

LA FIGURA DEL SECRETARI GENERAL A L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Jordi Matas Dalmases

Departament de Dret Constitucional i Ciència Política
de la Universitat de Barcelona

Introducció

Els càrrecs de designació política de l'Administració catalana, els quals són molt lluny de l'elecció directa dels electors (electors - diputats - president de la Generalitat - consellers - alts càrrecs de l'Administració), són persones amb un gran poder de decisió política i acostumen a ser uns grans desconeguts de la societat que administren. En general, té més poder de decisió política un alt càrrec de l'Administració catalana (secretari general o director general) que un diputat al Parlament de Catalunya. El diputat acostuma a ser un instrument i l'alt càrrec de l'Administració decideix.

És per això que m'ha interessat iniciar uns breus comentaris sobre els alts càrrecs de l'Administració i, més concretament, sobre una de les figures encara més desconegudes que trobem dins d'aquests càrrecs: la del secretari general. Molts ciutadans coneixen les persones que estan al capdamunt dels diversos departaments: els consellers; molts menys coneixen les persones que estan al capdamunt de les diverses divisions sectorials que hi ha en els departaments: els directors generals, i molt pocs coneixen els secretaris generals, que jeràrquicament se situen entre els primers i els segons, i són unes peces molt importants dins de l'Administració catalana. La figura del secretari general està molt poc definida, i els pocs que la coneixen consideren que té un perfil clarament tècnic. Des del meu punt de vista, però, els secretaris generals tenen un perfil fonamentalment polític i la seva funció, sovint menystinguda, és d'una importància cabdal, no sols per al funcionament tècnic dels diversos departaments administratius sinó també per al procés de decisió política.

En primer lloc, caldrà veure quin és el perfil que atorga la llei als secretaris generals, és a dir, quin és el perfil que haurien de tenir, i, en segon lloc, intentaré esbrinar quin és el perfil que realment tenen i si s'aparta molt o poc de l'anterior. Per estudiar el primer aspecte, em basaré en les principals lleis que regulen aquesta figura, per tal de veure quina categoria li atorguen, quin lloc jeràrquic li assignen i quines funcions li encomanen; i per estudiar el segon, em basaré en l'observació personal i en les més de cent cinquanta hores d'entrevista que he mantingut amb secretaris generals i directors generals de l'Administració catalana per a l'elaboració d'un estudi més ambiciós sobre els alts càrrecs.

Amb aquest treball només pretenc fer, doncs, unes breus reflexions sobre la figura del secretari general de l'Administració catalana més enllà d'un enfocament purament jurídic, però partint d'aquesta visió. No es pretén, doncs, fer-ne una anàlisi exhaustiva, que segurament requerriria també una anàlisi comparada, sinó només donar unes

pautes de raonament per, d'una banda, desterrar la idea que el càrrec de secretari general és un càrrec tècnic i, de l'altra, descobrir o emfasitzar la gran importància de la figura del secretari general.

1. La regulació de la figura del secretari general

Hi ha dues lleis que cal destacar de la regulació de la figura del secretari general: la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat; i, sobretot, la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

L'objectiu de la primera és desplegar l'art. 9. 1 de l'Estatut i, per tant, determinar les institucions d'autogovern de Catalunya. En el títol III, del Consell Executiu o Govern, hi ha el capítol V, que fa referència a l'organització de les conselleries o departaments i on es dibuixen les principals línies organitzatives de l'Administració catalana. En primer lloc, estableix que el Govern s'organitza en conselleries o departaments i que aquests són els que integren l'Administració de la Generalitat (art. 79. 1). Pel que fa al nombre de conselleries o departaments, cal establir-lo mitjançant una llei i es deixa al Govern la possibilitat d'agrupar, dividir o suprimir departaments, atenent al principi d'economia de la despesa pública o al de millorament de l'eficàcia dels serveis (art. 79. 2). Tot seguit la Llei se centra en l'organització interna de cada departament (art. 80): al capdamunt del departament hi ha d'haver un conseller i, a més, cada departament ha de tenir una secretaria general i ha d'estructurar-se en serveis, que es poden agrupar en direccions generals. Finalment, afegeix que l'estructura interna de cada departament es fixa per mitjà d'un decret i, per tant, l'encarregat de fixar-la és el Govern (art. 81). Així doncs, en cadascun dels diversos departaments de l'Administració catalana hi ha, preceptivament, un secretari general, tot i que la Llei 3/1982 no ens diu quina és la seva situació jeràrquica dins del departament ni quines són les seves funcions.

Més important per a la regulació de la figura del secretari general és la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Dels principis generals que estableix aquesta llei, ens interessa, sobretot, el de l'art. 5: «1. Els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat són el President, el Govern i els Consellers. 2. Els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat es regeixen per aquesta llei, per les disposicions contingudes en la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat, i per les altres disposicions que específicament els regulin. 3. Són alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat els Secretaris Generals i els Directors Generals». Abans d'entrar a assenyalar quins són els diversos òrgans de l'Administració catalana, la llei prefereix delimitar aquells que estan situats al capdamunt de la piràmide administrativa i atorgar-los una categoria específica: la d'òrgan superior i la d'alt càrrec. Als secretaris generals, juntament amb els directors generals, els atorga la categoria d'alt càrrec.

En el Projecte de llei, que es va publicar en el *Butlletí del Parlament de Catalunya* (núm. 20, de 8 de novembre de 1988), aquest mateix article estava redactat de la manera següent: «1. Els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat són el President, el Consell Executiu, els Consellers. 2. Els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat es regeixen per aquesta llei, per les disposicions contingudes

en la Llei 3/1982, del 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat i per les altres disposicions que específicament els regulin». Hi faltava, doncs, el tercer apartat, que fa referència precisament a la categoria dels alts càrrecs. A aquesta redacció del Projecte de Llei s'hi van presentar dues esmenes que ens interessa destacar. En primer lloc, el grup parlamentari socialista va esmenar el primer apartat de l'article, on volia afegir: «els Consellers, *els òrgans unipersonals amb rang jeràrquic assimilat a Consellers i els Secretaris Generals dels Departaments i les Comissions de Govern*». Així doncs, volien ometre els directors generals i equiparar els consellers i els secretaris generals, tal com fa la Llei 10/1983, d'organització de l'Administració central de l'Estat,¹ la qual cosa hauria implicat una potenciació segurament excessiva d'aquests últims dins de l'estructura departamental. Aquesta esmena no va ser adoptada per la Ponència² i més endavant, en el debat parlamentari, va ser retirada a causa de l'acceptació d'una altra esmena proposada per Iniciativa per Catalunya. És precisament aquesta segona esmena l'altra que ens interessa destacar. El que pretenia era, bàsicament, afegir un nou apartat, el tercer, a l'article, amb el contingut següent: «3. *Són alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat els secretaris generals i els directors generals*». Segons els representants d'aquest grup parlamentari, calia donar als secretaris generals i als directors generals una classificació dins dels òrgans de l'Administració, ja que la Llei no ho feia. A més, a diferència del grup parlamentari socialista, consideraven que els secretaris generals i els directors generals havien de tenir una classificació diferent de la dels consellers —òrgans superiors—, i també diferent de la d'altres càrrecs inferiors de l'Administració —subdirectors generals, caps de servei, caps de secció i caps de negociat—. La ponència va recomanar l'adopció d'aquesta esmena, que va ser acceptada per tots els grups parlamentaris.

Després de fixar quins són els diversos departaments de l'Administració de la Generalitat, la Llei 13/1989, en l'art. 11, en dibuixa l'estructura interna. Al capdamunt de cada departament, com ja recull la Llei 3/1982, hi ha un conseller, i a sota d'aquest, una secretaria general (excepcionalment, els departaments també poden crear una secretaria general adjunta)³ i les direccions generals que calguin. La creació, la modificació, la supressió, l'agrupació, la divisió i el canvi de denominació de les direccions generals⁴ s'ha de fer, tal com prescriu l'art. 11.3, per decret del Govern de Catalunya,⁵ i, finalment, la Llei també preveu que es pugui crear una direcció de serveis, amb rang de direcció general, en els departaments on calgui, d'acord amb el

1. Així, l'art. 8.1 d'aquesta Llei diu: «*Son órganos superiores de los departamentos ministeriales: los Ministros, los Secretarios de Estado, los Subsecretarios y los Secretarios Generales que tengan rango de Subsecretario*».

2. La Ponència de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, nomenada el dia 1 de març de 1989, estava formada pels diputats següents: Jaume Camps, del grup parlamentari de Convergència i Unió; Luis Andrés García Sáez, del grup socialista; Manuel Ferran Bauzá, del grup parlamentari Popular; Rafael Ribó, del grup parlamentari d'Iniciativa per Catalunya; Josep Lluís Carod-Rovira, del grup parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, i Javier Latorre, del grup mixt.

3. En principi, només es va crear una secretaria general adjunta en el Departament de Presidència. Posteriorment, la Llei 2/1992, de 7 de juliol, de modificació de la Llei 13/1989, ha limitat la creació de secretaries generals adjuntes al Departament de Presidència, tot i que el Govern pot crear, en el si d'un departament, secretaries sectorials, amb rang orgànic de secretaria general, si l'especificitat o la complexitat tècnica o organitzativa d'un àmbit material determinat ho requereix.

4. La Llei 2/1992, de 7 de juliol, hi afegeix la secretaria general adjunta i les secretaries sectorials.

5. Aquest apartat va ser afegit a partir d'una esmena del PSC.

volum de gestió o la complexitat d'aquesta.⁶ Tot i que qui legalment nomena i separa els alts càrrecs és el Govern, tal com estableix l'art. 71.g de la Llei 3/1982, cada conseller té l'atribució de proposar al Govern el nomenament i el cessament dels alts càrrecs del seu departament (art. 12.e de la Llei 13/1989). Són els consellers, per tant, els que formen el seu equip.

La Llei considera els secretaris generals com la segona autoritat dins del departament (art. 13). Estan situats, doncs, per sota del conseller i per sobre dels directors generals. Dins de qualsevol Administració, la jerarquia és un element força important, ja que no sols en depèn la negociació quotidiana sinó simplement la comunicació intradepartamental i interdepartamental entre determinats càrrecs. L'Administració de la Generalitat de Catalunya no n'és una excepció, i a alguns càrrecs se'ls ha atorgat un determinat rang per poder comunicar-se horitzontalment amb els consellers, secretaris generals o directors generals. Així, es poden posar dos exemples per a cada rang: els dos comissionats creats el 1992 —el comissionat per a Actuacions Exteriors i el comissionat per a Universitats i Recerca—⁷ tenen rang de conseller;⁸ el director general de la Funció Pública i el vice-president executiu del Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració de la Generalitat tenen rang de secretari general;⁹ els directors de serveis —com, per exemple, el de Governació, que sorprenentment és l'únic que hi ha actualment— i els diversos directors d'àrea del Servei Català de la Salut tenen rang de directors generals.¹⁰ Les funcions que tenen assignades aquests càrrecs expliquen, en principi, el rang que se'ls ha donat.

6. Aquesta nova figura va ser motiu de discussió, ja que alguns grups parlamentaris consideraven que era difícil de justificar i que només serviria per augmentar el nombre d'alts càrrecs i la burocratització de l'Administració.

7. El comissionat per a Actuacions Exteriors va ser creat pel Decret 190/1992, de 14 de setembre, i el comissionat per a Universitats i Recerca, pel Decret 318/1992, de 28 de desembre.

8. L'art. 10 de la Llei 13/1989 diu que «excepcionalment, el Govern pot nomenar comissionats, amb la categoria d'alt càrrec (llevat que es tracti de consellers del mateix Govern), als quals s'ha d'assignar un àmbit d'actuació específic». La redacció del projecte de llei era diferent, ja que donava a tots els comissionats rang de conseller. En principi, el grup socialista, el d'Iniciativa per Catalunya i el mixt s'oposaven a aquesta redacció. Concretament, el d'Iniciativa per Catalunya va demanar que es rebaixés el rang al d'alt càrrec i que es reservés el rang de conseller només per als titulars dels departaments, tal com s'estableix en l'esmentat article. Finalment, la Llei 2/1992, de 7 de juliol, ha modificat l'art. 10 de la Llei 13/1989, i l'ha deixat redactat de la manera següent:

«1. Excepcionalment, el Govern pot nomenar comissionats, als quals ha d'assignar un àmbit d'actuació específic. Aquest àmbit d'actuació s'ha de configurar per a l'atribució específica i parcial de l'exercici de les competències administratives establertes en els art. 12, 13 i 14.

»En tot cas, els comissionats actuen sota la direcció superior del titular del departament a què estan adscrits i depenen del secretari general en les funcions d'aquest que no els hagin estat atribuïdes.

»El mandat dels comissionats és el de la legislatura, sens perjudici de llur eventual renovació pel Govern si persisteixen les causes que en van motivar el nomenament.

»2. Els comissionats assisteixen a les reunions del Govern quan hi són especialment convocats per a informar del desenvolupament de les funcions que tenen encomanades.»

9. Pel que fa al rang de secretari general que té el director general de la Funció Pública, així ho disposa l'art. 12.2 de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat. Quant a la vice-presidència del Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració de la Generalitat, si bé no ho preveu el Decret 23/1986, de 30 de gener, de creació del Comitè Assessor, sí que ho trobem en l'art. 1.2 del Decret 69/1989, de 4 d'abril, que modifica l'anterior i que assigna a aquest càrrec la categoria de secretari general.

10. L'art. 11.4 de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració, és el que atorga rang de director general als directors de serveis.

Així, el comissionat per a Actuacions Exteriors és l'encarregat, entre d'altres qüestions,¹¹ de coordinar i impulsar l'actuació de la Generalitat en la seva projecció exterior i, a aquest efecte, els departaments de la Generalitat han d'informar el Comissionat dels seus projectes i actuacions. Quant al director general de la Funció Pública, podem observar que les funcions que té assignades fan que sovint hagi de relacionar-se amb secretaris generals: elaborar disposicions generals en matèria de funció pública; gestionar el Registre General de Personal; programar efectius de l'Administració de la Generalitat i proposar les corresponents convocatòries de proves de selecció, i també, si s'escau, fer una provisió de llocs de treball generals, donar suport tècnic i assessorament en matèria de funció pública als departaments i organismes de la Generalitat, etc.¹² Passa el mateix amb el vice-president executiu del Comitè Assessor, el qual s'encarrega bàsicament d'estudiar les diferents tècniques administratives d'organització i d'elaborar i executar les propostes d'organització de l'Administració de la Generalitat.¹³ A més, al Ple del Comitè Assessor assisteixen tots els secretaris generals dels departaments i tres directors generals amb competències horitzontals: el director general del Gabinet Jurídic Central, el director general de la Funció Pública i el director del Centre Informàtic de la Generalitat, a més del director de l'Escola d'Administració Pública.¹⁴ Finalment, els directors de servei i els directors d'àrea del Servei Català de la Salut també tenen una relació constant amb directors generals, la qual cosa fa del tot necessari equiparar-los a aquest rang.

Un cas especial és el secretari general de la Presidència, que, si bé té rang de secretari general, actua com un conseller, ja que dirigeix el departament de la Presidència i assisteix a les reunions setmanals del Consell Executiu,¹⁵ en canvi, poques vegades assisteix a les reunions del Consell Tècnic, que és la reunió setmanal dels secretaris generals de tots els departaments. Qui realment exerceix les funcions de secretari general en el Departament de Presidència i qui assisteix a les reunions del Consell Tècnic és el secretari general adjunt.¹⁶ A més, cal afegir que quan es va fer la primera redacció del Projecte de llei d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, l'art. 10 començava dient: «El titular de la Secretaria General de la Presidència té rang assimilat a conseller». Aquest primer paràgraf va

11. Les funcions assignades al comissionat per a Actuacions Exteriors les trobem en l'esmentat Decret 190/1992, de 14 de setembre, amb el qual es va crear aquest càrrec.

12. Aquestes són, entre d'altres, les funcions que trobem en l'art. 12.1 de la Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat.

13. Aquestes són les funcions que trobem en l'art. 2 del Decret 23/1986, de 30 de gener, pel qual es va crear el Consell Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració de la Generalitat (DOGC, núm. 651, pàg. 491).

14. Aquest últim va ser afegit en el Decret 69/1989, de 4 d'abril, de modificació de l'art. 3 del Decret 23/1986, de 30 de gener, pel qual es va crear el Comitè Assessor.

15. Així ho estableixen el Decret 108/1982, de 12 de maig, i el Decret 200/1986, de 4 de juliol, de reestructuració de la Secretaria General de la Presidència i creació de la Secretaria General Adjunta.

16. Així ho estableix també el Decret 200/1986, de 4 de juliol, en el seu art. 2.2:

«El Secretari General Adjunt de la Presidència exercirà, respecte a les Direccions Generals esmentades a l'apartat anterior, les funcions pròpies dels Secretaris Generals dels Departaments, i també les que li delegui el titular del Departament de la Presidència.

»Així mateix, assistirà a les reunions dels Secretaris Generals dels Departaments com a representant del Departament de la Presidència, formarà part de totes les Comissions Interdepartamentals i de tots els Organismes on estigui representant el Departament de la Presidència i donarà suport administratiu a les Comissions i als Organismes adscrits al Departament.»

ser criticat pel grup mixt, pel grup parlamentari d'Esquerra Republicana i, sobretot, pel grup parlamentari d'Iniciativa per Catalunya, el quals en van demanar la supressió. Esquerra Republicana de Catalunya proposava canviar la redacció de manera que no s'explicités el fet que hagués de tenir rang de conseller, sinó que només es digués que la seva remuneració havia de ser l'equivalent a la d'un conseller. En canvi, Iniciativa per Catalunya volia anar més enllà, ja que considerava que «Si les tasques encomanades al departament són tan rellevants com per ser encarregades a un titular amb rang de conseller, res no impedeix destriar la Presidència de la Generalitat de la titularitat del Departament de Presidència». El diputat Rafael Ribó, en la sessió plenària del 29 de novembre del 1989, fins i tot va dir que l'esmena a aquest primer apartat de l'art. 10 podria tenir un nom i un cognom, fent una al·lusió clara a l'ex-secretari general de la Presidència, Lluís Prenafeta. Però abans d'aquest ple es va fer una esmena transaccional a l'art. 10, on se suprimeix aquest apartat i, per tant, se'n va evitar la discussió.

Quant a les funcions que tenen assignades els secretaris generals, la Llei 13/1989 les enumera en l'art. 13:

1. Representar el departament per delegació del conseller i exercir, sota la direcció del titular del departament, les funcions que aquest li delegui.
2. Assumir la inspecció dels centres, les dependències i els organismes adscrits al departament, sens perjudici de les atribucions pròpies dels directors generals, i dirigir i organitzar els serveis generals del departament.
3. Vetllar per l'organització, la simplificació i la racionalització administratives i assegurar el suport tècnic i jurídic general del departament.
4. Ser l'òrgan de comunicació amb altres administracions i entitats que tinguin relació amb el departament i amb altres departaments, organismes i entitats que en depenen, sens perjudici de les atribucions que tenen els directors generals sobre aquesta qüestió.
5. Coordinar l'actuació del departament en relació amb les transferències de funcions i serveis.
6. Ser el cap superior de tot el personal del departament i resoldre els assumptes que afecten aquest personal, llevat que pertoquin al conseller; contractar el personal laboral, i nomenar els funcionaris interins del departament.
7. Coordinar, sota la direcció del conseller, els programes i les actuacions de les diferents direccions generals i dels organismes adscrits al departament.
8. Tramitar les disposicions generals i, si escau, elaborar-les i fer-ne l'estudi i l'informe.
9. Elaborar, conjuntament amb els directors generals, l'avantprojecte de pressupost del departament per sotmetre'l al conseller, tramitar el dels organismes i les entitats adscrits al departament, i dirigir i controlar la gestió del pressupost del departament.
10. Supervisar l'adquisició de subministraments, béns i serveis, i també els expedients de contractació de qualsevol tipus; autoritzar les despeses dins els límits que estableixi el reglament i fer informe de les propostes de les despeses que excedeixin aquests límits.
11. Elaborar els programes de necessitats del departament i exercir les altres funcions que la legislació vigent li atribueixi.

12. Proposar les reformes encaminades a millorar i perfeccionar els serveis dels diferents centres del departament i preparar els mètodes de treball, tenint en consideració els costos i el rendiment.¹⁷

A més d'aquests dotze punts, cal assenyalar que els secretaris generals dels diversos departaments integren el Consell Tècnic, al qual, com preveu l'art. 17, correspon fer l'anàlisi i l'estudi de les disposicions i els afers que han de ser sotmesos a l'aprovació del Govern. Els art. 13 i 17 són, en definitiva, la justificació legal de la ubicació jeràrquica que la mateixa Llei assigna a la figura del secretari general.

2. La figura del secretari general dins l'eix polític-tècnic

En la llista de funcions que l'art. 13 de la Llei 13/1989 assigna als secretaris generals es pot observar com, a més de funcions de tipus tècnic, els secretaris generals també tenen funcions polítiques que incideixen clarament en les polítiques que porta a terme el departament. Així, només amb la simple lectura d'aquest article ja podem desprendre'ns de la idea, molt freqüent en els directors generals, que els secretaris generals són càrrecs amb funcions exclusivament tècniques. Ara bé, si només ens fixem en les funcions que la llei assigna als secretaris generals, el seu perfil sembla més tècnic del que realment és. Són uns altres els elements que ens indiquen per què es pot parlar d'un contingut polític i d'una gran força política de la figura del secretari general:

—En primer lloc, cal tenir present que aquest càrrec va passar de denominar-se *secretari general tècnic* a denominar-se *secretari general*, sense el qualificatiu de tècnic, la qual cosa implica que es va voler donar un perfil més polític a aquesta figura.

—En segon lloc, com he dit, la Llei el situa com la segona autoritat jeràrquica dins del departament després del conseller. I dins de l'Administració, com també s'ha dit, la jerarquia és important, i la tendència és que, a mesura que els càrrecs van pujant dins l'escala jeràrquica de l'administració, el seu contingut polític és més elevat. Per tant, el contingut polític del perfil de la segona autoritat de qualsevol departament administratiu, com el del secretari general, és difícil de dissimular.

—En tercer lloc, fins i tot la mateixa Llei assigna als secretaris generals unes funcions clarament polítiques: representar el departament per delegació del conseller, comunicar-se amb altres administracions i entitats relacionades amb el departament, coordinar l'acció del departament en relació amb les transferències de funcions i de serveis, coordinar els programes i les actuacions de les direccions generals i dels organismes adscrits al departament, etc.

—En quart lloc, tot i que també tenen assignades importants funcions tècniques, aquestes, de retruc, influeixen decisivament en aspectes polítics. Així, funcions com les relacionades amb el pressupost o amb el personal del departament tenen una incidència política extraordinària.

17. Aquesta última funció va ser introduïda gràcies a una esmena del grup mixt.

—En cinquè lloc, el secretari general és sempre una persona d'absoluta confiança del conseller, i fins i tot es pot considerar com el càrrec de més confiança que té el conseller dins del departament. Així, com ara veurem, mentre que el canvi d'un conseller comporta a curt termini un canvi del secretari general, aquest fet és més difícil de percebre en els directors generals, el perfil dels quals requereix una dosi més alta d'especialitat.

—En sisè lloc, i sense ser l'últim en importància, els secretaris generals es reuneixen setmanalment en l'anomenat Consell Tècnic, en el qual, com hem vist quan esmentàvem les seves funcions, s'estudien les disposicions i els afers que han de ser sotmesos a l'aprovació del Govern. És a dir, impulsen, endarrereixen o paralitzen aquelles qüestions que hauran de ser discutides pels consellers i pel president de la Generalitat; en definitiva, doncs, fan l'agenda del Consell Executiu i la debaten prèviament. En el Consell Tècnic, que si s'anomenés «Consell Polític» reflectiria més la realitat, també és on es fa la discussió prèvia —i on hi ha la negociació interdepartamental més dura— dels pressupostos.

La figura del secretari general té, doncs, un contingut més polític que tècnic i, a més, un protagonisme clar dins del departament. No obstant aquesta preeminència política, el càrrec de secretari general no es pot considerar com un primer pas per arribar a ser conseller o com la principal font de reclutament dels consellers, sinó que aquesta cal buscar-la fora de l'Administració. Així, des del 1980 fins al 1993 només hi ha hagut quatre secretaris generals que han arribat a consellers (Basáñez, Vallvé, Vilalta i Cuenca), dos dels quals curiosament van ser secretaris generals amb el conseller Cullell —Basáñez i Vilalta—. ¹⁸ Seguint amb aquest aspecte promocional, les xifres canvien si observem quants secretaris generals han estat prèviament directors generals: un de cada tres. ¹⁹ Per tant, en aquest cas sí que es pot dir que la font de reclutament és més clara, tot i que cal dir que la majoria de secretaris generals no han passat pel grau jeràrquic inferior al seu. No obstant això, el càrrec de secretari general és més un punt d'arribada que un punt de partida dins l'escala jeràrquica de l'Administració.

El que m'ha interessat destacar en aquest apartat és que la figura del secretari general es pot qualificar de més política que tècnica, i és precisament aquesta preeminència política dels secretaris generals, esquematitzada en els sis punts que acabem de veure, la que sovint comporta conflictes amb altres càrrecs del departament i, sobretot, amb els directors generals.

3. El secretari general: un càrrec conflictiu i poc gratificant

Les funcions que la Llei assigna als secretaris generals i el fet de ser la segona autoritat del departament, fan dels secretaris generals una figura conflictiva dins de l'Administració catalana. Aquesta conflictivitat té l'origen, no sols en les seves fun-

18. D'aquests quatre, tres van ser consellers de departaments diferents d'aquells on van ser secretaris generals.

19. Tots ells, excepte un sol cas, ho han estat dins del mateix departament en el qual posteriorment han estat secretaris generals.

cions polítiques, sinó també en les tècniques. Així, començant per aquestes últimes, el fet d'assumir funcions com les de la simplificació i la racionalització administratives o les de la contractació del personal laboral i el nomenament de funcionaris interins, fa que sovint siguin criticats pels directors generals del departament, que no veuen de bon ull aquest control o la necessitat d'aquest vist-i-plau del secretari general, que pot arribar a encotillar, segons expressen alguns directors generals, la seva capacitat de gestió. Un altre punt clarament conflictiu entre els secretaris generals i els directors generals és la negociació interna del pressupost. Els secretaris generals han de portar a terme una negociació doble: d'una banda, una d'intradepartamental amb els seus directors generals i, d'una altra, una d'interdepartamental amb la resta de secretaris generals, amb el secretari general d'Economia i Finances i amb l'interventor general. Aquesta negociació dins i fora del departament situa els secretaris generals en una posició incòmoda, però, alhora, amb una capacitat d'iniciativa elevada: en la negociació interna, a vegades el secretari general decideix, juntament amb el conseller, quines direccions generals s'han de potenciar en cada exercici pressupostari, la qual cosa, en general, no agrada als directors generals. Cal advertir, però, que la negociació interna de cada departament no té unes característiques homogènies, perquè en bona part depèn de qui sigui el conseller, de qui sigui el secretari general i de quins siguin els directors generals. Hi ha secretaris generals que saben o poden imposar el seu criteri pressupostari i d'altres que, en canvi, el que fan és deixar que la negociació és produeixi entre direccions generals i adoptar després la decisió presa, i, només en cas que no s'arribi al consens, prendre llavors la iniciativa.

És evident que el secretari general, com a segona autoritat del departament i com a persona amb funcions polítiques, pot arribar a ser un filtre en la relació entre els directors generals i els consellers. Pel que fa a les funcions polítiques, doncs, als directors generals tampoc no els agrada la interposició d'una tercera persona, el secretari general, en el diàleg polític entre ells i els consellers. Això, segons alguns directors generals, pot alentir o, fins i tot, paralitzar les decisions polítiques de les direccions generals. En aquest aspecte, com en l'anterior, segons quins siguin els alts càrrecs del departament, la balança pot anar més a favor del secretari general, dels directors generals o, encara més, d'un determinat director general. No obstant això, la proximitat entre el conseller i el secretari general fa que aquest generalment estigui més ben situat que els directors generals a l'hora de resoldre els conflictes interns.

Però malgrat ser una figura bàsica del departament i malgrat ser una figura d'una preeminència política destacable, alguns secretaris generals consideren que les funcions que comporta el seu càrrec fan que aquest sigui poc gratificant. En primer lloc, pels conflictes que, com acabem de veure, genera la seva activitat. Aquests conflictes es produeixen entre alts càrrecs (entre secretaris generals i directors generals) i, per tant, tenen un contingut i unes conseqüències polítiques notables. I en segon lloc, perquè aquesta activitat té un àmbit de projecció que poques vegades va més enllà del departament, i pràcticament mai, més enllà de l'Administració. El fet que les seves funcions no tinguin com a destinataris directes els ciutadans fa que aquests els coneguin menys o, fins i tot, gens. En canvi, això no passa en el cas dels consellers ni tampoc en el cas dels directors generals, la gestió dels quals té un ressò que gairebé sempre va més enllà de la mateixa Administració i que afecta directament determinats sectors socials. Això fa que els secretaris generals «hagin de fer la feina bruta del departament i no surtin mai a la foto».

4. El secretari general: un càrrec d'absoluta confiança del conseller

La permanència dels secretaris generals en el càrrec es pot dir que depèn de la permanència del conseller. Quan canvia el conseller, poc després també acostuma a haver-hi un canvi de secretari general. D'això es dedueix que els consellers volen cobrir aquest càrrec amb persones d'absoluta confiança, la qual cosa és també un indicador de la importància del càrrec. Si ens fixem, doncs, en els canvis de consellers i de secretaris generals des del 1980 fins al gener del 1993, podem veure fàcilment aquesta tendència. Aquests canvis els trobem en els següents quadres, en els quals hi ha el nom dels diversos consellers i secretaris generals, i la data del decret de nomenament i de cessament.

Consellers i secretaris generals dels departaments de la Generalitat de Catalunya des del 1980 fins al 1993

Governació

Consellers	Secretaris generals
Joan Vidal Gayolà (8-5-80 / 24-8-82)	Francesc Lliset Borrell (13-5-80 / 5-4-81)
Macià Alavedra Moner (24-8-82 / 9-5-86)	<i>Josep Margalef Meler</i> (13-4-81 / 17-6-86)
Agustí Bassols Parés (9-5-86 / 4-7-88)	Núria de Gispert Català (17-6-86 / 27-7-88)
Josep Gomis Martí (4-7-88 / 22-12-92)	Immaculada Folchi Bonafonte (27-7-88 / 28-4-92) Manuel Feu Manso (11-5-92 / 27-1-93)
M. Eugènia Cuenca Valero (22-12-92)	Marisa Florensa Palau (27-1-93)

Economia i Finances

Consellers	Secretaris generals
Ramon Trias Fargas (8-5-80 / 16-11-82)	<i>Florià Ibar Concha</i> (10-4-81 / 23-6-83)
Jordi Planasdemunt Gubert (16-11-82 / 8-6-83)	
Josep M. Cullell Nadal (8-6-83 / 23-4-87)	J. Manuel Basáñez Villaluenga (23-6-83 / 23-4-87)
J. Manuel Basáñez Villaluenga (23-4-87 / 23-4-88)	Josep Servat Rodríguez (15-5-87 / 25-8-88)
Ramon Trias Fargas (23-4-88 / 22-10-89)	Manuel Feu Manso (25-8-88 / 4-4-89)
	<i>Enric Arderiu Gras</i> (4-4-89)
Macià Alavedra Moner (24-10-89)	

Ensenyament

Consellers	Secretaris generals
Joan Guitart Agell (8-5-80 / 4-7-88)	Francesc Noy Ferré (13-5-80 / 13-9-82) M. Eugènia Cuenca Valero (13-9-82 / 9-5-86) Carme Laura Gil Miró (9-5-86 / 17-6-86) Josep Margalef Meler (17-6-86 / 1-8-88)
Josep Laporte Salas (4-7-88 / 22-12-92)	Josep Grifoll Guasch (1-8-88 / 11-1-93)
Joan M. Pujals Vallvé (22-12-92)	Antoni Gelonch Viladegut (11-1-93)

Cultura

Consellers	Secretaris generals
Max Cahner Garcia (8-5-80 / 18-6-84)	Lluís de Carreras Serra (23-6-80 / 20-9-84)
Joan Rigol Roig (18-6-84 / 19-12-85)	Montserrat de Vehí Torra (20-9-84 / 16-1-86)
Joaquim Ferrer Roca (19-12-85 / 4-7-88)	Aldo d'Ambrosio Gomàriz (16-1-86 / 20-2-87)
	<i>Glòria Riera Alemany</i> (20-2-87 / 16-7-90)
Joan Guitart Agell (4-7-88)	Joaquim Triadú Vila-Abadal (16-7-90)

Sanitat i Seguretat Social

Consellers	Secretaris generals
Josep Laporte Salas (8-5-80 / 22-7-88)	Josep Grifoll Guasch (19-5-80 / 1-8-88)
Xavier Trias Vidal de Llobatera (22-7-88)	Josep Servat Rodríguez (25-8-88 / 3-4-90) Joaquim Tosas Mir (3-4-90 / 24-11-92)

Política Territorial i Obres Públiques

Consellers	Secretaris generals
Josep M. Cullerell Nadal (8-5-80 / 8-6-83)	<i>Albert Vilalta González</i> (12-5-80 / 20-6-85)
Xavier Bigatà Ribé (14-6-83 / 4-7-88)	<i>Joaquim Tosas Mir</i> (21-6-85 / 3-4-90)
Joaquim Molins Amat (4-7-88)	Senén Florensa Palau (3-4-90 / 4-8-92) Joan I. Puigdollers Noblom (25-9-92)

Agricultura, Ramaderia i Pesca

Consellers	Secretaris generals
Agustí Carol Foix (8-5-80 / 18-6-84)	Jaume Fonolleda Aspert (23-5-80 / 12-7-82)
	<i>Josep Tarragó Colominas</i> (30-7-82 / 4-7-85)
Josep Miró Ardèvol (18-6-84 / 19-12-89)	
Joan Vallvé Ribera (19-12-89 / 14-9-92)	<i>Joan I. Puigdollers Noblom</i> (4-7-85 / 25-9-92)
Francesc X. Marimon Sabaté (14-9-92)	Lluís Vázquez Pueyo (25-9-92)

Treball

Consellers	Secretaris generals
Joan Rigol Roig (8-5-80 / 18-6-84)	Joaquim Echavarri Ruano (30-5-80 / 31-10-80)
	Montserrat de Vehí Torra (14-11-80 / 20-9-84)
Oriol Badia Tobella (18-6-84 / 4-7-88)	Manuel Feu Manso (20-9-84 / 25-8-88)
Ignasi Farreres Bochaca (4-7-88)	Estanislau Simon Flores (25-8-88)

Justícia

Consellers	Secretaris generals
Ignasi de Gispert Jordà (8-5-80 / 24-8-82)	<i>Ignasi Joaniquet Sirvent</i> (16-5-80 / 8-4-84)
Agustí Bassols Parés (24-8-82 / 9-5-86)	Núria de Gispert Català (21-6-84 / 17-6-86)
Joaquim Xicoy Bassegoda (9-5-86 / 16-6-88)	Joan Cortadellas Àngel (17-6-86 / 27-7-88)
Agustí Bassols Parés (4-7-88 / 22-12-92)	<i>Núria de Gispert Català</i> (27-7-88)
Antoni Isac Aguilar (22-12-92)	

Indústria i Energia

Consellers	Secretaris generals
Vicenç Oller Company (8-5-80 / 18-6-84)	Joan Vallvé Ribera (6-6-80 / 8-4-84)
Joan Hortalà Arau (18-6-84 / 27-2-87)	Enric Arderiu Gras (5-7-84 / 9-4-87)
Macià Alavedra Moner (27-2-87 / 19-12-89)	Joaquim Pujol Figa (9-4-87 / 9-1-90)
Antoni Subirà Claus (19-12-89)	Alfred Noman Serrano (9-1-90)

Comerç, Consum i Turisme

Consellers	Secretaris generals
Francesc Sanuy Gistau (8-5-80 / 19-12-85)	<i>Andreu Gispert Llavet</i> (23-5-80 / 14-7-86)
Narcís Oliveras Terradas (19-12-85 / 9-5-86)	
Joaquim Molins Amat (9-5-86 / 4-7-88)	Artur Mas Gavarró (17-7-86 / 13-10-86)
	<i>Senén Florensa Palau</i> (13-10-86 / 3-4-90)
Lluís Alegre Selga (4-7-88)	Josep X. Hernández Moreno (3-4-90)

Benestar Social

Consellers	Secretaris generals
Antoni Comas Balldellou (4-7-88)	Bartomeu Puiggròs Royo (11-7-88 / 28-4-92)
	Felip Puig Godes (28-4-92)

Medi Ambient

Consellers	Secretaris generals
Albert Vilalta González (4-4-91)	Montserrat de Vehí Torra (8-4-91)

El 23 % dels secretaris generals s'han mantingut en el càrrec després del canvi de conseller, però només el 7,6 % s'hi han mantingut fins al final del mandat del segon conseller. O vist des de la perspectiva dels consellers: dels diversos nomenaments de consellers, aproximadament un de cada quatre (26,6 %) ha mantingut el secretari general, però només quatre (8,8 %) l'han mantingut fins al final del seu mandat. I si ens fixem en aquests quatre consellers, podem observar que dos ho van ser menys de set mesos —Planasdemunt i Oliveras— i, per tant, gairebé no van tenir temps per substituir el secretari general. Totes aquestes dades ens fan veure, en primer lloc, que el càrrec de secretari general és un càrrec de suport directe del conseller i que requereix, per tant, tota la seva confiança, i, en segon lloc, com a conseqüència d'això, que els secretaris generals normalment cessen poc després del cessament dels consellers (aproximadament el 75 % dels canvis de consellers han comportat el cessament immediat o gairebé immediat del secretari general).

Aquesta relació de confiança entre el conseller i el secretari general també es pot percebre en el fet que a vegades fins i tot hi ha consellers que quan han canviat de departament s'hi han emportat el secretari general. Així, per exemple, es poden destacar els següents «matrimonis» entre consellers i secretaris generals: Agustí Bassols i Núria de Gispert, que van estar junts primer a Justícia, després a Governació i, finalment, un altre cop a Justícia; Joan Rigol i Montserrat de Vehí, que van compartir departament primer a Treball i després a Cultura; Josep Laporte i Josep Grifoll, que han estat sempre junts a l'Administració (van començar en el Departament de Sanitat i Seguretat Social, van seguir en el Departament d'Ensenyament i, actualment, tots dos estan en el Comissionat d'Universitats), i Joaquim Molins i Senén Florensa, que van ocupar els càrrecs de conseller i secretari general, respectivament, en els departaments de Comerç, Consum i Turisme i de Política Territorial i Obres Públiques.

5. La professionalització i la polivalència dels secretaris generals

Des del 1980 fins al gener del 1993, hi ha hagut un total de quaranta persones que han estat secretaris generals²⁰ —que no són gaires si es té en compte la xifra total de trenta-sis persones que han estat consellers—. D'aquest total, més del 40 % ho han estat més d'una vegada i pràcticament sempre en departaments administratius diferents, la qual cosa permet concloure que hi ha una certa professionalització i una certa polivalència del càrrec de secretari general. I si es canvia la perspectiva d'aquesta anàlisi i ens fixem en els consellers, observem que aproximadament la meitat han tingut un sol secretari general i la resta més d'un (només quatre de les trenta-sis persones que han estat nomenades conseller des del 1980 fins al gener del 1993 han tingut més de dos secretaris generals diferents). I entre els consellers, pràcticament tots els d'Unió han tingut només un sol secretari general,²¹ en canvi, els de Conver-

20. També s'inclouen els secretaris generals adjunts i els secretaris generals de la Presidència, que he exclòs de l'anàlisi anterior, ja que pertanyen a un departament en el qual no hi ha conseller.

21. Els únics consellers d'Unió que han tingut dos secretaris generals, Agustí Bassols i Joan Rigol, formen part dels que he qualificat de «matrimonis» entre consellers i secretaris generals, és a dir, són dels que han estat més fidels a un secretari general.

gència majoritàriament (el 60 %) n'han tingut més d'un (en el 40 % restant hi ha els que van ser nomenats al final del 1992, els quals el mes de gener del 1993 encara no havien tingut temps de canviar de secretari general).

Els exemples més clars de secretaris generals que han estat sota les ordres de diferents consellers són els següents: Joaquim Tosas, que ha estat secretari general amb els consellers Bigatà i Molins a Política Territorial i Obres Públiques, i després amb el conseller Xavier Trias a Sanitat i Seguretat Social; Joan Ignasi Puigdollers, que ho ha estat amb els consellers Miró i Ardèvol i Joan Vallvé a Agricultura, Ramaderia i Pesca, i amb el conseller Molins a Política Territorial i Obres Públiques; Josep Margalef, que va ser secretari general de Governació amb els consellers Vidal i Gayolà i Alavedra, i amb el conseller Guitart a Ensenyament; Enric Arderiu, que ha estat l'únic secretari general de l'únic conseller d'Esquerra Republicana de Catalunya, Joan Hortalà, i, posteriorment, del Departament d'Economia i Finances amb els consellers Ramon Trias i Alavedra, i, sobretot, Manuel Feu, que és l'únic que ha estat secretari general de tres consellers diferents i en tres departaments també diferents (amb el conseller Badia a Treball, amb el conseller Trias a Economia i Finances, i amb el conseller Gomis a Governació). A més, també hi ha altres secretaris generals que ho han estat amb dos consellers diferents: Florià Ibar, amb els consellers d'Economia i Finances Ramon Trias i Jordi Planasdemunt; Josep Servat, amb el conseller Basáñez, d'Economia i Finances, i amb el conseller Xavier Trias, de Sanitat i Seguretat Social; Glòria Riera, amb els consellers Ferrer i Guitart, tots dos de Cultura; Albert Vilalta, amb els consellers Cullerell i Bigatà de Política Territorial i Obres Públiques; Josep Tarragó, amb els consellers Carol i Miró, tots dos d'Agricultura, Ramaderia i Pesca; Ignasi Joaniquet, amb els consellers de Justícia Gispert i Bassols, i, finalment, Andreu Gispert, amb els consellers Sanuy i Oliveras, de Comerç, Consum i Turisme.

Aquesta professionalització dels secretaris generals els acosta més a la figura del conseller —on també es pot parlar de professionalització— i els allunya, en canvi, de la figura dels directors generals, els quals, com ja he dit, tenen un perfil més especialitzat, i això fa que pràcticament mai no canviïn de departament i, fins i tot, difícilment de direcció general.

Conclusions

De la definició jurídica de la figura del secretari general de l'Administració catalana se'n desprèn un perfil més tècnic que polític. No obstant això, l'activitat quotidiana dels secretaris generals ens permet concloure just el contrari, és a dir, que el vessant polític hi pesa molt més que el tècnic. El fet de ser la segona autoritat del departament, el fet de ser un càrrec d'absoluta confiança del conseller, el fet d'assistir setmanalment al Consell Tècnic i el fet de ser el principal encarregat de negociar el pressupost, són els principals elements que tenyeixen políticament els secretaris generals. Alguns d'aquests elements ja els trobem assenyalats en la Llei, però per veure'n la dimensió política o per emfasitzar-la cal anar més enllà de l'estretor del punt de vista estrictament jurídic.

La figura del secretari general, a causa de les funcions que li són encomanades i a causa de la seva posició intermèdia entre el conseller i els directors generals, sovint entra en conflicte amb els directors generals del departament, ja que els secretaris

generals poden limitar l'activitat d'aquests últims no solament tècnicament sinó també políticament. És també una figura que es pot qualificar d'enigmàtica i d'anònima respecte als ciutadans, ja que pràcticament cap de les seves actuacions té un ressò que vagi més enllà de l'Administració, la qual cosa no vol dir, hi insisteixo, que sigui una figura preeminentment tècnica.

Des del 1980 fins al 1993 hi ha moltes menys persones que han estat secretaris generals que nomenaments de secretaris generals, és a dir, que hi ha força persones que han estat nomenades secretaris generals més d'un cop —és per això que he parlat de la professionalització d'aquesta figura— i en diversos departaments —és per això que he parlat de la seva polivalència—. Aquesta professionalitat i aquesta polivalència, que també tenen els consellers, no les trobem, en canvi, en els directors generals.

Tots aquests elements de la figura de secretari general ens permeten pensar que és una figura políticament preeminent en el funcionament del departament. Els secretaris generals, juntament amb els directors generals però jeràrquicament per sobre d'ells, són els que dirigeixen els departaments, mentre que els consellers s'encarreguen de relacionar-se amb el president, amb el Govern central, amb el Parlament, amb els mitjans de comunicació i amb determinats grups sectorials (sindicats, patronals, etc.). Els secretaris generals es poden considerar vice-consellers, és a dir, una figura que se situa entre els consellers i els directors generals, però molt més a prop dels primers, amb un perfil clarament polític i amb una gran preeminència en la direcció del departament.

