

Balanç de l'activitat parlamentària del Govern durant el primer any de la IX legislatura

Roser Serra i Albert

*Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

1. Introducció
2. L'activitat legislativa
 - 2.1. L'impuls legislatiu i l'agenda legislativa del Govern
 - 2.1.a) L'impuls de noves lleis catalanes
 - 2.1.b) La modificació de lleis estatals
 - 2.2. La producció legislativa
 - 2.3. Les normes del Govern amb rang de llei: decrets llei i decrets legislatius
3. L'activitat d'impuls i de control polític
 - 3.1. El control polític sobre el Govern
 - 3.1.a) Les preguntes orals al president i al Govern
 - 3.1.b) Les interpellacions
 - 3.1.c) Les sessions informatives de membres del Govern
 - 3.1.d) El debat de política general
 - 3.1.e) El debat monogràfic sobre la reforma constitucional
 - 3.2. L'impuls de l'acció política del Govern
 - 3.2.a) Les mocions
 - 3.2.b) Les resolucions
4. El control del Síndic de Greuges sobre l'actuació de l'Administració de la Generalitat
 - 4.1. L'informe anual de 2010
 - 4.2. Els informes extraordinaris
5. Procediments de control del principi de subsidiarietat
6. Síntesi

1. Introducció

En la IX legislatura, set forces polítiques van obtenir representació parlamentària, tot garantint el necessari pluralisme polític de la cambra. L'arc parlamentari ha quedat compost per sis grups parlamentaris: CIU, PSC, PPC, ICV-EUiA, ERC i el Grup Mixt,¹ dins del

¹ L'arc parlamentari de la IX legislatura està compost per: CIU amb 62 diputats, PSC amb 28; PPC amb 18; ICV-EUiA amb 10, ERC amb 10; i el Grup Mixt amb 7 diputats (dels quals 3 són del subgrup de Ciutadans; 3 són del subgrup de Solidaritat per a la Independència, i 1 diputat no adscrit, Joan Laporta). Per facilitar l'ordenació del treball i els tràmits parlamentaris del Grup Mixt, compost de dues formacions polítiques, es va optar per reformar el Reglament del Parlament i permetre la creació de subgrups parlamentaris. El Ple de 19 de gener de 2011 va

qual s'han concentrat dos subgrups² per a les

aprovar reformar l'article 22 del RPC que regula el grup mixt, amb l'addició d'un article 22 bis i la modificació de l'article 25. Reforma del Reglament del Parlament (211-00001/09) ([BOPC 8](#), de 19.01.2011, pàg. 3). També publicat en el [DOGC 5809](#), de 20.02.2011, pàg. 6098. A partir d'aquesta reforma reglamentària, dins del Grup Mixt es poden constituir subgrups, integrats per un mínim de tres diputats d'una mateixa formació.

² La reforma del Reglament permet que els subgrups puguin funcionar autònomament i puguin presentar iniciatives legislatives, subscriure els procediments parlamentaris que pot presentar un grup parlamentari, i també assistir amb veu i vot a les reunions de la Junta de Portaveus. Per a la resta de qüestions de l'activitat parlamentària, com ara la distribució proporcional de diputats que els corresponen a les comissions, els temps d'intervenció, les interpellacions i les preguntes al Govern, els subgrups s'han de repartir el treball parlamen-

formacions polítiques de Solidaritat Catalana per la Independència (SI) i Ciutadans (C's), i un diputat no adscrit.³ Cap grup parlamentari no ha obtingut la majoria parlamentària necessària per garantir la governabilitat i el grup parlamentari que dóna suport al Govern ha estat el que ha obtingut més representació parlamentària.

L'arc parlamentari de la IX legislatura està compost per sis grups parlamentaris: CIU, PSC, PPC, ICV-EUiA, ERC i el Grup Mixt

La sessió de constitució del Parlament va tenir lloc el 16 de desembre de 2010.⁴ Un cop constituït, els dies 20, 21 i 23 de desembre de 2010 va fer-se la sessió d'investidura del candidat a president de la Generalitat, Artur Mas, en la qual va presentar el seu programa polític de govern⁵ i va sol·licitar la confiança de la cambra.⁶

El discurs d'investidura va girar al voltant de dos postulats: els fets i valors del nou Govern, i el programa de Govern concretat en vuit eixos: economia, empresa i ocupació; educació; sanitat; polítiques socials i de família; se-

guretat; política territorial i sostenibilitat; administracions, i nació.

En el discurs d'investidura es van presentar els valors del nou Govern: la transparència i la visibilitat de l'acció governamental i el caràcter dialogant i obert

El president de la Generalitat de Catalunya, Artur Mas, va prendre possessió el 27 de desembre,⁷ i el Govern de la IX legislatura va quedar constituït dos dies després, amb la presa de possessió dels consellers. El nou Govern va ocupar el seu lloc en el primer banc del Saló de Sessions en el Ple ordinari del 19 de gener de 2011, coincidint amb la compareixença del president per donar compte de l'estructura i la composició de l'equip de Govern.⁸

Els vuit eixos programàtics del Govern marcaran la seva activitat parlamentària, i són: economia, empresa i ocupació; educació; sanitat; polítiques socials i de família; seguretat; política territorial i sostenibilitat; administracions, i nació

Un dels trets destacables d'aquesta legislatura ha estat el canvi de la força política al capdavant del Govern de la Generalitat, que, en l'àmbit parlamentari, s'ha traduït en l'existència d'un sol grup que dóna suport al Govern sense disposar de la majoria parlamentària. Governar en minoria té una significativa transcendència en l'activitat parlamentària. L'anomenada "geometria variable" comporta la necessitat que el grup majoritari —el que dóna suport al Govern— hagi de trobar el suport en la resta de forces polítiques per a cadascuna de les votacions. Un suport que varia per a cada iniciativa i que comporta l'aprovació de moltes més iniciatives de control i impuls parlamentari que en l'anterior

tari que correspon al Grup Mixt. Per acord de la Mesa del Parlament del 2 de febrer de 2011 es va repartir la representació dels subgrups en les diferents comissions parlamentàries, les interpellacions i les preguntes al president de la Generalitat i al Govern als plens de l'actual període de sessions. I un acord de la Mesa del 15 de març del 2011 accepta un repartiment del temps d'intervenció del Grup Mixt d'acord amb la proporció següent: 3/7 a cada subgrup i 1/7 al diputat no adscrit.

³ Amb l'estatut de diputat no adscrit dins del Grup Mixt es poden exercir els drets que el RPC confereix als diputats individualment (art. 26 del RPC), com ara presentar esmenes a tramitacions legislatives, intervenir en els debats i presentar preguntes amb resposta oral i interpellacions de manera proporcional a la seva representativitat en el Grup Mixt.

⁴ Decret 193/2010, de 13 de desembre, de convocatòria de la sessió constitutiva del Parlament de Catalunya ([DOGC 5774](#), de 14.12.2010).

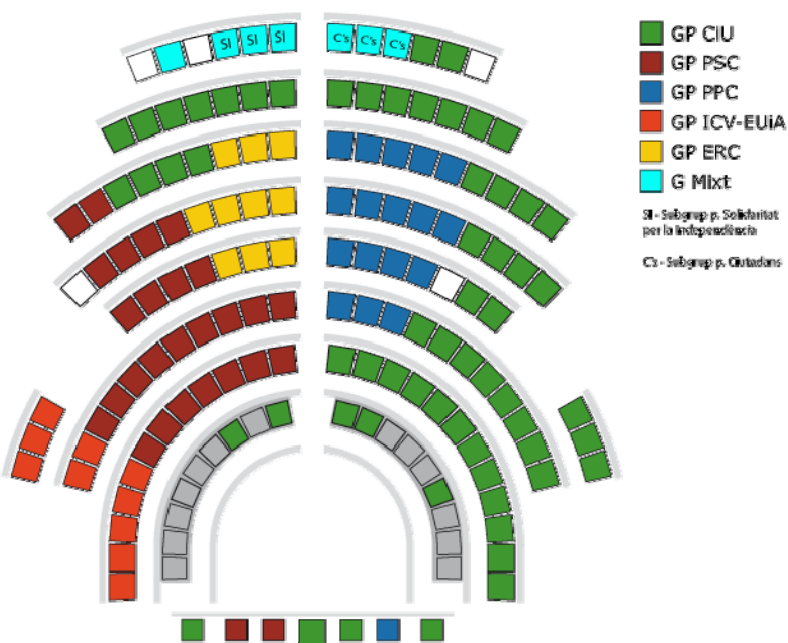
⁵ Discurs d'Artur Mas a la sessió d'investidura davant el Ple del Parlament (201-00001/09). L'exposició del programa de govern va tenir lloc els dies 20 i 21 de desembre de 2010 ([DSPC-Sèrie P-2](#), de 20.12.2010, i [DSPC Sèrie P-3](#), de 21.12.2010).

⁶ La investidura es va efectuar en una segona votació, el 23 de desembre de 2010, amb el resultat següent: 62 vots a favor, 45 en contra i 28 abstencions ([DSPC Sèrie P-4](#), de 23.12.2010).

⁷ Reial decret 1777/2010, de 24 de desembre, pel qual es nomena president de la Generalitat Artur Mas ([DOGC núm. 5783](#), de 27.12.2010, pàg. 93326, i [BOE 314](#), de 27.12.2010, pàg.).

⁸ Compareixença del president de la Generalitat per donar compte de l'estructura i la composició del Govern (350-00001/09) ([DSPC Sèrie P-5](#), de 19.01.2011).

legislatura, tal com es posa de manifest en aquest balanç del primer any de la legislatura.



2. L'activitat legislativa

Mentre l'exercici de la funció legislativa és un camp d'acció propi del Parlament, el Govern té la iniciativa legislativa amb l'aprovació dels projectes de Llei que presenta al Parlament. En els sistemes parlamentaris moderns com el català, el programa legislatiu el defineix principalment el Govern. Estadísticament, la majoria de les Lleis aprovades provenen d'una iniciativa governamental que disposa del suport parlamentari necessari. Sense anar més lluny, en la passada legislatura, el 92% de les Lleis van derivar de projectes de Llei, i només en el 8% de casos van provenir d'una iniciativa dels grups parlamentaris o d'una iniciativa legislativa popular.

En aquest primer any de la legislatura, el 100% de Lleis aprovades han tingut origen en un projecte de Llei, i en cap cas han estat conseqüència de la iniciativa de la minoria parlamentària ni ciutadana.

2.1. L'impuls legislatiu i l'agenda legislativa del Govern

Amb el Pla de Govern 2011-2014,⁹ aprovat als sis mesos d'iniciar la legislatura, el Govern va identificar els reptes i els objectius estratègics de país per guiar l'acció durant la legislatura, inclosos els compromisos legislatius.

El Govern va concretar la seva agenda legislativa dins el Pla de Govern 2011-2014 als sis mesos d'iniciar la legislatura

Tot i que en el discurs d'investidura¹⁰ el president de la Generalitat ja va avançar accions concretes que pensava impulsar dins l'agenda legislativa, amb aquest Pla s'han concretat els compromisos dins els diferents eixos i àmbits d'actuació. Uns compromisos que comprenen l'impuls de noves lleis catalanes i la promoció per modificar lleis estatals, com també la necessitat de desplegar lleis o millorar-ne l'aplicació.¹¹

⁹ Pla de Govern 2011-2014, aprovat el 3 de maig de 2011 (disponible a www.gencat.cat/pladegovern). És el full de ruta que identifica els reptes i els objectius estratègics de país i, per consegüent, de l'acció governamental que haurà de guiar la IX legislatura. Els vuit eixos del Pla són: economia i sectors productius (eix 1), ensenyament (eix 2), salut (eix 3), polítiques socials i família (eix 4), seguretat (eix 5), política territorial i sostenibilitat ambiental (eix 6), administració (eix 7) i nació, llengua i cultura (eix 8).

¹⁰ En la intervenció, durant el discurs d'investidura, Artur Mas ja va concretar els primers compromisos legislatius del nou Govern: Catalunya necessita un model d'organització territorial a l'Administració de justícia i la futura Llei electoral; pel que fa a l'organització territorial, una Llei de governs locals, una Llei de finançament, la Llei de l'Aran i la Llei de consultes populars.

¹¹ El Pla de Govern també preveu desplegar i millorar l'aplicació de lleis ja existents. Altres compromisos del Pla de Govern, que ja no són pròpiament agenda legislativa però que hi estan en certa manera vinculats, impliquen el desplegament efectiu de lleis ja existents. Algunes de les lleis que el Govern es proposa desplegar es van aprovar al final de la passada legislatura i d'altres van ser-ho en legislatures anteriors: la Llei 18/2003, de suport a les famílies (eix 4.1, promoció de la família i la natalitat); la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats de la infància i l'adolescència (eix 4.6, infància i adolescència); la Llei 10/2010, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya (eix 4.8, immigració); la Llei orgànica 2/2009, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, pel que fa a les competències que corresponen a Catalunya (eix 4.8, immigració); la Llei

2.1.a) L'impuls de noves lleis catalanes

El Pla de Govern identifica clarament onze futures lleis que l'executiu ha previst impulsar durant la legislatura, entre les quals destaca el paquet legislatiu per aconseguir desenvolupar el marc adequat dels governs locals (la Llei de governs locals i la Llei de finançament local), la Llei general del comerç i dels serveis, la Llei de la ciència per dotar d'un marc jurídic estable el desenvolupament d'un model propi d'R+D+I, la nova Llei de promoció de l'accessibilitat i de

33/2010, de polítiques de joventut (eix 4. 9, joventut); la Llei 5/2008, del dret a les dones a eradicar la violència masclista (eix 4.10, polítiques de dones), i la Llei 20/2010, del cinema, per poder garantir l'oferta de cinema doblat al català de manera consensuada amb el sector (eix 8.3, política lingüística).

Malgrat que el Pla no fa referència expressa al desplegament d'altres lleis, cal tenir present que sí en garanteix el desplegament en la mesura en què aquestes puguin contribuir a realitzar el programa de país dels propers quatre anys recollit en aquest full de ruta. Per tant, hi haurà altres lleis que també es desplegaran com, per exemple, la Llei d'educació de Catalunya (LEC), tal com va quedar manifest en la sessió de control al Govern del 4 de maig de 2011. En respondre a la pregunta al Govern sobre la vigència del marc d'acord de la passada legislatura en matèria de polítiques educatives (tram. 310-00058/09) ([DSPC- P 14](#), de 4.05.2011, pàg. 13), la consellera d'Ensenyament va expressar que tot i que el Pla no feia referència expressa al desplegament de la LEC, sí que en recull clarament l'esperit dins l'objectiu de fer realitat el model educatiu d'interès públic.

Igualment, el Pla també recull compromisos relacionats amb una millor aplicació de les lleis, com és el cas de les lleis següents: la Llei 15/2010, que estableix mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials, escurçant els terminis de pagament segons les disponibilitats de liquiditat de la Tresoreria i en funció del desenvolupament econòmic i l'obertura dels mercats financers; la Llei 16/2009, dels centres de culte; la Llei 13/2006, de prestacions socials de caràcter econòmic, especialment pel que fa al complement de les pensions no contributives, a les prestacions per necessitats bàsiques i d'ajut al manteniment de la llar, així com al complement de les pensions per a les persones vídues; la Llei pel que fa a l'ocupació d'espais públics i la usurpació d'habitatges; la Llei 18/2008, de garantia i qualitat del subministrament elèctric, per millorar la situació de vulnerabilitat del sistema elèctric de Catalunya per assegurar la garantia de subministrament del conjunt de consumidors i usuaris; la Llei 2/2004 de millora de barris, àrees urbanes i viles com a instrument de millora de barris, treballant conjuntament amb els ajuntaments; o la Llei 15/2009, en l'àmbit del dret privat, per adaptar el Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya i racionalitzar els processos de treball.

supressió de barreres, la nova Llei de policia de Catalunya, la nova Llei de l'Aran, la Llei de la finestra única per a totes les administracions catalanes, la Llei sobre el protectorat de les fundacions i les associacions declarades d'utilitat pública, la Llei electoral, i la Llei de consultes populars. ([Vegeu taula annexa](#))

El Pla de Govern conté també el compromís de modificar lleis ja existents. Es tracta del cas concret de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, i de la Llei de taxes i preus públics de Catalunya, per establir una o més taxes judicials, amb l'objectiu d'ampliar l'exercici de competències en matèria de mitjans materials que permetin, entre d'altres, la gestió dels recursos econòmics generats per l'Administració de justícia a Catalunya.

A banda, també es preveuen possibles modificacions de les lleis vigents, com ara l'adaptació del dret civil català a la realitat social, estudiant i proposant, si escau, modificacions de les lleis vigents, amb vistes a desenvolupar el dret civil català i completar la renovació del Codi civil català com a instrument per harmonitzar una societat en procés de canvi continu.

2.1.b) La modificació de lleis estatals

De la mateixa manera, el Pla conté propostes per promoure modificacions de lleis estatals. Concretament, proposa impulsar un conjunt de reformes corresponents a l'Administració de justícia que impliquen reformar la Llei orgànica del poder judicial (LOPJ) i d'altres normes complementàries, amb dos objectius: d'una banda, crear el Consell de Justícia de Catalunya com a òrgan de govern desconcentrat del Consell General del Poder Judicial i amb totes les funcions que permetin acostar la justícia al ciutadà; de l'altra, permetre que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya sigui l'última instància jurisdiccional a Catalunya.

El Pla de Govern preveu promoure modificacions de lleis estatals: per crear el Consell de Justícia de Catalunya i perquè el TSJC sigui l'última instància jurisdiccional a Catalunya

Així mateix, el Govern també preveu demanar que es modifiqui la LOPJ amb dos objectius precisos: el primer, garantir els drets lingüístics dels ciutadans de Catalunya davant l'Administració de justícia, per aconseguir una justícia més àgil i propera al ciutadà, garant de la tutela judicial efectiva; i el segon, transferir la gestió de mitjans personals respecte del cos de secretaris judicials, per assumir la competència plena sobre els mitjans personals de l'Administració de justícia a Catalunya i fomentar l'estabilitat de la plantilla judicial.

Els projectes de llei següents han volgut regular nous aspectes, com ara les consultes populars no referendàries. A banda, dins l'esfera governamental s'han constituït comissions per treballar i elaborar avantprojectes de llei.¹⁴

En global, els primers dotze mesos l'executiu va presentar a la cambra vint projectes de llei, dels quals onze ja han esdevingut lleis, alguns perquè es van tramitar pel procediment de lectura única, i la resta s'estan tramitant actualment al Parlament.

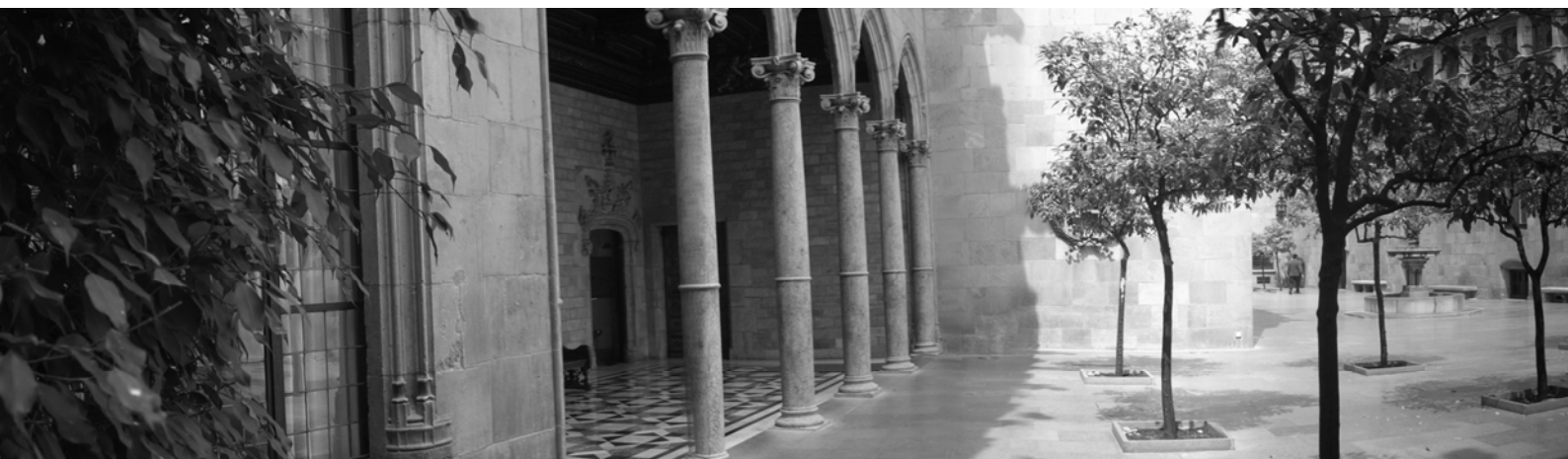


Foto: Rubén Moreno

2.2. La producció legislativa

El Parlament ja ha aprovat onze lleis, totes derivades de la iniciativa del Govern. Els projectes legislatius inicialment impulsats des del Govern han donat resposta a necessitats dels primers moments. Aquest ha estat el cas dels projectes de llei per regular la situació de pròrroga dels pressupostos corresponents al 2010 i per modificar aspectes de diverses lleis vigents, com la Llei de l'Autoritat Catalana de la Competència, de l'impost sobre successions i donacions, de vegueries, del llibre tercer del Codi civil, i la Llei del Consell de Govern Local. Altres modificacions s'han fet en un context més ampli, amb les tres iniciatives conegudes com a lleis òmnibus,¹² per modificar al voltant de vuitanta lleis.¹³

¹² Un dels objectius prioritaris del Govern ha estat impulsar la modificació del conjunt legislatiu que podia representar obstacles a l'activitat econòmica, i per reactivar el creixement econòmic, en un context de dificultats generalitzades. Davant la situació de crisi econòmica, el Go-

vern va aconseguir presentar unes lleis complexes al Parlament en un breu termini de sis mesos. En aquest sentit, i a títol comparatiu, el Govern de l'Estat va emprar 16 mesos per presentar el Projecte de llei d'economia sostenible, igual d'urgent i prioritari.¹⁵ En aquest sentit,

vern va aconseguir presentar unes lleis complexes al Parlament en un breu termini de sis mesos. En aquest sentit, i a títol comparatiu, el Govern de l'Estat va emprar 16 mesos per presentar el Projecte de llei d'economia sostenible, igual d'urgent i prioritari.

¹³ En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 136/2011, de 13 de setembre de 2011 ([BOE 245](#), d'11.10.2011) confirma la possibilitat de textos legislatius multisectorials, atès que cap precepte constitucional limita la iniciativa legislativa respecte de projectes plurilegislatius.

¹⁴ Decret 4/2012, de 10 de gener, pel qual es crea la Comissió per a l'elaboració dels documents preparatoris dels avantprojectes de llei de governs locals i d'hisendes locals ([DOGC 6043](#), de 12.01.2012).

¹⁵ Discurs d'Artur Mas davant el Parlament, en la sessió d'investidura al Ple del Parlament ([DSPC-P- núm. 2](#), de 20.12.2010, pàg. 10): "Volem una administració àgil. Ens comprometem a no aprovar cap regulació nova que no comporti, com a mínim, l'eliminació d'una d'antiga, i, si poden ser dues, millor. L'objectiu ha de ser menys normes, més ben fetes i més fàcils de complir".

el volum de projectes de llei aprovats pel Govern ha estat més baix que als inicis de les legislatures anteriors.¹⁶

Pel que fa a les majories, per aprovar les onze lleis han tingut lloc les votacions amb les majories parlamentàries necessàries, seguint l'anomenada política de "geometria variable", amb el suport puntual dels diferents grups. (Vegeu taula annexa)

2.3. Les normes del Govern amb rang de llei: decrets llei i decrets legislatius

La potestat legislativa li permet dictar normes amb rang de llei: els decrets llei, per a les situacions extraordinàries i urgents, i els decrets legislatius. Aquesta potestat legislativa de l'executiu té caràcter excepcional i s'ha d'entendre com una forma de col·laboració entre el Parlament i el Govern que s'allunya del monopoli de la funció legislativa pròpia del Parlament.

Exercint la seva competència legislativa per respondre a casos d'urgència o extrema necessitat,¹⁷ aquest primer any el Govern ha aprovat quatre decrets llei.

El primer decret llei de la legislatura, el Decret llei 1/2011 per modificar la Llei 18/2002 de cooperatives de Catalunya,¹⁸ ha permès regular el sector de les cooperatives.

El segon, el Decret llei 2/2011, per modificar el Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008 i que estableix un règim provisional de captura en viu i possessió d'ocells fringíl·lids per a la cria en captivitat, adreçada a l'activitat tradicional de cant durant l'any 2011,¹⁹ va ser convalidat i posteriorment s'ha iniciat la seva tramitació com a projecte de llei.

El Govern ha aprovat quatre decrets llei, exercint la seva competència legislativa.

El tercer, el Decret llei 3/2011, de mesures urgents en matèria de tresoreria, relatiu a la paga de Nadal als funcionaris,²⁰ no es va arribar a debatre en el Ple perquè prèviament el Govern va notificar a la cambra que no va ser susceptible de produir efectes en desaparèixer l'objecte que el va motivar.²¹

¹⁶ En comparació amb el primer any de la passada legislatura, el Govern ha reduït en un 40% aproximadament, el nombre de projectes de llei. En aquest sentit, aquesta legislatura s'han aprovat 20 projectes de llei, mentre en la VI legislatura se'n van aprovar 28, en la VII legislatura 15, i en la VIII legislatura 33.

¹⁷ L'ordenament jurídic català preveu la figura del decret llei com a disposició legal extraordinària i urgent (art. 64 de l'EAC) que pot aprovar el Govern i que posteriorment (en el termini de 30 dies subsegüents a la data de promulgació) ha de ser validat expressament pel Parlament. Sobre la concurrència del fet habilitant per a dictar decrets llei (caràcter extraordinari i urgència), vid. el [Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 7/2010](#), de 22 d'abril.

¹⁸ Decret llei 1/2011, de 15 de febrer, de modificació de la Llei 18/2002, de 5 de juliol, de cooperatives de Catalunya ([DOGC 5820](#), de 17.02.2011). Resolució 7/IX de convalidació ([BOPC 36](#), de 14.03.2011).

¹⁹ Decret llei 2/2011, de 15 de novembre, pel qual es modifica el Text refós de la Llei de protecció dels animals aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, i s'estableix un règim provisional de captura en viu i possessió d'ocells fringíl·lids per a la cria en captivitat, adreçada a l'activitat tradicional de cant durant l'any 2011 ([DOGC 6009](#), de 21.11.2011). Convalidat pel Ple el 30.11.2011.

²⁰ El Decret llei 3/2011, de 20 de desembre, de mesures urgents en matèria de tresoreria ([DOGC 6028A](#), de 20.12.2011), no es va debatre al Ple per a la seva convalidació, atès que el 3 de gener el Govern va acordar que aquest Decret llei no era susceptible de produir efectes en haver desaparegut l'objecte que el va motivar, i així s'ha notificat per escrit a la Mesa del Parlament. No obstant això, el CGE va emetre el Dictamen 1/2012 ([BOPC 222](#), d'11.01.2012, pàg. 17) -en què va considerar constitucional i estatutari aquest Decret- per pronunciar-se sobre la seva adequació a la CE i a l'EAC, responnent a la sol·licitud que, en data de 22 de desembre, van presentar els grups parlamentaris SOC, ICV-EUiA, ERC i els subgrups SI i C's (203-00003/09). El Consell va justificar que el Govern hagués optat per la figura del decret llei per l'excepcionalitat i la urgència del moment econòmic, tot i apuntar que l'argument del no-cobriment de l'addicional tercera no resultava suficient. També va al·legar que el Decret no modifica els pressupostos ni la legislació sobre retribucions públiques, sinó que era una mesura econòmica "puntual i no permanent".

²¹ Resolució 426/IX del Parlament de Catalunya, per la qual es fa pública la derogació del Decret llei 3/2011, del 20 de desembre, de mesures urgents en matèria de tresoreria ([BOPC 244](#), de 8.02.2012). El text no va ser validat pel Parlament en el termini de 30 dies, per la qual cosa està derogat en data de 2 de febrer de 2012.

En darrer lloc, es va aprovar el Decret Llei 4/2011, de necessitats financeres del sector públic, en pròrroga pressupostària.²²

Els primers mesos no s'han aprovat decrets legislatius, malgrat que la delegació de la potestat legislativa en el Govern està prevista i regulada per l'art. 63 de l'EAC. No obstant això, per incorporar les modificacions produïdes arran de les lleis òmnibus en el corpus legislatiu català vigent caldrà efectuar, si escau, una important tasca de consolidació normativa.²³

3. L'activitat d'impuls i de control polític

Al marge dels procediments legislatius, el Parlament té entre les seves funcions controlar i impulsar l'acció política i de govern per mitjà de diferents mecanismes reglamentaris recollits en el Reglament del Parlament. Amb la funció d'impuls, la cambra promou l'actuació del Govern, mentre que amb la funció de control li demana explicacions sobre actuacions dutes a terme, o bé sobre els propòsits de capteniment en matèries i polítiques de la seva competència, sense que això impliqui qüestionar directament la relació de confiança atorgada en la votació d'investidura. D'aquesta manera, es garanteix el coneixement públic de l'actuació de l'executiu, ja que habitualment la tramitació d'aquests mecanismes té lloc en espais de debat reduïts, com són ara les comissions parlamentàries, i en alguns casos, en sessions plenàries.

²² Decret Llei 4/2011, de 20 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària ([DOGC 6030](#), de 22.12.2011). Resolució 411/IX de convalidació ([BOPC 230](#), de 23.01.2012). Abans de la seva convalidació, el 16 de gener el Consell de Garanties Estatutàries va emetre el Dictamen 2/2012 ([BOPC 227](#), de 17.01.2012) i va concloure que el Decret Llei no era contrari al límit material "pressupost de la Generalitat" fixat per l'Estatut, responant a la petició del Parlament de Catalunya del 29 de desembre de 2011 (plantejada a sol·licitud dels grups parlamentaris de SOC, ICV-EUiA, ERC, SI, Ciutadans i PPC [204-00003/09]).

²³ Per respondre a la necessitat de màxima seguretat per als operadors jurídics i de consolidar la legislació vigent, la Generalitat ha creat un [portal jurídic](#) on es pot consultar el dret vigent a Catalunya, d'acord amb la Llei 11/2011, del 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa.

([Vegeu la taula annexa](#) del conjunt de les iniciatives parlamentàries)

3.1. El control polític sobre el Govern

El Reglament del Parlament preveu diferents instruments per exercir la funció de control polític del Govern de manera permanent. Es tracta de mecanismes reglamentaris que funcionen al marge dels procediments legislatius. Així, trobem els debats generals, les sessions informatives i les compareixences dels membres del Govern, les interpel·lacions que els grups fan al Govern perquè faciliti explicacions sobre una determinada política²⁴ i, finalment les preguntes parlamentàries, que poden ser amb resposta escrita o bé amb resposta oral davant del ple o en comissió parlamentària.

Des del començament de la legislatura, la intensitat del control polític del Govern a Catalunya ha estat elevada,²⁵ la qual cosa reforça el paper del Parlament com a peça clau del sistema democràtic, sense fer-ne disminuir la clàssica funció legislativa deliberant. El Govern ha donat resposta a les garanties de control parlamentari responant les més de 16.000 preguntes parlamentàries, de les quals el 91% han estat escrites i el 8% orals, i responant les 95 interpel·lacions plantejades pels grups parlamentaris.

3.1.a) Les preguntes orals al president i al Govern

Les preguntes al Govern, com a instruments de control polític i, més concretament, les preguntes al president, permeten copsar

²⁴ El nombre màxim d'iniciatives parlamentàries que poden substanciar els grups parlamentaris en cada sessió plenària (gener-juliol 2011), està fixat per acord de la Junta de Portaveus ([BOPC 8](#), de 19.01.2011, pàg. 6) i són: CIU: 3, SOC: 2, PPC: 1 / 2 (cada 3 sessions), ICV-EUiA: 1, ERC: 1, i el G Mixt: 1.

²⁵ El control de l'activitat del Govern ha tingut forts increments en comparació amb el mateix període de la legislatura anterior. En alguns casos ha crescut per sobre del 500%, com ha estat el cas de les resolucions aprovades. També s'ha incrementat el volum de les mocions (poc més del 250%), les preguntes orals en comissió (el 150%), les preguntes escrites (el 88%), les preguntes orals al Govern en el Ple (el 26%); i les interpel·lacions substanciades (el 21%).

l'opinió o el capteniment sobre les qüestions de més interès o de més actualitat de la vida política del país.

Els primers dotze mesos, els grups han plantejat 90 preguntes al president en ocasió de la sessió de control que té lloc a l'inici de cada sessió plenària ordinària:²⁶ unes preguntes que s'han concentrat, majoritàriament, sobre aspectes de política general i de relleu institucional. Un tema destacat durant les primeres sessions de la legislatura ha estat el de les implicacions de les mesures d'estalvi impulsades des del Govern, qualificades de "retallades" des dels grups de l'oposició.



Foto: Jordi Bedmar

També s'han plantejat reiteradament preguntes amb connotació econòmica i sobre les actuacions del Govern per fer front a la crisi, el problema de l'atur i la creació d'ocupació, a banda de la recuperació econòmica o la consolidació de l'estat del benestar. Finalment, les relacions institucionals amb l'Estat, especialment pel que fa al plantejament del nou model de finançament basat en el con-

cert econòmic,²⁷ ha estat un altre àmbit objecte de preguntes plantejades al president.

En el torn de la sessió de control al Govern de cada sessió plenària, els consellers i conselleres han respost oralment 139 preguntes formulades pels grups parlamentaris.²⁸ El volum més elevat de preguntes s'ha centrat en els àmbits competencials dels departaments següents: Territori i Sostenibilitat (16%); Empresa i Ocupació (14%); Ensenyament (12%); Economia i Coneixement (11%); Salut (9%), i Benestar i Família (8%).

3.1.b) Les interpel·lacions

El primer any de la legislatura el Govern ha respost 95 interpel·lacions plantejades pels grups parlamentaris. Aquest instrument de control sobre els motius i propòsits de l'actuació de l'executiu en qüestions de política general ha donat lloc a debatre en seu parlamentària diversos aspectes de l'actualitat política.

Per departaments, els àmbits competencials que han estat més interpel·lats han estat els corresponents a: Empresa i Ocupació (17%), Economia i Coneixement (16%), Territori i Sostenibilitat (15%), Salut (11%) i Governació i Relacions Institucionals (11%).

²⁶ Les preguntes al president de la Generalitat estan regulades en l'art. 142.3 RPC. Com a novetat d'aquesta legislatura, la sessió de control al Govern té lloc a l'inici de cada sessió plenària. Primerament, correspon als consellers i les conselleres respondre les preguntes formulades pels diputats i, posteriorment, al president (cada grup parlamentari planteja una pregunta i se subsciben ordenadament de menor a major).

²⁷ Pregunta al president de la Generalitat per respondre oralment en el Ple sobre les perspectives per al 2012 i les principals actuacions previstes (317-0009/09), sessió plenària del 21.12.2011 ([DSPC-P 37](#)). Un cop transcorregut el primer any de govern, la pregunta demana sobre les perspectives i accions principals previstes per a l'any 2012, i la resposta orienta en tres direccions: el desplegament de les anomenades «lleis òmnibus», de simplificació de l'Administració, d'agilitat i de reactivació econòmica; segona: posar les bases amb el sanejament dels comptes públics per afavorir el relleu econòmic, des del punt de vista de la modernització de l'economia, del suport al teixit empresarial, amb vista a les polítiques socials, i de la internacionalització i de les infraestructures; i, tercera, acabar l'any 2012 en una situació millorada.

²⁸ Les preguntes al Govern estan regulades en l'art. 142.3 RPC. El nombre màxim de preguntes parlamentàries que poden substanciar els grups parlamentaris en cada sessió plenària són: CIU, 3; SOC, 2; PPC, 1 / 2 (cada 3 sessions); ICV-EUiA, 1; ERC, 1; i el Grup Mitx, 1 ([BOPC 8](#), de 19.01.2011, pàg. 6).

3.1.c) Les sessions informatives de membres del Govern

Com és habitual en cada inici de legislatura, coincidint amb l'arrencada del treball governamental han tingut lloc les compareixences inicials dels membres de l'executiu, entre les quals destaca la compareixença inicial del president de la Generalitat davant el Ple per donar compte de la creació i la configuració del Govern, el 19 de gener de 2011,²⁹ en què va informar de la reducció de departaments i la concentració consegüent d'àmbits competencials.

Al llarg del primer trimestre es van anar succeint les compareixences primeres dels nous consellers i conselleres del Govern davant les comissions parlamentàries respectives³⁰ per informar dels objectius i línies d'actuació de cada departament. La ronda de compareixences en comissió de l'equip del Govern es va tancar amb una sessió informativa de la vicepresidenta Joana Ortega a principis de març.³¹

El primer trimestre de l'any van tenir lloc les compareixences dels membres del Govern davant les comissions parlamentàries per informar de les línies d'actuació de cada departament

Un cop finalitzada la roda de compareixences d'inici de legislatura, els consellers i les conse-

lleres van continuar puntualment amb la seva presència en comissions per informar sobre qüestions i actuacions concretes dels seus departaments, sobre qüestions relacionades amb el desplegament de les diferents polítiques públiques, per respondre les preguntes orals en comissió plantejades pels grups i actuacions concretes de l'àmbit respectiu, o per explicar les previsions pressupostàries de cada departament. Per departaments, els àmbits competencials que han estat objecte de més compareixences han estat els corresponents a: Interior (11 sessions informatives), Empresa i Ocupació (7), Economia i Coneixement (6), Cultura (6) i Salut (5), principalment.

3.1.d) El debat de política general

El debat sobre l'orientació política general del Govern té lloc anualment a l'inici del període de sessions del setembre. El Govern exposa els resultats de les actuacions dutes a terme durant l'any anterior i presenta les prioritats d'actuació en el seu programa per al curs polític que s'inicia.

Com a eina per controlar l'executiu, aquest debat permet a la cambra verificar com avança l'obra de govern, però també funciona com un instrument d'impuls polític, ja que es clou amb l'aprovació subsegüent d'una resolució que fixa directrius per a l'acció governamental i permet incidir en matèries de política general referides als principals sectors sobre els quals recau la responsabilitat de governar.

El primer debat general de la novena legislatura va tenir lloc entre els dies 27 i 30 de setembre de 2010,³² i es va obrir amb el discurs del president, Artur Mas, que es va centrar en tres aspectes: la reactivació econòmica, el pacte fiscal i l'autogovern. També va fer referència a la política d'austeritat de l'executiu i el compromís de sostenibilitat del nucli dur i l'essència de l'estat del benestar.

El discurs també es va centrar en els principals pols d'interès per al país, al voltant dels quals

²⁹ Compareixença del president de la Generalitat davant del Ple per donar compte de l'estructura i la composició del Govern (tram. 350-00001/09) ([DSPC-P 5](#), de 19.01.2011, pàg. 4).

³⁰ En la IX legislatura s'han constituït vint-i-una comissions (Resolució 2/IX del Parlament, de creació de comissions parlamentàries, BOPC 8, de 19.01.2011, pàg. 6). S'hi addiciona la recent creada Comissió de la Infància, d'acord amb la Resolució 412/IX del Parlament de Catalunya, per la qual es crea la Comissió de la Infància (252-00005/09), ([BOPC 235](#), de 30.01.2012, pàg. 7).

³¹ Sessió informativa amb la vicepresidenta del Govern i consellera de Governació i Relacions Institucionals sobre els objectius i les actuacions que s'han d'impulsar des de la Vicepresidència i el Departament (355-00002/09). [DSPC-C 39](#), de 2.03.2011, pàg. 3. Durant la intervenció, es van exposar els eixos de les àrees de responsabilitat de la vicepresidenta del Govern: l'eficàcia, l'eficiència, el servei a la ciutadania i la cooperació i col·laboració amb tots els partits de l'arc parlamentari i les institucions i associacions de la societat civil.

³² [DSPC-P núm. 25](#), [DSPC-P núm. 26](#), [DSPC-P núm. 27](#) i [DSPC-P núm. 28](#) dels dies 27, 28, 29 i 30 de setembre de 2010, respectivament.

gira l'acció del Govern: el foment de l'ocupació i la reactivació econòmica; la lluita contra el fracàs escolar i el coneixement de les llengües; la formació professional, la universitat, la recerca i la innovació; la sanitat; les polítiques socials; les administracions; la política territorial i la sostenibilitat; les polítiques de seguretat, i, per acabar, la llengua, la cultura, la identitat i l'autogovern. La cloenda de la intervenció va referir-se a les relacions amb l'Estat, en què el president, tal com ja havia avançat en el discurs d'investidura, es va referir al gran repte d'assolir el pacte fiscal per a Catalunya.

El primer debat de política general de la legislatura s'ha centrat en tres aspectes: la reactivació econòmica, el pacte fiscal i l'autogovern

El debat parlamentari es va cloure amb l'aprovació de la Resolució 275/IX,³³ la qual fixa directrius per a l'acció de Govern en diferents àmbits,³⁴ inclòs el de dur a terme un seguit d'actuacions governamentals concretes per arribar a un pacte fiscal per a Catalunya.³⁵

En la Resolució 275/IX el Parlament de Catalunya constata la necessitat d'arribar a un pacte fiscal per a Catalunya fora del sistema

³³ Resolució 275/IX del Parlament de Catalunya sobre l'orientació política general del Govern (BOPC 150, de 6.10.2011).

³⁴ Algunes de les directrius de la Resolució aprovada (sense fer una enumeració exhaustiva) són: el nou model de finançament basat en el concert econòmic; la sostenibilitat i la qualitat assistencial del sistema sanitari; la immersió lingüística; la lleialtat institucional en matèria educativa; el foment de l'ocupació; la reactivació econòmica i els sectors productius; el suport a les empreses, la dinamització del comerç i el turisme; les polítiques d'igualtat i d'integració; la preparació de Catalunya per al corredor mediterrani; les polítiques socials; la reactivació econòmica i els sectors productius, o les administracions públiques i l'organització territorial.

³⁵ A proposta dels grups parlamentaris de CiU i ERC, en el Ple dels dies 4 i 5 de maig de 2011 es va acordar crear una comissió d'estudi d'un nou model de finançament basat en el concert econòmic, per donar compliment a la Moció 4/IX del Parlament, sobre el nou model de finançament basat en el concert econòmic (302-00008/09), aprovada el 9 de març (BOPC 36, de 14.03.2011, pàg. 5). Els resultats del treball es troben a l'Informe d'aquesta Comissió (260-00001/09) (BOPC 175, de 3.11.2011).

de règim comú i de la negociació multilateral, i insta el Govern a dur a terme un seguit d'actuacions concretes

A més d'assenyalar les conclusions del debat, aquesta Resolució introdueix importants elements d'impuls polític que hauran de guiar l'acció de Govern, i sobre els quals el president tindrà ocasió de retre comptes, exclusivament dins l'esfera parlamentària, amb motiu del debat de política general de l'any vinent.



Foto: Eva Guillaumet

3.1.e) El debat monogràfic sobre la reforma constitucional

En una democràcia parlamentària els debats monogràfics són una eina eficaç del joc de poders entre el legislatiu i l'executiu. Es tracta de debats que permeten aprofundir el coneixement i el seguiment públic de l'actuació del Govern, i que també potencien la participació del Parlament en la determinació i el desenvolupament del programa, atès que el debat es clou amb una resolució d'impuls de l'acció de l'executiu.

Aquests debats serveixen per analitzar en seu parlamentària les polítiques públiques de gran rellevància ciutadana, com ara l'educació, la salut, el treball o la política territorial; però també de caire més institucional, com per exemple, les relacions amb l'Estat, amb la

resta de comunitats autònomes, amb l'Administració local, i, fins i tot, amb les comunitats europees. Una temàtica també destacada en aquests debats ha estat el desenvolupament de l'autogovern, tant des de la vessant normativa com l'econòmica.

El primer any de la IX legislatura ha tingut lloc un únic ple monogràfic per **debatre sobre la reforma constitucional de les Corts Generals**, amb ocasió del qual els grups parlamentaris i també el Govern van poder exposar i debatre el seu parer sobre aquesta modificació de la carta magna, i que es va cloure amb el desacord del Parlament amb el nou redactat de l'article 135 de la Constitució espanyola.

Com a resultat del debat, que va tenir lloc el 29 de setembre de 2011, es va aprovar la Resolució 274/IX³⁶ que va permetre a la Cambra

³⁶ Resolució 274/IX del Parlament de Catalunya, de rebuig de la reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola (255-00002/09) ([BOPC núm.147](#), de 3.10.2011, pàg. 16). Aquesta Resolució s'estructura en quatre parts. A la primera part, el Parlament manifesta el seu desacord respecte de la reforma constitucional perquè no s'ha tingut en compte l'opinió de les institucions de Catalunya i de bona part dels representants electes catalanistes presents a les Corts Generals. També es constata que la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut català ha obert una nova etapa en les relacions entre Catalunya i Espanya, i que s'ha produït una ruptura de l'anomenat "pacte constitucional del 1978". A la segona part, el Parlament mostra la disconformitat pel procediment emprat en la reforma esmentada: perquè s'ha seguit el procediment d'extrema urgència, sense motius justificats, i també perquè no es va utilitzar la possibilitat de convocar un referèndum, desaprofitant l'ocasió per utilitzar les possibilitats de participació ciutadana. A la tercera part de la Resolució, el Parlament expressa el seu rebuig amb les decisions de les institucions de l'Estat amb una voluntat de recentralització. Segons el Parlament, aquesta reforma significa una reducció de la capacitat d'autogovern, atès que recentralitza la política econòmica espanyola i limita l'autonomia financera de la resta d'administracions. Pel que fa a Catalunya, l'autonomia financera queda afectada, tant pel que fa a l'establiment del límit de dèficit com pel que fa a la capacitat d'endeutament. I també s'agregen les problemàtiques com ara el continuat i creixent dèficit fiscal o l'infrafinançament municipal. I, finalment, en la quarta part de la Resolució, el Parlament mostra el suport a la capacitat de Catalunya en matèria d'estabilitat pressupostària. La Cambra, davant d'aquesta reforma, dona ferm suport a la capacitat de Catalunya per establir els objectius propis en matèria d'estabilitat pressupostària.

manifestar de forma solemne el seu desacord amb el nou redactat de l'article 135 de la Constitució aprovat per les Corts espanyoles. Aquesta resolució no fixa directrius per a l'acció de govern, però va recollir el sentiment del Govern, expressat per la vicepresidenta en la seva intervenció durant el debat, quan va manifestar el disgust de l'executiu català pel trencament del consens constitucional en tractar-se d'una reforma que podria afectar l'autogovern, especialment a l'autonomia financera i la capacitat inversora dels ajuntaments.

3.2. L'impuls de l'acció política del Govern

El Parlament té, entre les seves funcions, impulsar l'acció política i de govern per mitjà dels procediments reglamentaris que operen al marge dels procediments legislatius. Els dos instruments d'impuls parlamentari per excel·lència són les mocions i les resolucions.

3.2.a) Les mocions

L'arrencada de la nova legislatura ha estat activa. En dotze mesos s'han aprovat 60 mocions, un nombre molt superior a les aprovades en les legislatures anteriors per al mateix període de temps,³⁷ i que deriva de la lògica de les majories en la composició de la cambra en l'actual legislatura.

L'abast més general de la moció, com a eina d'impuls de l'acció governamental, explica que les mocions hagin incidit, en bona part, en les polítiques públiques dirigides a reactivar l'economia productiva i la indústria en el context de crisi econòmica. Gran part de les mocions aprovades han versat sobre aspectes relacionats amb els ajustaments pressupostaris.

Els àmbits competencials que han estat objecte de més mocions han correspost als departaments de: Empresa i Ocupació (23%); Territori i Sostenibilitat (17%); Salut (13%); Gover-

³⁷ En la VI legislatura es van aprovar 36 mocions durant el primer any, en la VII se'n van aprovar 33, i en la VIII legislatura només 17.

nació i Relacions Institucionals (12%), i Economia i Coneixement (10%).

3.2.b) Les resolucions

A diferència de les mocions que són iniciatives orientades a impulsar aspectes generals de la política del Govern, les resolucions són, llevat de les que resulten d'un debat general, instruments d'impuls que tracten sobre un aspecte sectorial, més específic o més concret d'una matèria.³⁸



Foto: Rubén Moreno

En els primers dotze mesos, s'han aprovat 395 resolucions. En comparació amb legislatures anteriors també es detecta un increment del recurs a aquest tipus de tramitació parlamentària per impulsar l'acció de Govern,³⁹ pels mateixos motius que els comentats en el cas de les mocions.

Els àmbits competencials que han estat objecte de més resolucions corresponen als departaments de: Territori i Sostenibilitat (29%); Ensenyament (16%); Empresa i Ocupació

(11%); Salut (9%); Presidència (7%), i Benestar Social i Família (5%).

4. El control del Síndic de Greuges sobre l'actuació de l'Administració de la Generalitat

Tot i que aquesta no és una institució d'impuls i control de l'acció de Govern, en el sentit de la funció que exerceix la cambra, els grups parlamentaris utilitzen sovint els seus informes quan impulsen i controlen l'actuació governamental.⁴⁰ És un fet habitual en la pràctica parlamentària, bàsicament per dos motius: perquè supervisa l'Administració catalana en el desplegament de les polítiques públiques que tenen més repercussió en la vida de les persones, relacionades amb els drets socials o amb la prestació de serveis a la ciutadania; i perquè els seus informes es debaten en seu parlamentària.

Es reforça, en aquest sentit, l'opinió doctrinal que el considera una "magistratura de persuasió", d'acord amb l'elevada incidència i eficàcia de les seves resolucions, malgrat que no té caràcter vinculant, ni coercitiu.⁴¹

Durant el primer any de la legislatura, el Síndic ha aprovat l'informe anual i dos informes extraordinaris.

³⁸ Les mocions i les resolucions insten, en general, el Govern, a realitzar alguna acció concreta o bé a adoptar una determinada posició en relació amb algun àmbit específic. El control del compliment de les resolucions és anàleg al de les mocions. El termini que té l'executiu per donar compte del seu compliment és de quatre mesos, si el mateix text de la resolució no en marca un de més específic (art. 145 i 146 del Reglament del Parlament).

³⁹ En la VI legislatura es van aprovar 299 resolucions durant el primer any, en la VII se'n van aprovar 108, i en la VIII legislatura, 61.

⁴⁰ Per exemple, en la pregunta al Govern sobre les decisions preses en matèria d'educació (310-00004/09), ([DSPC-P núm. 6](#), de 9.02.2011, pàg.7), el diputat Daniel Font, del Grup Parlamentari Socialista, va fer al·lusió a una recomanació del Síndic de Greuges sobre el criteri complementari per resoldre situacions d'empat en el procés de matriculació en els centres sostinguts amb fons públics. Un altre exemple el trobem en la Pregunta al Govern sobre el desplegament del Sistema Català d'Autonomia i Atenció a la Dependència (310-00011/09) [DSPC-P núm. 7](#), de 23.02.2011, pàg. 11, quan conseller de Benestar Social i Família, Josep Lluís Cleries, es va referir a l'informe anual del Síndic de Greuges de 2010 que informava que el temps d'espera de l'any 2010 era entre un i dos anys per a tot el seguiment de la Llei de la dependència, en referència a l'acció del Govern de l'anterior legislatura.

⁴¹ Resolució de 29 de desembre de 2010, sobre aprovació del Reglament d'organització i de règim intern del Síndic de Greuges (DOGC 5796, de 14.01.2011).

4.1. L'informe anual de 2010

Cada principi d'any, el Síndic informa el Parlament sobre les queixes que li adreça la ciutadania i els resultats de la seva labor a través del seu informe corresponent a l'any anterior. Aquest informe, que es debat en la Comissió del Síndic i més tard en sessió plenària, conté aspectes rellevants del funcionament de l'Administració i posa de manifest els problemes més destacats d'aquesta amb els ciutadans, alhora que ofereix alternatives d'actuació.

L'Informe anual del Síndic de Greuges del 2010⁴² va posar de manifest els problemes sobresortints de les relacions entre l'Administració i els ciutadans, en el darrer any de la vuitena legislatura. Es van concentrar en àmbits que són objecte de queixa reiterada: l'Administració pública (majoritàriament queixes sobre el procediment administratiu; l'atenció deguda als ciutadans i el dret a obtenir una resposta per part de les administracions públiques), l'ordenació del territori i els serveis socials (sobretot vinculat a problemàtiques sobre el reconeixement de la dependència i del dret d'accés a les prestacions i dels serveis vinculats o altres prestacions d'assistència social). En aquest sentit, però, en una tercera part dels expedients que va tramitar i cloure el Síndic durant el 2010 va determinar que l'actuació de l'Administració havia estat correcta.⁴³

En el debat de l'Informe davant el Ple, l'*ombudsman* català va aprofitar l'ocasió per recordar la necessitat de desplegar correctament la seva funció inspectora com a Autoritat Catalana de Prevenció de la Tortura (ACPT).⁴⁴

⁴² Informe del Síndic de Greuges al Parlament corresponent al 2010 (360-00002/09), ([BOPC 31](#), de 4.03.2011) que es va debatre en el Ple del 4 de maig de 2011 ([DSPC-P núm. 14](#), de 4.05.2011)

⁴³ En el 32% dels casos de les actuacions tramitades (queixes i actuacions d'ofici) i finalitzades, el Síndic de Greuges va considerar que l'actuació de l'Administració havia estat correcta, abans o després que el Síndic iniciés les corresponents investigacions.

⁴⁴ En aquest sentit, cal esmentar que la Cambra va aprovar, el 26 de setembre de 2011, la Resolució 273/IX del Parlament de Catalunya, sobre el desplegament de la Llei 24/2009, del Síndic de Greuges, la comunicació de l'ac-

Durant el debat, la majoria dels grups parlamentaris —conscients que les queixes funcionen com un “termòmetre social” de les relacions entre l'Administració i els ciutadans, i recullen les temàtiques quotidianes que més preocupen la ciutadania— van acordar fugir del guió habitual del debat d'aquest informe, per evitar instrumentalitzar-lo excessivament des d'un punt de vista polític. En aquest sentit, es van comprometre a utilitzar l'Informe anual per promoure iniciatives parlamentàries (propostes de resolucions, iniciatives legislatives, mocions, etc.) amb vistes a reduir els aspectes i mancances que hi apareixen reiteradament, i per contribuir al dret a la bona administració i, en definitiva, per millorar el funcionament del conjunt d'administracions públiques.

Com a instrument que serveix de control parlamentari, cal recordar finalment que els grups parlamentaris de l'oposició tendeixen a tenir present aquest informe que pot ser emprat per erosionar l'executiu, mentre que els grups que donen suport al Govern poden utilitzar-lo per justificar l'acció de govern quan rep una valoració positiva per part del síndic.

4.2. Els informes extraordinaris

Els informes extraordinaris són estudis monogràfics sobre temàtiques que han rebut una especial atenció per part del síndic, amb els quals aquest formula propostes per a la millora de l'Administració i que ajuden a definir el *dret a la bona administració* de l'article 30 de l'Estatut. En el primer any de la legislatura, el síndic ha presentat dos informes per tractar de problemàtiques diferents: els drets dels infants i la prevenció de la tortura.

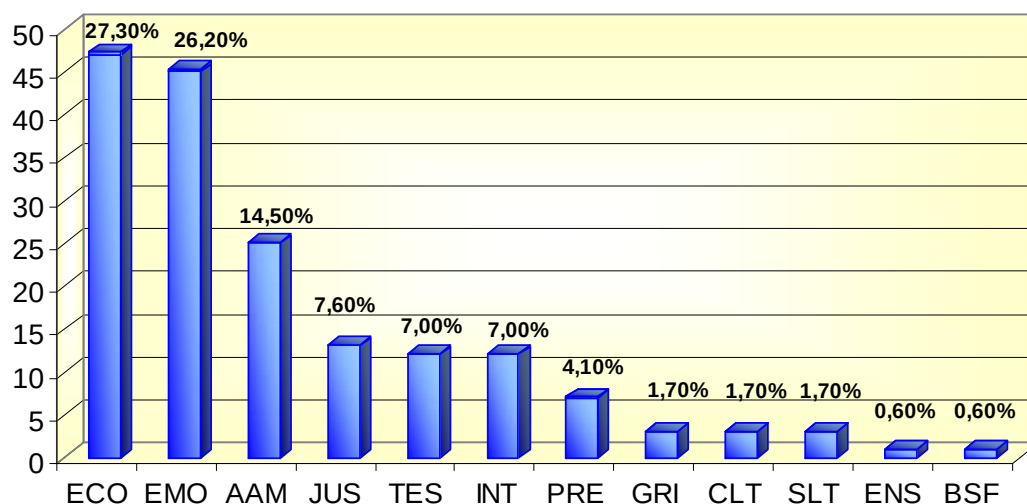
L'Informe sobre els drets dels infants deriva del mandat exprés de la Llei 14/2010 dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència al síndic per supervisar aquests drets amb un

tuació del Síndic com a Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura i d'altres Tractes o Penes Cruels, Inhumans o Degradants i la signatura d'un conveni de col·laboració amb el Govern de l'Estat que permeti al Síndic complir les seves funcions en espais de titularitat estatal (250-00434/09) ([BOPC 147](#), de 3.10.2011, pàg. 16).

informe⁴⁵ i, a partir d'ara, la institució l'elaborarà anualment coincidint amb l'inici del curs escolar. En aquest primer informe, el síndic va alertar, en conjunt, del fet que la disminució de la cobertura d'alguns serveis de prestacions públiques pot incrementar les desigualtats i fer créixer les situacions de vulnerabilitat, també en l'àmbit de la infància.⁴⁶

venció de la Tortura i d'altres Tractes o Penes Cruels, Inhumanes o Degradants desplegadas el 2011; una activitat de control que el Síndic pot efectuar en tots els espais en què es trobin persones privades de llibertat.

Temàtiques sobre les quals s'han efectuat controls sobre el principi de subsidiarietat – Correspondències amb els departaments de la Generalitat (IX Legislatura)



Amb l'Informe corresponent a l'Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura,⁴⁷ el Síndic de Greuges ret comptes de les seves actuacions com a Autoritat Catalana de Pre-

5. Procediments de control del principi de subsidiarietat

El control que efectua el Parlament de Catalunya respecte del principi de subsidiarietat de futurs textos normatius de la UE es va instaurar just al final de la passada legislatura.⁴⁸ Aquest nou procediment parlamentari funciona des de l'abril de 2010 amb l'objectiu de verificar amb efectes *ex ante* si aquests pro-

⁴⁵ L'article 29.2 de la [Llei 14/2010](#), dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència preveu: "2. El síndic o síndica de greuges i l'adjunt o adjunta al síndic per a la defensa dels drets dels infants i dels adolescents han de presentar anualment a la comissió parlamentària corresponent un informe específic sobre la situació de la infància a Catalunya amb relació als drets establerts per la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant i la legislació relativa a infància i adolescència.

⁴⁶ Informe del Síndic de Greuges sobre els drets de l'infant (360-00004/09) ([BOPC 176](#), de 4.11.2011, pàg. 5). Pendent de ser tramitat a la Comissió Parlamentària de la Infància.

⁴⁷ Informe del Síndic de Greuges relatiu a les activitats de l'Autoritat Catalana de Prevenció de la Tortura corresponent al 2011 (360-00005/09) ([BOPC 229](#), de 20.01.2012). Recentment han plantejat iniciatives relacionades amb aquest informe, com són les preguntes orals a respondre per escrit que fan referència al calendari previst pel Govern per donar compliment a les recomanacions que s'hi compreenen (314-15342/09 a 314-15345/09).

⁴⁸ A la cambra catalana aquest procediment de control funciona des d'abril de 2010 i implica un treball marcat per la rapidesa per determinar si la proposta legislativa europea pot vulnerar el principi de subsidiarietat en cas d'afectar competències de la Generalitat (art. 188 EAC). Els grups parlamentaris, a través de la comissió parlamentària competent en funció de la matèria (segons quin sigui l'àmbit regulat a la proposta legislativa europea), disposen únicament de 4 setmanes (art. 181 del RPC) per estudiar-la i emetre un dictamen motivat (art. 6 de la Llei estatal 24/2009 que modifica la Llei estatal 8/1994 sobre el funcionament de la Comisión Mixta para la UE, [BOE 308](#), de 23.12.2010).

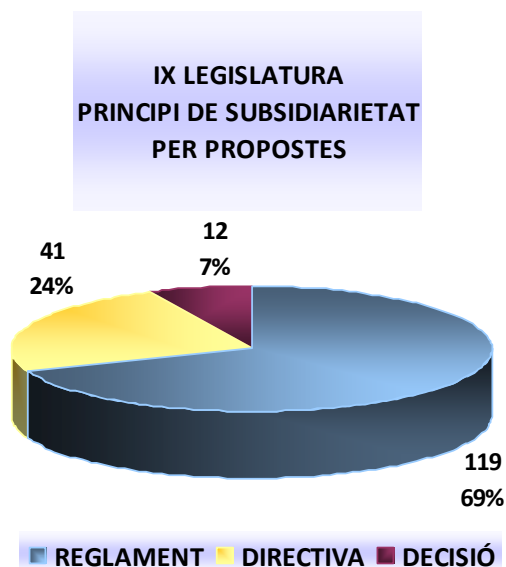
jectes legislatius poden vulnerar competències de la Generalitat.⁴⁹

Durant el primer any de la legislatura, el Parlament ha rebut més d'un centenar de consultes per controlar si les propostes legislatives europees poden afectar les competències autonòmiques

L'experiència del Parlament en l'aplicació d'aquest principi, tot i ser breu, ja ha comportat una important activitat d'estudi des de l'òptica parlamentària,⁵⁰ i en ocasions també governamental, però sobretot funciona com un mecanisme d'informació de les iniciatives legislatives europees.⁵¹

Els àmbits dels futurs projectes legislatius sobre els quals s'han fet les consultes incideixen en àmbits competencials dels diferents departaments de la Generalitat i, en concret, versen sobre temàtiques que poden condicionar el desplegament de polítiques públiques catalanes. Principalment, comprenen regula-

cions en els camps següents: econòmic i financer, d'empresa i ocupació, i també l'agricultura, l'àmbit de la justícia o de la seguretat. Per això, la finalitat última d'aquest mecanisme de control, també conegut com a "procediment d'alerta ràpida" (*early warning system*),⁵² és constatar la possible afectació, o no, de competències autonòmiques de l'aprovació de cada proposta normativa i la seva posterior implementació en cada estat membre, especialment en el cas dels estats compostos, com el nostre. A títol estadístic, la majoria de les consultes efectuades durant aquest primer any corresponen a futurs reglaments comunitaris (el 69% dels casos), després a directives (24%) i, en menor mesura, a decisions comunitàries (7%). Tres tipus d'instruments normatius de la Unió⁵³ que un cop aprovats tindran caràcter vinculant i regularan aspectes dins dels àmbits competencials d'actuació dels departaments de la Generalitat.



⁴⁹ Es tracta d'un control que estableix el Tractat de Lisboa (art. 5.3 del Tractat de la Unió Europea (TUE), versió revisada pel Tractat de Lisboa, *Diari Oficial de la Unió Europea* (DOUE C-83, de 30.03.2010), i implica la consulta de les cambres nacionals (i, si escau, les regionals) en el procés d'elaboració de la legislació europea. En aquest nou procediment, els parlaments dels estats membres esdevenen un nou actor en el sistema institucional comunitari, tot millorant el funcionament democràtic de la Unió, pel fet d'incorporar les seves cambres legislatives en els treballs dels col·legisladors europeus (l'eurocambra i el Consell de Ministres). Amb la Llei estatal 24/2009, en vigor des del 24 de desembre de 2009, s'ha fixat un procediment per fer participar les cambres autonòmiques segons el qual les Corts Generals han de consultar-les abans de dictaminar en una consulta comunitària sobre un projecte de normativa europea.

⁵⁰ Durant la IX legislatura de les Corts Generals (del 8 d'abril de 20120 al 9 de desembre de 2011) el Parlament va participar en la consulta de 198 iniciatives legislatives de la UE, i va emetre 21 informes que va trametre a la Comisión Mixta para la UE (en total els parlaments autonòmics van enviar 855 comunicacions, incloses les del Parlament de Catalunya). Els parlaments autonòmics més participatius en aquest procediment de consulta van ser: el de Cantàbria (amb 176 comunicacions emeses); el de La Rioja (amb 171 comunicacions); el del País Basc (amb 132 comunicacions); el de Galícia (amb 98 comunicacions) i el d'Aragó (amb 94 comunicacions).

⁵¹ Vid. PALOMARES AMAT, Miquel. "La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad", *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, núm. 38, gener-abril 2011.

⁵² ARES CASTRO-CONDE, Cristina. "El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnóstico y prognosis", *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 136, abril-juny 2007, pàg. 213-250. L'obligació de la Comissió d'organitzar àmplies consultes en una fase prèvia a l'inici formal del procediment legislatiu comunitari té un gran impacte sobre la participació efectiva de les col·lectivitats territorials a nivell supranacional.

⁵³ L'article 288 del TUE regula els tres actes jurídics de la Unió Europea amb efectes vinculants: els reglaments, les directives i les decisions, (DOUE C-83, de 30.03.2010).

Quant al control del principi de subsidiarietat, però, s'observa que les afectacions que pot tenir la legislació comunitària respecte de les competències autonòmiques sovint no es deriven directament del futur reglament, directiva o decisió, sinó de com s'implementi finalment el que s'hi regula.

6. Síntesi

L'anàlisi de les dades que es desprenen de l'activitat parlamentària del Govern del primer any de la legislatura posen de manifest que el treball parlamentari d'equilibri i col·laboració entre el poder legislatiu i l'executiu -en una legislatura amb un Govern que rep el suport d'un únic grup sense majoria absoluta- té transcendència en l'activitat parlamentària. Des de l'inici de la legislatura ja va quedar clar que les votacions necessitaran de consensos i acords entre els grups parlamentaris per facilitar la governabilitat del país.

En aquest sentit, durant els primers dotze mesos, el Govern ha exercit la seva activitat parlamentària en dues vessants: la d'impuls legislatiu, iniciant el procediment que té lloc a la cambra, i com a institució objecte de control parlamentari (a través de les preguntes, les interpellacions, etc.) i que alhora rep l'impuls per a l'acció política (a través de les mocions i les resolucions).

En primer lloc, pel que fa a la funció de control i impuls parlamentari a la qual s'ha sotmès el Govern durant aquest primer any, convé destacar que la fiscalització, i també les directrius, dels grups a l'oposició respecte de l'activitat governamental ha estat més elevada durant el 2011 del que va ser-ho a l'inici de les legislatures anteriors, en què hi havia una majoria parlamentària més àmplia que donava suport al Govern.

Aquest fet ha comportat que s'hagin aprovat moltes més iniciatives. Quant a les xifres concretes del control parlamentari, el president de la Generalitat ha respost 90 preguntes, i els consellers 139 preguntes i s'han debatut 95 interpellacions; els membres del Govern han

contestat a 389 preguntes orals i han mantingut 52 sessions informatives. Respecte de l'impuls polític i de l'acció de Govern, en el ple s'han aprovat 60 mocions subsegüents a una interpellació, i 394 resolucions.

Pel que fa a l'activitat d'impuls legislatiu, les onze lleis aprovades han tingut origen en un projecte de llei. La Cambra ha legitimat així la iniciativa legislativa del Govern, gràcies al treball dels grups parlamentaris durant tota la tramitació parlamentària dels projectes de llei, entre les quals les lleis òmnibus han estat unes de les més destacades. En termes purament numèrics, per aprovar cada iniciativa legislativa ha calgut un suport, cas per cas, de la majoria parlamentària necessària, d'acord amb l'anomenada "geometria variable".

En aquest context legislatiu, el Govern ha impulsat menys projectes de lleis que en les legislatures anteriors, i alguns d'aquests ja estaven previstos dins els compromisos de la seva agenda legislativa. Fer un balanç del primer any és possible,⁵⁴ però serà al final del quadrienni —en acabar la legislatura— quan es podrà valorar si l'executiu ha desplegat per complet la seva convinença legislativa. L'indicador objectiu per valorar-ne el grau d'assoliment serà principalment la presentació d'iniciatives legislatives davant la Cambra, sens perjudici que durant els quatre anys aquest document programàtic i les previsions que s'hi contenen rebin reajustaments per donar resposta a les necessitats derivades de qualsevol nova conjuntura.

Més enllà, però, de rendir comptes (*accountability*) dels compromisos legislatius en l'entorn sociopolític, caldrà ponderar també el grau de qualitat de les noves lleis i posar l'accent en els problemes que es volia resoldre amb cada nova proposta legislativa, així com valorar si s'han assumit les responsabilitats governamentals inicialment recollides en el Programa.

⁵⁴ [Balanç del primer any de la legislatura del Pla de Govern 2011-2014](#), gener de 2012. Alguns projectes de llei, com el de consultes populars no referendàries, són compromisos assumits per l'executiu dins el balanç del primer any d'aplicació del Pla de Govern.

L'impuls de noves lleis catalanes.

LES LLEIS QUE PREVEU IMPULSAR EL GOVERN DURANT LA LEGISLATURA	
PROJECTE DE LLEI	PLA DE GOVERN
Llei general del comerç i dels serveis de Catalunya	eix 1.8 estructura del teixit productiu.
Llei de la ciència per dotar d'un marc jurídic estable el desenvolupament d'un model propi d'R+D+I	eix 1.10 recerca i desenvolupament
Llei de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres	eix 4.3 persones amb discapacitat
Llei de policia de Catalunya	eix 5.2 Policia de la Generalitat - mossos d'esquadra
Llei de governs locals de Catalunya, per actualitzar i adequar les competències	eix 7.3 organització territorial i Administració local
Llei de l'Aran, per desplegar el règim jurídic especial previst a l'Estatut d'autonomia de Catalunya	eix 7.3 organització territorial i Administració local
Llei de finançament local de Catalunya, amb els principis de suficiència de recursos, equitat, autonomia i responsabilitat fiscal dels ens locals	eix 7.3 organització territorial i Administració local
Llei de la finestra única per a totes les administracions catalanes	eix 7.3 organització territorial i Administració local
Llei sobre el protectorat de les fundacions i les associacions declarades d'utilitat pública	eix 7.5 dret i societat
Llei electoral de Catalunya	eix 7.6 transparència de l'Administració i de l'acció de Govern
Llei de consultes populars	eix 8.2 defensa i millora de l'autogovern

[Torna](#)

La producció legislativa.

LLEIS APROVADES EL PRIMER ANY DE LA LEGISLATURA (2011)		
LLEI	INICIATIVA	APROVACIÓ
Llei 1/2011 , de 17 de febrer, d'autoritzacions financeres i normes pressupostàries i tributàries durant el període de pròrroga pressupostària (DOGC 5824 , de 23.02.2011)	Acord de Govern d'1.02.2011 (Projecte de llei 200-00001/09)	Sessió plenària de 9.02.2011 Aprovada, en lectura única, per 115 vots a favor (CiU, PSC, PPC i ERC), 7 en contra (SI i Ciutadans) i 10 abstencions (ICV-EUiA)
Llei 2/2011 , de l'11 de maig, de modificació de la Llei 1/2009, de 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència (DOGC 5880 , de 17.05.2011)	Acord de Govern de 5.04.2011 (Projecte de llei 200-00002/09)	Sessió plenària de 4.05.2011 Aprovada, en lectura única, per 83 vots a favor (CiU, PSC) i 41 en contra (PPC, ICV-EUiA, ERC, SI i Ciutadans)
Llei 3/2011 , de 8 de juny, de modificació de la Llei 19/2010, de 7 de juny, de regulació de l'impost sobre successions i donacions (DOGC 5900 , 15.06.2011)	Acord de Govern de 5.04.2011 (Projecte de llei 200-00003/09)	Sessió plenària d'1.6.2011 Aprovada en lectura única per 80 vots a favor (CiU, PPC i Joan Laporta), i 50 en contra (PSC, ERC, ICV-EUiA, Ciutadans i SI)
Llei 4/2011 , de 8 de juny, de modificació de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries (DOGC 5900 , 15.06.2011)	Acord de Govern de 10.05.2011 (Projecte de llei 200-00004/09)	Sessió plenària d'1.6.2011 Aprovada, en lectura única, per 79 vots a favor (CiU, PPC, Ciutadans), 39 en contra (PSC, ERC i Joan Laporta) i 12 abstencions (ICV-EUiA i SI)
Llei 5/2011 , de 19 de juliol, de modificació de la Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques (DOGC 5925 , 21.07.2011)	Acord de Govern de 7.06.2011 (Projecte de llei 200-00007/09)	Sessió plenària de 6.7.2011 Aprovada, en lectura única, per 132 vots a favor, 0 en contra i 0 abstencions

Llei 6/2011 , de 27 de juliol, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2011 (DOGC 5931 , 29.07.2011)	Acord de Govern de 31.05.2011 (Projecte de llei 200-00005/09)	Sessió plenària de 20.7.2011 Aprovada per 62 vots a favor (CiU i Joan Laporta), 54 en contra (PSC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 18 abstencions (PPC)
Llei 7/2011 , de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres (DOGC 5931 , 29.07.2011. Correcció d'errada DOGC 5966 , 19.09.2011)	Acord de Govern de 31.05.11 (Projecte de llei 200-00006/09)	Sessió plenària de 20.7.2011 Aprovada per 63 vots a favor (CiU i Joan Laporta), 54 en contra (PSC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 18 abstencions (PPC); aprovació en votació separada de la disposició addicional tretzena per 119 vots a favor (CiU, PSC, ICV-EUiA, PPC i Laporta), 3 en contra (SI) i 13 abstencions (ERC i Ciutadans)
Llei 8/2011 , de 27 de desembre, de modificació de la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Governos Locals (DOGC 6034 , de 29.12.2011)	Acord de Govern de 15.11.2011 (Projecte de llei 200-00016/09)	Sessió plenària de 21.12.2011 Aprovada, en lectura única, per 128 vots a favor i 3 en contra
Llei 9/2011 , de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica (DOGC 6035 , de 30.12.2011 Correcció d'errades de publicació DOGC 6051 , de 24.1.2012. Correcció d'errades de publicació DOGC 6054 , de 27.01.2012)	Acord de Govern de 6.07.2011 (Projecte de llei 200-00010/09)	Sessió plenària de 22.12.2011 Aprovada en votacions separades amb diferents suports

Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa (DOGC 6035, de 30.12.2011. Correcció d'errades de publicació DOGC 6048, de 19.01.2012. Correcció d'errades de publicació DOGC 6050, de 23.01.2012. Correcció d'errades de publicació DOGC 6053, de 26.01.2012)	Acord de Govern de 6.07.2011 (Projecte de Llei 200-00008/09)	Sessió plenària de 21.12.2011 Aprovada en votacions separades amb diferents suports
Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa (DOGC 6034, de 29.12.2011) (DOGC 6035, de 30.12.2011. Correcció d'errades de publicació DOGC 6052, de 25.01.2012)	Acord de Govern de 6.07.11 (Projecte de Llei 200-00009/09)	Sessió plenària de 21.12.2011 Aprovada en votacions separades amb diferents suports

[Torna](#)

Visió de conjunt de les iniciatives parlamentàries

Tipus d'iniciativa	Any 2011
Projectes de llei	20
Proposicions de llei	50
Decrets llei	4
Propostes de resolució	761
Resolucions	395
Interpel·lacions	95
Mocions	60
Preguntes orals al president	90
Preguntes orals al Govern contestades en ple	139
Preguntes orals al Govern en comissió (assignades)	1.124
Preguntes orals al Govern en comissió (contestades)	389
Preguntes amb resposta escrita	15.161
Sessions informatives	52
Sol·licituds d'informació	95
TOTAL	18.435

[Torna](#)