

RECENSIONS I NOTÍCIA
DE REVISTES

1. RECENSIONS

Matas, Jordi, *Els alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1995, 364 pàg.*

La recerca de Jordi Matas, *Els alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya*, és l'estudi més ambiciós i rigorós sobre l'Administració pública de la Generalitat de Catalunya que s'ha realitzat des de la seva restauració. Aquesta recerca, fruit del treball de la seva tesi doctoral, representa una detallada anàlisi de l'Administració de la Generalitat de Catalunya prenent com a objecte de recerca un dels seus elements cabdals: els secretaris generals i els directors generals dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Els alts càrrecs de l'Administració són persones de confiança política i personal dels membres del Consell de Govern, que poden tenir la condició de funcionaris de l'Administració, i que tenen encarregada la funció de transmetre la voluntat política del Govern als diferents serveis administratius subordinats perquè l'executin. A la franja dels alts càrrecs és on perd nitidesa la separació i subordinació entre Govern i Administració pública. Mentre que allò que caracteritza el Govern és la seva naturalesa i funció política i la seva posició es justifica per la confiança popular, el que

caracteritza l'Administració és la seva naturalesa i funció instrumental, tècnica i professional i la seva posició es justifica per la seva capacitat tècnica. La posició dels alts càrrecs és intermèdia entre la política en sentit estRICTE —formada pels membres del Consell de Govern— i l'Administració pública formada pels funcionaris.

La investigació de Jordi Matas s'estructura en quatre grans capítols, dedicats a les matèries següents:

1. Anàlisi sociodemogràfica dels alts càrrecs;
2. Formació i opinió polítiques dels alts càrrecs;
3. Formació professional, definició dels diversos alts càrrecs polítics de l'Administració i actituds administratives dels alts càrrecs;
4. Funcionament de l'Administració catalana des de la perspectiva dels alts càrrecs.

El primer capítol, dedicat a l'anàlisi sociodemogràfica dels alts càrrecs, es divideix en quatre apartats diferents:

En primer lloc fa referència a les dades d'identitat personal —edat, sexe, estat civil, nombre de fills, lloc de naix-

*Versió en castellà, *Las élites políticas de la Administración. Los altos cargos de la Generalitat de Cataluña*, CEDECS i Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1996, 370 pàg.

ment i lloc de residència. Es tracta de conèixer, doncs, un primer perfil dels alts càrrecs: saber quina és l'edat mitjana i en quins trams d'edat se situen. Una dada significativa que destaca l'autor és que, a diferència del que és normal en la majoria d'administracions, a l'Administració autonòmica catalana els càrrecs més elevats jeràrquicament tenen una mitjana d'edat més baixa: l'edat dels secretaris generals és més baixa que la dels directors generals. L'autor justifica aquest fet dient que «la naturalesa del càrrec de director general requereix una major especialització i un major coneixement d'un ambient determinat, que pot provocar un cert envelliment de la persona que ocupa el càrrec». L'esmentada relació càrrec-edat es pot trobar en els càrrecs administratius inferiors als de director general, pel fet d'haver de ser coberts per funcionaris.

Hi ha relació entre edat i sexe? I entre edat i filiació política —entre CDC i UDC— i entre edat i departament? Es pot dir que hi ha departaments més «joves» que altres?

Pel que fa a la variable sexe, l'Administració catalana representa una excepció a la característica infrarepresentació de les dones en els càrrecs de comandament?

El percentatge d'alts càrrecs solters, casats, vidus i divorciats/separats és el mateix que l'existent en el conjunt de la població catalana? Existeix el mateix nombre de persones separades o divorciades entre els dos partits que formen la coalició electoral que dirigeix l'Administració de la Generalitat?

Entre les persones que ocupen els alts càrrecs de l'Administració, com també entre la resta d'elits de la política catalana (parlamentària i local), hi ha una gran tendència a l'«autoctonisme», i hi destaca una clara infrarepresentació de la població nascuda fora de Catalunya.

Una altra nota característica és la de la centralitat: gairebé el 60 % dels alts càrrecs han nascut a la comarca del Barcelonès. Són d'origen català i de caràcter urbà; concretament, barceloní.

Jordi Matas diferencia entre el que és dosi de catalanitat (mesurada amb aquests indicadors: lloc de naixement dels alts càrrecs i dels seus pares; lloc on van fer el batxillerat, els estudis universitaris; i llengua materna); catalanisme (els aspectes més subjectius que ens indiquen afecció per Catalunya, mesurada amb els indicadors següents: grau de catalanitat de l'ambient de la família de procedència; contingut catalanista de les converses polítiques familiars; i sentiment de pertinença); i nacionalisme (entesa com l'actitud política derivada directament del fet d'atribuir un valor altíssim al fet nacional, mesurada amb els indicadors: problema més important de Catalunya; principals objectius de Catalunya; valoració de l'actual quota d'autogovern de Catalunya, i influència política que desitgen que tingui a Catalunya el Govern central).

A partir d'aquesta diferenciació, l'autor destaca l'existència de dosis de catalanitat, de catalanisme i de nacionalisme clarament diferents entre els alts càrrecs representants de CDC i d'UDC, tot i que formen part d'un mateix Govern caracteritzat per una extraordinària continuïtat política i aparent compenetració. Aquest fet ens pot fer pensar que l'aparent cohesió entre els membres del Consell Executiu, molt superior a l'existent entre quadres i dirigents d'ambdós partits, pot ser causada pel fort pes polític del president del Govern més que per una gran coincidència ideològica entre representants d'ambdues forces polítiques.

Pel que fa a l'últim indicador referent a la identitat personal, el lloc de residència, ha de sorprendre el fet que

l'elit governamental catalana sigui una elit de Sarrià-Sant Gervasi, indret on resideix bona part de l'elit social i econòmica de la societat barcelonina?

A continuació es destaca el nivell d'estudis, el lloc on s'ha efectuat el batxillerat, els principals estudis universitaris i el lloc on s'han fet; i si han realitzat altres estudis d'especialització.

A nivell comparat existeix una relació entre el nivell d'estudis i l'elit política governamental, la parlamentària i la local. Podem dir que en aquest cas Catalunya representa una excepció?

Existeix una relació entre nivell d'estudis i afiliació política a qualsevol dels dos partits que dirigeixen el Govern? Predominen uns estudis universitaris concrets en l'elit governant? Quin és el nivell d'estudis d'especialització efectuats a l'estranger? En relació als estudis universitaris efectuats, es pot dir que existeixen uns departaments del govern especialistes i altres generalistes?

Com se supleix a Catalunya la inexistència d'unes grans escoles com les que existeixen en països del nostre entorn cultural, que assumeixen un paper determinant en la formació i selecció de l'elit governant?

Es pot parlar de diferents dosis de catalanitat pel que fa al lloc de residència dels pares o pel que fa a la llengua materna entre els alts càrrecs afiliats a algun dels dos partits governants? I entre aquests i els que no hi estan afiliats? I entre els militants d'ambdós partits? I pel que fa a la dosi de catalanisme i de nacionalisme, existeix relació entre el grau de catalanitat i el de catalanisme?

Hi ha relació entre índex de catalanitat i de religiositat entre els militants als dos partits de govern? I entre la militància política actual i el vot i la militància dels pares?

Les converses polítiques familiars,

enteses com un altre element de socialització política, influeixen en el grau d'afiliació política dels alts càrrecs?

Es pot parlar de diferències significatives entre els tres subgrups d'alts càrrecs —els afiliats a CDC, els afiliats a UDC i els no afiliats— i els nivells de simpatia de la família de procedència pels bàndols de la Guerra Civil espanyola?

Una dada significativa que volem destacar és que de les dades aconseguïdes es pot establir una relació entre situació econòmica de la família de procedència dels alts càrrecs i els departaments que dirigeixen i la formació acadèmica dominant.

Així mateix, també s'analitzen les principals actituds dels alts càrrecs (autoubicació en el *continuum* classe social baixa-classe social alta, el sentiment de religiositat; el sentiment de pertinença a Catalunya i a Espanya; i l'autoubicació en l'eix esquerra-dreta), amb l'objectiu de percebre la seva integració o fragmentació.

Un altre fet que considerem força destacable és la constatació de la relació directa existent entre el lloc de naixement, el lloc on han efectuat els estudis, el lloc de naixement dels pares i la llengua materna amb el sentiment de pertinença dels alts càrrecs.

El segon capítol de l'obra es dedica a la formació i opinió polítiques dels alts càrrecs: la filiació política, el grau de militància, l'opinió que tenen d'alguns partits i organitzacions i la influència que creuen que exerceixen en la decisió política a Catalunya diversos grups, cossos, institucions i càrrecs de designació política de l'Administració.

Per a l'autor, l'Administració de la Generalitat de Catalunya, a més de ser una Administració formalment polititzada, és una Administració també ma-

terialment polititzada —amb un 65 % d'alts càrrecs afiliats en un dels dos partits de la coalició governamental—, motivada per tres factors: «la falta d'uns cossos funcionaris potents, la reduïda influència política del Parlament i l'existència d'un govern de coalició». Aquesta afirmació gira entre l'obvietat del fet que l'Administració pública és dirigida pels membres de la força política majoritària sorgida de les eleccions, i el fet que «els càrrecs de designació política es cobreixen atenent criteris preminentment polítics». Aquest fet és resultat en part de l'esmentada inexistència d'uns grans cossos en la funció pública catalana.

Pel que fa a la distribució dels alts càrrecs pels diversos departaments de l'Administració segons la seva filiació política en algun dels dos partits que formen la coalició electoral de CiU resulta interessant analitzar si l'assignació de la direcció d'un departament a un partit comporta o no que els seus alts càrrecs siguin també del mateix partit. Existeixen departaments més permeables a la presència d'alts càrrecs de l'altre partit o de persones no afiliades en cap dels dos partits? Els membres d'una força política són més «partidistes» que els de l'altra?

Quin és el paper de cada un dels dos partits en la selecció de l'elit governamental? L'afiliació i la militància activa, en càrrecs de direcció del partit, és un canal d'entrada decisiu per aconseguir un càrrec de responsabilitat política a l'Administració? Existeixen diferències significatives entre ambdós partits? Què ha estat primer, l'entrada al partit o l'ocupació d'un alt càrrec? Quant temps ha transcorregut entre la militància i el nomenament del càrrec? Es pot dir que els alts càrrecs són persones influents en el propi partit?

L'autor també destaca diferents dosis de nacionalisme entre els alts càrrecs afiliats a CDC, a UDC i els que no pertanyen a cap partit des del coneixement de saber el que més preocupa a les elits polítiques de l'Administració, la valoració de la quota d'autogovern de Catalunya i també la influència política a Catalunya del Govern central.

En la present recerca es destaca, entre molts altres temes, un seguit de comparacions, semblances i diferències entre els alts càrrecs que militen en un partit i aquells que no hi militen. Com sembla lògic, entre els primers existeix una politització familiar més gran que entre els segons. Aquest índex de politització ha estat mesurat amb els següents paràmetres: ascendents familiars vinculats a un partit; simpatia per a algun dels bàndols de la Guerra Civil espanyola; existència de converses polítiques dins l'àmbit familiar.

I d'altra banda, cal destacar les diferències tan interessants que destaca l'autor entre aquells alts càrrecs que procedeixen d'un partit o de l'altre que componen el Govern català i que han passat desapercibudes fins ara pels especialistes en política catalana, malgrat haver viscut aquesta llarga etapa de Govern autònom de CiU de més de setze anys. Aquestes diferències responen al pes de les tradicions polítiques, de la cultura política de cada un dels dos partits, fruit d'haver viscut en famílies molt més polititzades en el cas dels membres de CDC que en els d'UDC.

En aquest sentit, atesa la seva rellevància política, i sense ànim de descobrir gaires «perles» més de les que el lector va trobant a mesura que s'endinsa en la recerca, volem destacar tan sols dues de les moltíssimes dades que assenyala l'autor: «Els [alts càrrecs] convergents provenen majoritàriament de fa-

mílies amb un tarannà més democràtic, més laic, més catalanista, més d'esqueres i políticament més militant, i els [alts càrrecs] democratacristians provenen majoritàriament de famílies amb un tarannà més autoritari, més religiós, menys catalanista, més conservador i políticament menys militant». Aquest fet es demostra, entre altres fets, per la diferent puntuació que partits i organitzacions com ERC, Crida a la Solidaritat, el PP o l'Opus Dei, entre d'altres, obtenen segons el grau de simpatia i antipatia dels alts càrrecs afiliats a CDC o a UDC.

Una altra dada significativa és l'any d'entrada al partit dels alts càrrecs que militen en algun dels dos partits: destaca el fet que «mentre que la majoria dels convergents hi van entrar abans de 1980 (el 53 %), la majoria dels democratacristians ho van fer després d'aquell any (el 57 %)». Com sentència Jordi Matas, «CDC i UDC són dos partits amb dos tarannàs ben diferents».

Existeix un grau de relació entre militància partidista i nivell d'associacionisme dels alts càrrecs? Hi ha una interconnexió entre les elits del partit i les elits polítiques de l'Administració? Es detecten diferències en aquest àmbit entre els càrrecs militants de CDC i els d'UDC?

Molt resumidament, en el tercer capítol s'analitzen els antecedents professionals dels alts càrrecs i de la seva família, és a dir, es mira quin percentatge d'alts càrrecs té algun ascendent que hagi treballat a l'Administració o que hagi tingut algun càrrec públic electe. També és objecte d'especial atenció la funcionarització dels alts càrrecs, és a dir, si han fet carrera dins de l'Administració i si ocupen o han ocupat algun càrrec electiu, concretament, per conèixer si existeix algun tipus de relació entre les elits polítiques de l'Administració i altres tipus d'elits polítiques.

I en el darrer capítol es posa èmfasi especial en l'estructura i el funcionament de l'Administració catalana des de la perspectiva dels alts càrrecs, a partir d'aspectes com la decisió política, els conflictes interns i externs, l'agenda política i la relació entre política i Administració —la relació entre polítics i funcionaris, la imparcialitat i neutralitat dels funcionaris; la dependència política dels alts càrrecs, el paper dels partits en la influència de les decisions del Govern; i, finalment, les relacions existents entre l'Administració i els ciutadans, els partits polítics i el Parlament.

Jordi Matas dona resposta a tots aquests interrogants i, naturalment, a molts altres que es plantegen al llarg d'aquesta ambiciosa recerca, i segur que moltes de les seves respostes sorprendran el lector. L'autor demostra un gran domini de la més destacada bibliografia politològica sobre les elits polítiques; recull una extraordinària quantitat d'informació, fruit d'un fecund i rigorós treball realitzat a partir d'un qüestionari perfectament pensat —que s'adjunta en la publicació— i d'un destacat èxit en el nivell de respostes de les persones entrevistades —havent aconseguit un 95 % del total de respostes.

Per tot això, i a diferència del que pot semblar a primer cop d'ull, el llibre present és molt més que una recerca sobre els alts càrrecs, ja que mitjançant aquest component d'una de les institucions polítiques essencials del sistema polític català ens dona pistes que ens fan rumiar sobre altres temes cabdals del nou sistema polític fundat a partir de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979. Ara tan sols en volem destacar un: l'existència d'un destacable nombre d'alts càrrecs del Govern català que se situen en el centre-esquerra —naturalment entre els, afiliats a CDC

i entre els no afiliats a cap partit— en una coalició governamental que es defineix pel seu nacionalisme i que, com destaca Jordi Matas, la seva connexió amb la coalició és l'eix nacional i no el socioeconòmic. Considerem que aquesta dada, setze anys més tard de les primeres eleccions legislatives catalanes —període que ha estat marcat per una extraordinària continuïtat al capdavant del Govern i de l'Administració autonòmica de la mateixa força política— i en uns moments en què es poden començar a intuir certs canvis en el sistema de partits per a la Catalunya de començaments del segle XXI, ha de fer reflexionar totes aquelles persones que classifiquen el nacionalisme majoritari, o més aviat CDC, únicament com una força política conservadora.

Responent a totes i, naturalment, a moltes més preguntes que es plantegen en la recerca, Jordi Matas informa amb una amena redacció i gran claredat sobre una de les institucions fonamentals —la caixa negra— del sistema polític de Catalunya des de l'anàlisi dels seus dirigents, i aconsegueix fer passar una fantàstica estona al lector. Per tots aquests motius i molts altres que no volem descobrir, recomanem molt decididament la lectura d'aquest treballat llibre, publicat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, a qualsevol persona interessada a conèixer millor el sistema polític català a partir d'un dels seus principals actors: els alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Joaquim Colominas

Marc Carrillo, *La tutela de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios (La aplicación jurisdiccional de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona)*, Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, 426 pàg.

L'home neix lliure i a tot arreu està engrillonat. Pocs compartirien avui l'afirmació optimista de Rousseau, que expressa la utopia dels homes de la Il·lustració i el Romanticisme. Ara constatem arreu que l'home neix, viu i mor engrillonat; l'anhel de llibertat i de dignitat és, però, una constant de la persona, que ha motivat i continua impulsant bona part de la construcció i recerca, no només de l'art, la cultura i el pensament, sinó també de la filosofia constitucional que fonamenta l'estat de dret. Alguns dels analistes i estudiosos de la Constitució espanyola vigent comparteixen aquesta tensió axiològica i intel·lectual; entre ells, cal incloure

l'autor de l'obra que passem a comentar.

El professor Marc Carrillo, catedràtic de dret constitucional de la Universitat Pompeu Fabra, ha adreçat la seva curiositat intel·lectual a l'estudi i la fonamentació dels drets de la persona i a la lluita per les llibertats. Són prou coneguts els seus treballs sobre els comissionats parlamentaris-*ombudsmans*, les seves anàlisis sobre la llibertat d'informació en general, i més especialment sobre el secret professional dels periodistes, com a garantia del dret de la informació, per conformar una opinió pública plural i responsable, fonament de l'exercici del dret de la ciutadania democràtica. L'ac-