

Novetats legislatives

La Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern

Laia Bonet Rull

Secretària del Govern de la Generalitat de Catalunya

1. Introducció

La Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, com a llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut, desplega el marc institucional establert en el títol II de l'Estatut d'autonomia de 2006 i, més concretament, l'estatut del president o presidenta de la Generalitat i l'organització, el funcionament i les atribucions del Govern.

De la nova regulació, doncs, resta fora ara la institució parlamentària, establerta en la seva pròpia norma, el Reglament del Parlament, conseqüentment amb l'exclusió de la reserva de llei sobre aquesta matèria de l'Estatut actual.

La Llei s'estructura en quatre títols, que formen un total de 46 articles, més enllà de les disposicions addicionals, modificatives, transitòries, derogatòries i finals. Precisament, la introducció de disposicions modificatives, a proposta del mateix lletrat de la Comissió, constitueix la primera novetat destacable d'aquesta Llei en favor de la tan desitjada seguretat jurídica.

2. La regulació sobre la presidència de la Generalitat

2.a. Les atribucions del president

La Llei 13/2008 incorpora la triple funció que aconsegueix la presidència de la Generalitat: la més alta representació de la Generalitat, la representació ordinària de l'Estat a Catalunya i la direcció i la coordinació de l'acció de govern, recollint, d'aquesta manera, el tret essencial que diferencia el model institucional estatal de l'autonòmic, que fa recaure en la mateixa institució la presidència de la comunitat autònoma i la del Govern.

D'acord amb aquesta triple funció, la Llei dedica tres articles a les atribucions del president, concentrant en cadascun una de les funcions i completant la regulació que conté la Llei 3/1982, conforme a les previsions del nou Estatut d'autonomia i a l'experiència dels darrers 30 anys.

2.b. L'estatut personal, l'elecció i el cessament

Precisament, la comunió en un sol càrrec d'ambdues presidències, la de la comunitat i la del Govern, explica la particular hegemonia i l'estatut personal del president que recull la Llei en el marc d'un model que és qualificable, d'una banda, com a parlamentari, ja que el president és elegit pel Parlament entre els seus membres i

La Llei recull la triple funció de la presidència: representar la Generalitat, representar l'Estat a Catalunya i coordinar l'acció de govern

no de forma directa pel poble, com correspondria en un model presidencialista; i, de l'altra, com a racionalitzat, ja que té com a objectiu l'estabilitat del Govern i, per tant, defuig les crisis governamentals perllongades.

Conforme a aquest model, la Llei 13/2008 reproduïx les previsions de la Llei 3/1982 pel que fa a l'elecció i el nomenament del president o presidenta de la Generalitat i pel que fa al cessament, la nova regulació, més enllà de preveure una nova causa ja present en altres regulacions d'institucions essencials –la condemna penal ferma que comporti la inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics–, estableix com a principal novetat la substitució de la presidència en cas d'incapacitat, defunció o inhabilitació, no per part del president del Parlament, com preveia la Llei de 1982, sinó per aquell a qui pertorqui exercir-ne la substitució: el conseller primer o consellera primera o el vicepresident o vicepresidenta, si han estat nomenats o, en cas contrari, el conseller o consellera que ocupi el primer lloc en l'ordre de prelatió protocol·lària.

2.c. La suplència i la substitució

Precisament, la regulació de la suplència i la substitució són una de les aportacions del legislador de la Llei 13/2008, que vol corregir una important mancança de la regulació inicial de la institució. Amb aquesta voluntat, es preveu un doble règim: el de la suplència en cas d'absència, malaltia o impediment del president de la Generalitat, i el de la substitució, en cas de cessament per les causes descrites anteriorment. En ambdós casos, la preferència s'expressa en favor del conseller primer o del vicepresident, si han estat nomenats, però si no és així, només en el cas de la suplència es determina que aquesta serà exercida en segon lloc pel conseller que el president determini i tan sols en absència de designació expressa correspondria al conseller que ocupi el primer lloc en l'ordre de prelatió protocol·lària.

2.d. La delegació d'atribucions

Tot i que la possibilitat de delegació d'algunes atribucions del president a un conseller amb caràcter temporal ja estava prevista en la Llei 3/1982, la nova Llei incorpora algunes novetats singulars tant pel que fa al contingut de les atribucions delegables com pel que fa al destinatari de la delegació.



Reunió del Consell de Govern del 27 de gener d'aquest any

Foto: Jordi Bedmar



Així, pel que fa a les atribucions, entre les més rellevants s'incorporen ara el desplegament de les directrius generals de l'acció de govern, l'establiment de les quals necessàriament correspon al president, i l'impuls i la coordinació de l'activitat dels departaments en l'aplicació d'aquestes directrius. Per contra, a diferència de la regulació anterior, resten fora de la possible delegació la coordinació del programa legislatiu del Govern i de l'elaboració de normes de caràcter general i la convocatòria i la presidència de les reunions de govern –que es configuren ara com a indelegables– mentre que la presidència de les comissions de govern ni tan sols s'incorpora com a atribució del president.

Quant al destinatari de la delegació, la Llei 13/2008 subratlla novament en aquest aspecte la preferència pel conseller primer i, en segon lloc, pel vicepresident, si han estat nomenats, i tan sols en cas negatiu la possibilitat de delegar en tot o en part determinades funcions a un conseller, sens perjudici de poder-les recuperar en qualsevol moment.

3. La regulació sobre el Govern

3.a. La flexibilitat en la composició del Govern

La composició del Govern és probablement la qüestió més destacada en tot el procés de tramitació de la nova Llei. A diferència de l'Estatut de 1979, el de 2006 no remet la composició del Govern a una llei del Parlament, sinó tan sols l'organització, el funcionament i les seves atribucions. Així, el marc essencial sobre la composició es troba ja definit en les mateixes previsions estatutàries que, més enllà de la figura del president de la Generalitat i de la dels consellers, estableix la possibilitat que el president nomeni un conseller primer. S'incorpora, d'aquesta manera, el precedent republicà que ha estat objecte posteriorment d'una regulació específica per la Llei 1/2005, derogada ara, i que dibuixa la possibilitat d'un model dual en l'exercici de la presidència. En aquest, el president de la Generalitat es reservaria necessàriament les funcions representatives i les essencials de caràcter executiu, mentre que el conseller primer efectuarià una direcció de segon nivell desplegant determinades funcions executives pròpies i per delegació del president.

El nou Estatut regula el marc essencial de la composició del Govern i no la remet a una llei del Parlament

Entre aquest singular model dual, que a partir de la previsió estatutària de mínims havia d'acabar definint el legislador, i un model monista fonamentat exclusivament en la figura del president i dels consellers, la Llei 13/2008 ha optat per oferir més flexibilitat en la configuració de la composició del Govern, amb l'objectiu de permetre una millor adaptació a les circumstàncies polítiques de cada moment. En aquest sentit, reserva al president la decisió d'atorgar a un dels consellers un paper més rellevant atribuint-li, més enllà de les funcions pròpies del departament del qual sigui titular, determinades funcions executives transversals de segon ordre, el qual rep la denominació de *vicepresident*.

L'opció per una figura o altra, o per cap d'aquestes, respon a la voluntat de prioritzar un model de presidència o un altre i, per extensió, de govern. Per tant, l'existència d'un conseller primer és necessàriament incompatible amb l'existència d'un vicepresident, i a la inversa. I l'existència d'una figura o de l'altra és incompatible alhora amb l'ús de la delegació d'atribucions del president en favor d'un altre conseller.

Més enllà de la incompatibilitat entre ambdues figures, a efectes pràctics, la regulació de les atribucions de l'un i de l'altre expressa la posició privilegiada del conseller primer respecte de la resta de consellers i, per tant, respecte del vicepresident, tal com exigeix la fonamentació estatutària d'aquesta figura potestativa. En aquest sentit, la Llei li atribueix com a pròpia la funció de desplegar les directrius generals de l'acció de govern, funció que tant en el cas d'existir vicepresident com en el de no existir cap de les dues figures tan sols podria tenir el caràcter de delegable.



D'esquerra a dreta, el vicepresident del Govern, Josep Lluís Carod Rovira; el president de la Generalitat, José Montilla i el conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Joan Saura
Foto: Rubén Moreno

3.b. L'estatut personal dels consellers

La Llei incorpora més detall en la regulació dels drets honorífics i protocol·laris dels consellers, estableix l'encàrrec de despatx com a fórmula per donar resposta a les situacions d'absència, malaltia o impediment d'un conseller, ho configura com a atribució del president amb caràcter delegable, i detalla finalment les causes de cessament dels consellers de la mateixa manera com s'efectua en el cas del president, més enllà de preveure'n d'específiques.

3.c. L'organització i el funcionament del Govern

La Llei incorpora la regulació de determinats òrgans essencials de l'Administració de la Generalitat, propers al Govern i que fins ara es trobaven regulats per la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat. És el cas dels comissionats, respecte dels quals es preveu ara que el seu titular pugui rebre el nom de *viceconseller*, si l'òrgan es troba adscrit a la Presidència o al departament del qual sigui titular el vicepresident. Es tracta, doncs, d'una mera modificació en la denominació del càrrec que no afecta ni la denominació de l'òrgan ni el seu règim jurídic.

La Llei regula determinats òrgans essencials de l'Administració de la Generalitat que fins ara es trobaven regulats per la Llei 13/1989

Es trasllada també al cos de la Llei la regulació que contenia fins ara la Llei 13/1989 sobre els delegats territorials del Govern, com a màxima autoritat de la Generalitat a cada delegació territorial, especificant el seu rang de secretari general als efectes merament de protocol.

Així mateix, la Llei inclou en el seu articulat la Secretaria del Govern, amb funcions d'assistència jurídica i de suport tècnic al Govern; el Consell Tècnic, com a òrgan col·legiat de suport al Govern, i les comissions

de govern, remetent, pel que fa a aquests dos òrgans darrers, al seu decret corresponent la concreció de llur règim de funcionament, composició, presidència i atribucions.

3.d. Les atribucions del Govern i el Govern en funcions

De la mateixa manera que succeeix amb les atribucions del president, la Llei 13/2008 completa la regulació que conté la Llei 3/1982, de conformitat amb les previsions del nou Estatut d'autonomia i tenint en compte també l'experiència dels darrers 30 anys.

Cal subratllar també les previsions sobre el Govern en funcions i les seves atribucions, acotant-les a l'estricta despatx ordinari dels assumptes públics, llevat que raons d'urgència o d'interès general aconsellin l'adopció de mesures que excedeixin aquesta naturalesa i estableixin com a obligació destacable la de facilitar el desenvolupament normal del procés de formació del nou Govern i del traspàs de poders.

Finalment, el legislador incorpora un tractament més detallat de la iniciativa legislativa, tant pel que fa als projectes de llei com als decrets legislatius i decrets llei, que desplaça l'escassa regulació que fins ara preveia la Llei 13/1989 i que preveu tant els principals trets que configuren el procediment per a la seva elaboració com la documentació que necessàriament els ha d'acompanyar. Així mateix, la Llei dedica un capítol a la potestat reglamentària, en el qual destaca l'habilitació als consellers per dictar disposicions reglamentàries no tan sols en matèria organitzativa, sinó també en altres matèries, sempre que es tracti de supòsits específics i que una norma amb rang de llei o un decret del Govern ho autoritzi de manera expressa.

4. La responsabilitat política del president i del Govern

En aquesta matèria, la principal novetat és, sens dubte, la nova regulació de la moció de censura. En el marc d'un parlamentarisme racionalitzat i d'acord amb el caràcter extraordinari d'aquest mecanisme que, en els darrers 30 anys ha estat utilitzat tan sols en tres ocasions, el legislador es proposa introduir algunes variacions significatives a la regulació fins ara present en la Llei 3/1982.

Pel que fa a la iniciativa per a la seva proposta, la nova Llei obre la porta que també dos grups parlamentaris ho puguin presentar, i incrementar, d'altra banda, el nombre mínim de parlamentaris legitimats a proposar-la d'una desena part a una cinquena part de diputats. En segon lloc, s'exclou la previsió relativa a la presentació de mocions alternatives, una possibilitat que la mateixa experiència del nostre parlamentarisme actual ha confirmat com a poc o gens realitzable. Finalment, s'introdueixen certes cauteles pel que fa als aspectes temporals de la moció de censura. Així, el denominat període de refredament entre moció i moció s'allarga d'un mes a un període de sessions, preveient, doncs, que tan sols es pugui presentar una moció de censura per període de sessions, i això, independentment dels signataris d'aquesta. D'altra banda, es perllonga un període de sessions més la limitació temporal que opera per als signataris, de manera que a diferència de la Llei 3/1982 aquests no en podran proposar cap més durant el període de sessions següent, i això, independentment del fet que la moció presentada hagi estat debatuda i rebutjada o tan sols presentada i retirada.

Es tracta, en tot cas, d'una regulació que, tot i limitadora d'aquest instrument, ni elimina el mecanisme d'exigència de responsabilitat política ni el desnaturalitza fent-lo d'impossible realització, ni, finalment, n'elimina els efectes principals, tant teòrics com reals, tal com ha tingut ocasió de confirmar el mateix Consell Consultiu.

**La nova legislació
introdueix
variacions
significatives a
la regulació de la
moció de censura**



Imatge de la votació de la Llei de la presidència de la Generalitat i del Govern en el ple del Parlament

Foto: Parlament de Catalunya

5. Conclusió

Més de 26 anys després de la primera regulació efectuada d'aquestes institucions per la norma institucional per excel·lència, la Llei 3/1982, del Parlament, del president i del Consell Executiu, la nova regulació aborda, com s'ha exposat, el repte de desplegar els nous preceptes estatutaris i de fer-ho posant en valor el bagatge que ofereix l'experiència dels primers 30 anys de recuperació de les nostres institucions.

Aquest repte, l'aborda, però alhora amb l'objectiu d'oferir més seguretat jurídica, ja que la nova Llei té la virtut d'integrar en un únic cos normatiu tota la regulació del règim jurídic del president o presidenta de la Generalitat i del Govern procedent, no tan sols de la Llei 3/1982, derogada ara quasi totalment, sinó també de la Llei 1/2005, del conseller primer o consellera primera del Govern de la Generalitat així com algunes previsions contingudes fins a l'actualitat en la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.