'EAC la faculti per fer-ho.

Pel que fa als mitjans personals tota consideració de competència al respecte, ha de partir de la disposició constitucional (art. 122.1 CE) que determina que és la LOPJ la norma que determina l'estatut jurídic del personal al servei de l'Administració de justícia. Aquest personal està integrat en cossos de caràcter estatal i són: els secretaris judicials, els metges forenses, els oficials, els auxiliars i els agents judicials. Doncs bé, la gran novetat registrada en aquest àmbit de competència després de la reforma de la LOPJ de 1994 ha estat la potestat atribuïda a les CCAA per la nova redacció de l'article 455 de la LOPJ que permet al Ministeri de Justícia i, si escau, a les CCAA d'exercir competències sobre aquest personal al servei de l'Administració de justícia, en matèries referides al seu estatut jurídic (incloses la selecció, formació inicial i continuada, la provisió de destinacions, els ascensos, les situacions administratives, la jornada laboral, l'horari de treball i el règim disciplinari, etc.). L'aplicació d'aquestes previsions legals haurà de determinar l'abast de la competència assumida. Tanmateix, cal precisar que hi ha pendent al respecte un recurs d'inconstitucionalitat presentat davant el TC.

Finalment, l'ús de la llengua catalana a l'Administració de justícia disposa d'un nou marc normatiu de referència com és la *Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística*. Un marc normatiu que es projecta sobre una realitat social, on la condició del català com a llengua d'ús minoritari és ben palesa. Tanmateix, i amb la finalitat de pal·liar aquesta situació, l'article 11.1 de la Llei estableix respecte de la capacitació lingüística del personal al servei de les administracions de Catalunya (per tant, també l'Administració Judicial) que «ha de tenir un nivell de coneixement adequat i suficient de les dues llengües oficials, tant en l'expressió oral com en l'escrita, que el faci apte per desenvolupar les funcions pròpies del seu lloc de treball».

Tanmateix, aquesta previsió normativa es veu mediatitzada pels criteris establerts a la LOPJ, on el coneixement d'una llengua autonòmica com és

el català, és avaluat *com a mèrit d'accés* a la funció pública judicial (tant per al personal al servei de l'Administració de justícia com per als jutges i magistrats) *però no com a requisit d'accés*. Això es tradueix en unes disposicions reglamentàries en els següents termes: a) el Reial Decret 249/1996, de 16 de febrer, pel qual s'aprova el reglament orgànic dels cossos estatals al servei de l'Administració de justícia, on s'estableix que es pugui efectuar una prova d'acreditació de llengua, però aquesta en cap cas tindrà caràcter eliminatori; així mateix, en el torn de promoció interior també es valoraran els coneixements lingüístics com a mèrit (fins a 6 punts); b) i pel que fa a la carrera judicial, el CGPJ va dictar el seu Acord de 25 de febrer de 1998, en

el qual es valora el coneixement de l'idioma i del dret civil especial o foral -també- com a mèrit preferent en els concursos per proveir òrgans jurisdiccionals a les CCAA.

Aquesta normativa estatal atenua els efectes pràctics de les previsions de l'article 13 de la Llei de política lingüística quan determina, per exemple, que: tothom té dret a relacionar-se, oralment i per escrit, amb l'Administració de justícia en la llengua oficial que esculli, i també el dret a ésser atès, sense que se li pugui exigir cap mena de traducció; o, que tothom que ho sol·liciti, ha de rebre en la llengua oficial demanada les testimoniances de les sentències i els actes resolutoris que l'afecten, sense retards per raó de llengua.

La Sindicatura de Comptes de Catalunya

Josep M. Carreras i Puigdemongolas

1. Introducció

Aquest tema és una novetat respecte al treball que contemplava el període 1977-1988, on només es feia una petita referència a la Sindicatura de Comptes. Això era ben normal ja que feia pocs anys que l'organisme havia estat creat i tenia una activitat reduïda. La novetat era l'existència d'un òrgan autonòmic de control extern de l'activitat financera del sector públic, i fins i tot l'existència real d'algun control extern, ja que l'actuació del Tribunal de Cuentas tant a nivell autonòmic i local era en aquells anys ben reduïda.

En els darrers deu anys s'ha produït la consolidació d'aquest organisme, i actualment l'administració pública catalana veu amb normalitat la seva actuació; el mateix Parlament cada cop més li encarrega actuacions específiques i fins i tot a nivell ciutadà ja hi ha un cert coneixement de la seva existència. Tot això no era així el 1988. El fet que aquest llibre dediqui un apartat específic a la Sindicatura de Comptes és una mostra significativa d'aquest grau de normalitat assolit. Però precisament donada la novetat de l'organisme, s'ha considerat més convenient no limitar-se a l'actuació en la darrera dècada i resumir tota l'activitat des de la seva creació el 1984.

2. Antecedents

En les institucions catalanes podem trobar des del segle XIII persones encarregades d'examinar periòdicament i aprovar la correcció dels comptes públics. Al segle XIV s'estructuren mecanismes fiscalitzadors permanents; i en el cas de les finances

de la Generalitat eren els Oïdors de Comptes, mentre que en el de les reials eren els anomenats Mes-tres Racionals. Aquest càrrec va existir, a partir del segle XV, en els diversos regnes de la Corona d'Aragó fins que foren abolits pels Decrets de Nova Planta (1707-1716)¹. Aquestes institucions s'han considerat precedents de la moderna funció de control dels cabals públics, tot i que es desenvoluparen en un context polític molt diferent: el de les monarquies de les edats mitjana i moderna.

Precedents més pròxims a l'actual Sindicatura de Comptes els hauríem de buscar en estats de dret basats en la divisió de poders. En aquests sistemes el poder legislatiu estableix com a òrgan auxiliar de la seva funció de control de l'executiu, un organisme per a la fiscalització dels comptes. Pràcticament tots els països tenen òrgans de control extern de les seves finances públiques, però les seves característiques són força diferents. Una anàlisi d'aquestes característiques, com poden ser, per exemple, la forma d'elecció dels membres, el grau d'independència respecte a l'executiu, la dotació de recursos, el nivell d'activitat, el contingut dels informes, i la seva difusió, etc., pot ser un bon indicador del nivell de democràcia existent en el país.

A Catalunya, l'aparició d'aquest organisme fou possible a partir de la restauració de la Generalitat

¹ Vegeu Montagut i Estregués, T.

- "Les institucions fiscalitzadores de la Generalitat de Catalunya. (Des dels seus orígens fins a la reforma de 1413)" Barcelona, Sindicatura de Comptes, 1996.

- "El mestre racional a la Corona d'Aragó (1283-1419)" Barcelona, Fundació Noguera, 1987.

el 1932. Però en el seu Estatut es deia que la fiscalització de la Generalitat corresponia al Tribunal de Cuentas de la República. Això va ser modificat per l'Estatut interior del 1933 que preveia² la promulgació d'una llei, d'Administració i Comptabilitat que regularia, entre altres aspectes, el funcionament d'un Tribunal de Comptes català. Però aquesta previsió legislativa no es va portar a terme; els fets posteriors i el marc polític resultant de la guerra civil, mancat de democràcia i per tant de veritable divisió de poders, i el no-reconeixement de l'autonomia catalana feia impossible l'existència d'un veritable òrgan de control extern.

L'Estatut d'Autonomia de 1979 va preveure la creació³ de la Sindicatura de Comptes i establí que una llei específica n'hauria de regular l'organització i funcionament, sens perjudici de les competències que tenia el Tribunal de Cuentas. La tasca principal d'aquest organisme seria la fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya. La previsió de l'Estatut es va complir l'any 1984⁴ quan s'aprovà una llei reguladora de les competències, àmbit d'actuació, organització interna i relacions amb el Parlament de Catalunya, de la Sindicatura de Comptes. Aquesta es constituí a mitjan 1984⁵.

3. Característiques principals

Com diu l'article segon de la seva llei, la Sindicatura "ha d'actuar amb submissió a l'ordenament jurídic i amb total independència respecte als òrgans i ens públics que estan subjectes a la seva fiscalització". Aquest ha de ser el tret fonamental de la Sindicatura: la seva independència, a tots nivells, però especialment respecte als òrgans i ens públics subjectes a la seva fiscalització. Tot i dependre orgànicament del Parlament de Catalunya, és funcionalment independent en l'exercici de les tasques que té encomanades per la Llei. D'altra banda requereix una independència interna; és a dir, que les persones que executen i duen a terme les fiscalitzacions actuïn amb objectivitat i imparcialitat. Finalment, és necessària la independència dels Síndics,

que es vol garantir pels mecanismes d'elecció, el règim d'incompatibilitats i les previsions d'abstenció i recusació.

La dependència orgànica comporta que sigui l'interlocutor de la Sindicatura en el Parlament el principal destinatari dels seus informes. La relació amb el Parlament es porta a terme generalment per mitjà de la Comissió parlamentària de la Sindicatura de Comptes, que examina i debat els Informes de Fiscalització i adopta les Resolucions que considera pertinents⁶. La Comissió pot també encarregar a la Sindicatura treballs específics de fiscalització. Aquesta dependència del Parlament vol garantir la independència de la Sindicatura respecte a l'executiu i no pas fer que sigui un òrgan integrat en els serveis del Parlament, tot i que és un auxiliar de les seves tasques. L'autonomia funcional comporta l'autonomia reglamentària i la potestat d'autoorganització així com l'autonomia administrativa.

Una segona característica important de la Sindicatura, que també pot servir per reforçar l'anterior, és que és un organisme col·legiat, i com a tal el Ple és l'òrgan que adopta les principals decisions, i especialment la d'aprovar els informes de fiscalització.

Aquest òrgan de caràcter col·legiat, el formen set síndics, elegits pel Parlament de Catalunya, en una votació que requereix una majoria de les 3/5 parts. La llei estableix les característiques professionals que requereixen els candidats, que són proposats a la Mesa del Parlament pels Grups Parlamentaris. La designació de Síndic és per a un període de sis anys. El quòrum necessari per a l'elecció, el fet que els nomenaments siguin per a períodes que no coincideixen amb les legislatures, així com les possibilitats limitades de pèrdua de la condició de Síndic, són elements previstos per la Llei per afavorir una actuació independent. També amb el mateix objectiu, s'estableix un grau important d'incompatibilitats, tant pel que fa a les possibilitats de ser elegit com, un cop nomenat, excloent la possibilitat de realitzar qualsevol altra activitat remunerada.

El juliol de 1984 es varen nomenar els primers set síndics. La renúncia d'un d'ells després de la seva

² Article 81.

³ Article 42 de l'EAC.

⁴ Amb la promulgació de la Llei 6/84 de 5 març.

⁵ 17 de juliol de 1984.

⁶ Amb l'excepció del Compte General que acaba el debat en el Ple del Parlament. El informes referents a l'administració local són examinats per la Comissió, però no donen lloc a Resolucions.

elecció i la mort d'un altre al cap de pocs mesos, va fer necessaris dos nous nomenaments: un l'octubre de 1984 i l'altre a la primavera de l'any 1985. També per defunció, a la primavera de 1986 el Parlament va haver de nomenar un altre Síndic. L'any 1987, d'acord amb la previsió de renovació triennal per meitats establertes per la legislació, varen acabar el seu mandat tres síndics i tots tres foren reelegits pel Parlament. El 1989 un Síndic va presentar la seva renúncia i es va elegir un substitut. El 1990 corresponia efectuar la renovació triennal de quatre síndics, però no es va portar a terme fins al 1991; dels quatre, tres foren reelegits. El 1993 finalitzava el mandat de tres síndics, i efectuada la nova elecció pel Parlament, sortiren elegits els mateixos. El 1997 s'haurien d'elegir quatre síndics i en aquest cas foren tres els que repetiren en el càrrec.

Podem veure doncs, que tot i que el sistema triennal de designació i la durada del nomenament, en els catorze anys de funcionament hauria pogut donar lloc a una llarga llista de Síndics, el Parlament ha optat, al llarg de les quatre legislatures que s'han succeït i com en altres organismes similars, per la continuïtat dels seus membres. De fet en aquest temps hi ha hagut tretze síndics⁷, i si tenim en compte que s'han produït dues baixes per defunció i quatre per pròpia renúncia, veiem que en general s'ha considerat adient la renovació.

4. Organització i recursos

La Sindicatura, d'acord amb el que estableix la seva Llei, està organitzada en quatre òrgans i set departaments. Els òrgans són: el Ple, el Síndic Major, la Comissió de Govern i el Secretari General. Com hem dit, la Llei atorga al Ple importants funcions, entre les quals destaquen: exercir la funció fiscalitzadora mitjançant l'aprovació dels informes, l'aprovació del projecte de pressupost i de les memòries o dictàmens que s'elaborin, designar els Síndics que han d'ocupar els diferents llocs organitzatius, proposar al President de la Generalitat el Síndic Major, nomenar el Secretari General, etc.

El Síndic Major és el Síndic que representa la Sindicatura en tots els àmbits, presideix el Ple i la

Comissió de Govern, i resol les qüestions internes no assignades als altres òrgans. També exerceix la inspecció superior i el govern interior de la Sindicatura, contracta i autoritza la despesa i n'és l'ordenador dels pagaments. La importància d'aquest càrrec es veu subratllada pel fet que és nomenat pel President de la Generalitat, a proposta del Ple de la Sindicatura. Des del seu inici la Sindicatura de Comptes de Catalunya ha tingut únicament dos síndics majors: el Sr. Joan Josep Perulles i Bassas, recentment traspasat, elegit el 1984 i reelegit el 1988, que ho fou, per tant, des de l'inici fins a la seva dimissió com a Síndic el març del 1991 i el Sr. Ferran Termes i Anglès, que ocupa aquest lloc des de l'abril del 1991 quan fou elegit per primera vegada, i que ha estat reelegit el 1993 i el 1997. Aquesta elecció té lloc cada tres anys després de les eleccions de Síndics.

La Comissió de Govern està formada pel Síndic Major i dos Síndics designats pel Ple, i té com a principals funcions la distribució de les tasques de la Sindicatura entre els diferents òrgans i la potestat disciplinària respecte al personal. El Secretari General és nomenat pel Ple i dona suport a les competències governatives dels altres òrgans i és responsable del funcionament del règim intern de la Sindicatura. Fa les convocatòries, assisteix amb veu i sense vot i redacta l'ordre del dia i les actes del Ple i la Comissió de Govern. També prepara els avantprojectes de la Memòria anual i el Pressupost de la Sindicatura i elabora el Compte general de la Sindicatura. Però, pel que fa als comptes de la Sindicatura cal assenyalar que és l'interventor del Parlament el qui exerceix el seu control intern, a nivell pressupostari i financer i el qui s'encarrega de dirigir la comptabilitat.

Dins la Sindicatura existeixen set departaments, al capdavant de cadascun dels quals hi ha un Síndic. Són la base per a la distribució de les tasques de fiscalització. Està previst que cada un estigui format per un supervisor, dos auditors i dos o tres ajudants d'auditoria, però aquesta previsió encara no està totalment operativa. El personal de la Sindicatura són funcionaris als quals apliquen les normes del Parlament i una norma especial Reguladora de l'Estatut del Personal al servei de la Sindicatura de Comptes. Es tracta en bona part de personal tècnic sotmès a una important activitat de formació continuada. La plantilla prevista en el pressupost per al 1999 contenia 61 llocs de treball, dels quals 24 eren del cos superior, 9 del cos de gestió,

⁷ Les persones que entre 1984 i 1998 han estat designades síndics de la Sindicatura de Comptes de Catalunya i els anys que ho han estat es poden veure en l'annex I.

20 administratius, 4 auxiliars administratius i 3 uixers. La dotació de recursos humans és relativament baixa si es compara amb la dels òrgans que exerceixen la mateixa funció en altres autonomies espanyoles, i encara més respecte a òrgans similars d'altres països europeus. Això és així en xifres absolutes, però sobretot si es compara amb el volum de recursos o d'organismes a fiscalitzar. Aquest fet s'ha fet constar repetidament en les Memòries anuals que presenta la Sindicatura al Parlament.

L'evolució dels recursos econòmics de la Sindicatura no ha seguit els creixements del conjunt de recursos a fiscalitzar. Durant els anys transcorreguts les despeses de l'administració de la Generalitat (obligacions reconegudes) varen passar de 478 mil milions el 1985 a 1.995 mil milions el 1997, i a més, el nombre d'organismes dependents de la Generalitat amb pressupost a part ha passat de vint-i-dos a setanta-sis. A això cal afegir que, a partir de l'any 1988, la Sindicatura s'ha fet càrrec de la fiscalització de l'administració local catalana, que comprèn entre primaris i dependents, prop de dos mil organismes, amb uns pressupostos liquidats entorn dels set-cents mil milions de pessetes. Tot plegat ha fet que la xifra de recursos a fiscalitzar en aquest període hagi crescut entre sis i set vegades, mentre que el pressupost liquidat de la Sindicatura no s'ha arribat a multiplicar per quatre. Si s'examinen les liquidacions anuals de despeses⁸ veurem que entre 1985 i 1991 s'incrementa anualment la despesa, però ho fa amb una taxa decreixent que s'arriba a estancar, i fins i tot és negativa el 1990, i torna a ser positiva l'any següent. Però el salt important es produeix el 1992, any que inicia una nova etapa de creixements lents però continuats dels recursos de què es disposa. La diferent evolució del pressupost aprovat i de les liquidacions és deguda bàsicament a la despesa de personal, que en el primer cas indica la plantilla aprovada i en el segon la realment coberta.

5. Actuacions

Ja hem dit que la tasca principal de la Sindicatura és la fiscalització dels organismes del sector públic català. Entenem com a fiscalització la comprovació de l'activitat des del punt de vista dels principis de legalitat, eficàcia i economia i que a més d'indicar

les irregularitats i infraccions detectades, fa propostes de mesures per a la presentació veritable dels comptes i per a la millora de la gestió; aquest treball es concreta en l'elaboració d'Informes.

Per a la fiscalització s'utilitzen diverses tècniques i procediments basats en bona part en les tècniques d'auditoria que s'apliquen en el sector privat, però tenint molt present les diferències existents amb el sector públic, tant pel que fa als seus objectius i a l'origen dels recursos emprats i com per la gran importància i detall que té la regulació legal de tota la gestió pública. La Sindicatura també té altres funcions de tipus consultiu que donen lloc a dictàmens, i porta a terme tasques de col·laboració amb el Tribunal de Cuentas en matèria d'enjudiciament.

L'àmbit d'actuació és el sector públic català definit per la Llei de la Sindicatura, que comprèn la Generalitat i les corporacions locals, inclosos els seus organismes dependents (organismes autònoms i empreses públiques). També pot fiscalitzar l'Administració perifèrica de l'Estat si així li delega el Tribunal de Cuentas. En les fiscalitzacions a més d'analitzar la comptabilitat, el funcionament i la situació del patrimoni d'aquests organismes, la llei assenyala com a altres funcions de la Sindicatura la fiscalització de les subvencions, crèdits, ajuts, avals, exempcions, contractes, etc., és a dir, les diverses formes de relació del sector públic amb el sector privat. Cal assenyalar que en aquests darrers casos, la fiscalització sovint comporta la necessitat de comprovar fets puntuals o tot el conjunt de la gestió d'organismes que no estan inclosos en la definició de sector públic que hem esmentat.

Ja hem dit que la Sindicatura trameta els seus Informes al Parlament i que quan aquests fan referència al sector local, també ho fa als organismes afectats. Aquests Informes, un cop aprovats pel Ple de la Sindicatura i tramesos al Parlament, són considerats públics i poden ser coneguts per qualsevol ciutadà. Els informes que fan referència a la Generalitat són publicats en el Diari Oficial del Parlament; els relatius a les entitats locals són d'aplicació per les mateixes entitats locals i per això, no són publicats pel Parlament que no els debat ni adopta cap Resolució sobre ells. Pel que fa a la publicitat d'aquests darrers, cal assenyalar que la Sindicatura va publicant tots els seus informes⁹.

⁸ Vegeu Annex 3.

⁹ A més de la publicació individual, s'han editat ja diversos reculls cronològics. Son els següents: "Informes de fiscalització 1985-1986"

Els informes no són vinculants i examinen diferents aspectes que comporten diversos graus d'objectivitat. Per una banda hi ha l'anomenat control de legalitat de la gestió econòmica i financera (lleis de pressupostos, empresa pública, contractació, fiscalització, etc.) on es comprova si els fets s'ajusten a les diferents normes jurídiques establertes en aquest camp. Un altre aspecte fa referència als comptes anuals, si són complets i reflecteixen l'activitat realitzada i la situació real de l'organisme que els ret. Un tercer aspecte, establert en la llei, contempla la racionalitat en l'execució de la despesa pública a partir de criteris d'eficiència i economia¹⁰, o sigui, si s'han obtingut els màxims resultats amb un mínim cost. En general tots els informes incideixen en tots els aspectes en grau diferent, encara que predomina la fiscalització de regularitat, que posa l'accent en la legalitat i en els aspectes financers i comptables, tot i que sempre hi ha força referències a la gestió.

Els informes de fiscalització són molt diversos, tant per l'abast temporal com pel subjecte o pel tipus de fiscalització. Poden referir-se a un exercici o a diversos, a un organisme o a diversos, analitzar el conjunt dels comptes o només un aspecte, fiscalitzar únicament els aspectes financers o també la gestió, etc. Per tant, el resum anual en nombre d'informes i tipus d'organisme, que es fa a continuació només ens pot donar una primera indicació de la tasca efectuada, però per un coneixement més aprofundit seria necessària una classificació més detallada dels informes, fet que requeriria un treball més extens.

Segons el nombre d'Informes aprovats pel Ple anualment¹¹, veiem dues etapes. Entre 1985 i 1989 el Ple de la Sindicatura va aprovar 39 informes referits a la Generalitat, els seus organismes dependents i alguna entitat subvencionada. El 1988 es produeix un canvi en solucionar-se el conflicte de competències que originà la Llei de 1984¹². S'admet la competència de la Sindicatura en matèria de fiscalització de les entitats locals catalanes i no se li

atorga cap competència en matèria d'enjudiciament comptable. A causa de la necessitat d'adaptar la Llei de la Sindicatura a la Sentència del Tribunal Constitucional¹³ es promulga una llei¹⁴ de modificació de la Llei de 1984 i s'aprofita per fer altres canvis que el Parlament va considerar adients basant-se en l'experiència del funcionament de la institució durant set anys¹⁵.

Entre 1990 i 1991 es varen aprovar dotze informes. Entre els quals els dos primers fan referència al món local: els Comptes Generals de 1988 i 1989. La tasca de la Sindicatura, per tant, queda repartida en dues àrees: la Generalitat i l'Administració Local. La fiscalització del món local, inicialment, sembla incidir negativament en la producció d'informes, ja que el 1990 any que es va aprovar el primer Compte general de les Corporacions Locals, es varen aprovar quatre informes de fiscalització menys que l'any 1989, i l'any següent la xifra total d'informes aprovats encara va baixar més. Però cal pensar que els comptes generals comporten més feina que un informe de fiscalització normal. En aquest treball els comptes generals, tot i el seu volum i que els realitzen diferents departaments, s'han comptat com a un sol Informe.

El 1992 s'inicia una etapa de creixent producció d'informes: es passa d'aprovar-se dos comptes generals i set informes a aprovar-se dos comptes generals i quaranta-dos informes, l'any 1997. L'activitat de la Sindicatura, mesurada en nombre d'informes aprovats, en els tres primers anys d'aquest període té un creixement superior a l'augment dels recursos econòmics, mentre que els tres anys següents la producció d'informes s'estabilitza. Veiem que, dels nou informes de l'any 1992 es passa a quinze el 1993, vint-i-dos l'any 1994 i trenta-vuit l'any 1995. Aquesta darrera xifra coincideix amb la mitjana dels tres anys següents, cosa que fa pensar que s'arriba pràcticament al sostre de les possibilitats d'actuació amb els recursos disponibles¹⁶.

Barcelona 1991; "Informes de fiscalització 1987-1988" Barcelona 1992; "Informes de fiscalització 1989-1990" Barcelona 1994; "Informes de fiscalització 1991-1993" (CD-Rom) Barcelona, 1995; "Informes 1994-1995" (CD-Rom) Barcelona, 1997.

¹⁰ Article 11 c) Llei 15/1991.

¹¹ Vegeu Annex 2.

¹² Arran de la creació de la Sindicatura es va plantejar un conflicte de competències entre l'òrgan autonòmic de control i el Tribunal de Cuentas.

¹³ STC 187/88 (BOE 7 de novembre) al recurs 426/1984.

¹⁴ Llei 15/91 de 15 de juliol.

¹⁵ Aquesta llei preveia que calia adequar les Normes de Règim Interior a la nova normativa en tres mesos i que l'executiu presentaria un projecte de llei de Funcionament de la Sindicatura al cap de sis mesos. Cap d'aquestes disposicions no s'ha portat a terme.

¹⁶ De fet l'any 1997 s'assoleix el màxim d'informes aprovats, però pensem que l'any 1996 i 1998 varen ser relativament baixos en aquest sentit (33 i 30 informes aprovats). La mitjana d'aquests tres anys, 35, ens dona una xifra similar a la de 1995.

Si es classifiquen els informes per l'àmbit d'actuació podem fer a partir de 1990 dos grans grups: els referits a la Generalitat i als seus organismes dependents i els relacionats amb el món local. En total dels 205 informes, 128 (62%) corresponen al primer grup i 77 (38%) al segon. La proporció dels informes referits al món local ha variat segons els anys, oscil·lant en els darrers sis exercicis entre el 32% i el 50% del total d'informes aprovats pel Ple, fet que ens indica la importància del treball dedicat a aquest sector, més que proporcional al seu volum de recursos però menys que proporcional al nombre d'entitats a fiscalitzar. Per tipus d'organisme destaquen les fiscalitzacions dedicades a les empreses públiques. En l'àmbit de la Generalitat suposen més de la quarta part dels informes i en el de les Corporacions Locals més de la tercera part.

Pel que fa a la resta d'activitats de la Sindicatura, hem d'assenyalar que la seva Llei preveu la possibilitat que efectuï dictàmens responnent a consultes efectuades pels organismes del Sector Públic. Aquesta funció però ha estat molt reduïda; durant l'any 1997 es varen emetre tres dictàmens. La Sindicatura porta també a terme la fase instructora dels procediments jurisdiccionals de reintegrament per descobert comptable. Pel que fa a aquesta activitat lligada a l'exigència de responsabilitat comptable que el Tribunal de Cuentas delega a la Sindicatura, el nombre d'actuacions ha variat molt. En els primers anys hi hagué una forta activitat, i tot i no tenir jurisdicció comptable, la Sindicatura tenia dues seccions una de fiscalització i una d'enjudiciament. Arran de la sentència del Tribunal Constitucional, el novembre del 1988 es va dissoldre la Secció d'Enjudiciament i baixà l'activitat en aquest camp, perquè s'anaren reduint el nombre de delegacions del Tribunal de Cuentas. La mitjana anual de delegacions entre 1987 i 1993 fou de menys de set, i els darrers tres anys d'aquell període foren, respectivament, tres, una i cap. Però a partir de 1994 es va produir un canvi important, i entre aquest any i el 1998, la mitjana s'ha elevat pràcticament a trenta, essent els darrers tres anys 17, 32 i 15. D'aquestes actuacions una gran part fan referència a l'administració perifèrica de l'Estat i la resta, majoritàriament a administracions locals.

6. Conclusió

L'anàlisi breu de l'activitat de la Sindicatura des de la seva creació ens fa concloure que aquest orga-

nisme realitza una tasca considerable en el control extern de les finances públiques catalanes. La seva activitat es concreta en l'elaboració anual d'un Informe sobre el Compte general de la Generalitat, la confecció del Compte general de les corporacions locals, i entorn de quaranta informes de fiscalització que examinen els comptes i la gestió d'algun organisme o alguna activitat del sector públic català.

En la trajectòria de la institució es dibuixen dues etapes: la primera, fonamentalment d'establiment de les bases, i la segona d'increment de l'activitat fins a assolir la plena producció dels recursos disponibles. És a dir, després d'establir la infraestructura necessària per al funcionament administratiu i organitzatiu (locals, administració i comptabilitat, biblioteca, uixers, etc.) així com les normes bàsiques de funcionament intern; fou possible la incorporació de nou personal, fonamentalment tècnic, i amb el desenvolupament de mètodes i tècniques d'actuació es va aconseguir un augment considerable de les fiscalitzacions efectuades. Un fet important separa aquestes dues etapes dels primers quinze anys d'existència de la Sindicatura de Comptes de Catalunya: el canvi de Síndic Major, que va tenir lloc el 1991. La situació actual és doncs el resultat d'un esforç continuat per part de la Generalitat, que ha anat incrementant, a poc a poc, però continuadament, el volum de recursos de la institució i també amb la millora interna de la productivitat dels recursos, aconseguida per mitjà de la formació, la informatització i l'establiment de normes i manuals, així com per l'increment de l'experiència pròpia.

Tot i això, no es pot considerar que el control extern de les finances públiques catalanes hagi ja assolit un nivell satisfactori. En conjunt, el percentatge de recursos i d'institucions fiscalitzades anualment és encara baix, especialment en el sector local. Si com hem dit, en el món local català hi ha prop de dos milers d'organismes que han de retre comptes a la Sindicatura, de moment es controla que es compleixi aquesta obligació i s'examinen formalment els comptes retuts, però no es fa una fiscalització aprofundida d'una mostra mínimament representativa. Segurament, per al món local, caldrà pensar per al futur en l'establiment d'uns mecanismes, en els quals participin a més de la Sindicatura, els organismes fiscalitzats i empreses privades d'auditoria degudament especialitzades i homologades, amb l'objectiu de poder efectuar, anualment o periòdicament segons la importància de l'entitat, una fiscalització

aprofundida. Això permetria dedicar un percentatge més elevat dels recursos humans de què disposa la Sindicatura a la fiscalització de la Generalitat i els seus organismes dependents, que és la tasca principal que té encomanada.

Tot i disposar d'una dotació de recursos humans i materials relativament baixa, el nombre i qualitat dels informes no desmereixen els que realitzen els òrgans de control d'altres autonomies i cal dir que en les trobades tècniques o en les reunions de coordinació la Sindicatura, que és el degà dels òrgans autonòmics de control extern, ha tingut un paper força rellevant. Igualment ha estat protagonista en la creació de la EURORAI¹⁷, asso-

ciació que agrupa més de trenta òrgans europeus de control extern del sector públic a nivell regional i local, i en la qual sempre ha tingut un lloc en el seu Consell directiu. Podem dir, doncs, que després de quinze anys de la seva creació la Sindicatura de Comptes s'ha configurat, d'acord amb les previsions de l'Estatut, com l'entitat de control extern de les finances públiques catalanes, a través dels seus informes força valorats, tant pel que fa als organismes fiscalitzats, a la vista de les al·legacions que acompanyen els informes, com pel Parlament de Catalunya, al qual van dirigits, segons es desprèn de la lectura del Diari de Sessions de la Comissió corresponent.

¹⁷ "European Organization of Regional External Public Finance Audit Institutions" (Organització Europea d'Institucions Regionals de Control Extern del Sector públic) creada el primer d'octubre de 1992.

Annex 1

Síndics

Fins al desembre de 1998 han estat elegits Síndics de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, pel Parlament de Catalunya, les següents persones llistades per ordre alfabètic :

Joan Capdevila i Salvà	(juny 1984-novembre 1985) defunció
Manuel Cardeña i Coma	(juny 1984-fins a l'actualitat)
Josep M. Carreras i Puigdengolas	(juny 1984-fins a l'actualitat)
Antoni Castells i Oliveras	(juny 1984-maig 1989) renúncia
Lluís González i Salido	(juny 1984-desembre 1984), defunció
Manuel Nonó i Vidal	(juny 1984-juliol 1984) renúncia
Joan Josep Perulles i Bassas	(juny 1984-març 1991) renúncia
Ferran Termes i Anglès	(octubre 1984-fins a l'actualitat)
Eudald Travé i Montserrat	(desembre 1984-juny 1997) renúncia
Francesc-Xavier Vela i Parés	(març 1985-fins a l'actualitat)
Jordi Petit Fontserè	(juny 1989 -fins a l'actualitat)
Marià Nicolàs i Ros	(març 1991-fins a l'actualitat)
Manuel Barrado i Palmer	(juny 1997-fins a l'actualitat)

Entre parèntesis s'indica el període en què cada Síndic ha portat a terme les seves tasques i, quan escau, a continuació s'indica el motiu de finalització del mandat.

Annex 2

Informes realitzats¹⁸

2.1. Informes Generalitat

En el següent quadre veiem l'evolució temporal dels Informes referits a l'administració de la Generalitat i els organismes dependents, així com també la d'altres entitats que reben subvencions de la Generalitat.

	1985-89	1990-92	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
C. General (1)	4	2	1	1	1	1	1	1	12
Generalitat (2)	10	4	3	2	5	2	9	4	39
Empreses (3)	1	5	2	7	5	9	6	6	41
OO.AA. (4)	9	2	2	3	6	5	6	4	37
Sanitat (5)	7	1	0	0	1	1	1	1	12
CCRTV (6)	3	0	0	1	0	0	1	0	5
Altres (7)	5	2	1	0	1	4	6	2	21
Total	39	16	9	14	19	22	30	18	167

Font: BOPC, Memòries anuals de la Sindicatura i Informes publicats per la Sindicatura.

- (1) Informe sobre el Compte general de la Generalitat que presenta l'Interventor General a la Sindicatura. S'ha elaborat anualment, a partir del corresponent al 1984 que va ser aprovat el juliol de 1986. El corresponent al 1996 es va aprovar el juliol de 1998.
- (2) Informes que fan referència a l'Administració de la Generalitat.
- (3) Informes referents a empreses públiques dependents de la Generalitat (exclosa la CCRTV).
- (4) Informes referents als Organismes Autònoms dependents de la Generalitat.
- (5) Informes referents a les Entitats Gestores de la Seguretat Social i al Servei Català de la Salut.
- (6) Informes referents a la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i a les seves filials.
- (7) Altres Informes (Universitats, Cambres de la Propietat Urbana, Cambres de Comerç, Consorcis, Fundacions, Comptabilitats Electorals, Expo 92, etc.).

¹⁸ El lector podria trobar xifres diferents de les que a continuació figuren, referents al nombre d'Informes fets per la Sindicatura. Això pot ser degut al fet que en aquest treball s'han considerat anualment els Informes aprovats pel Ple fins al 31/12. El Compte general de la Generalitat i el de les Corporacions locals s'ha comptat, cadascun, com un sol Informe (tot i tenir diversos volums i estar fet per diversos departaments).