

**W**

**WORKING  
PAPERS**

**331-332**

**La comunicació política en els governs de coalició  
a Catalunya (2003-2014).**

**Un estudi de cas comparat entre els governs tripartits i els  
de CiU**

**JOAN RIDAO  
SANDRA ORIOL**



*Institut de Ciències Polítiques i Socials*  
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona



**La comunicació política en els governs de coalició  
a Catalunya (2003-2014).**  
**Un estudi de cas comparat entre els governs tripartits i els de CiU**

JOAN RIDAO  
Universitat de Barcelona

SANDRA ORIOL  
Universitat de Barcelona

WP núm. 331-332  
Institut de Ciències Polítiques i Socials  
Barcelona, 2014

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) és un consorci creat l'any 1988 per la Diputació de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona, institució aquesta última a la qual hi és adscrit a efectes acadèmics.

“Working Papers” és una de les col·leccions que edita l'ICPS, previ informe del corresponent Comitè de Lectura, especialitzada en la publicació –en la llengua original de l'autor– de treballs en elaboració d'investigacions socials, amb l'objectiu de facilitar-ne la discussió científica.

La seva inclusió en aquesta col·lecció no limita llur posterior publicació per l'autor, el qual manté en tot moment la integritat dels seus drets.

Aquest treball no pot ésser reproduït sense el permís de l'autor.



Els autors agraeixen la col·laboració i les valuoses aportacions de Toni Aira, Toni Bolaño, Jordi Cuminal, Esther Domingo, Jordi Fortuny, Enric Marin, Pere Martí, Aurora Masip, Jordi Matas, Jordi Menéndez, Jordi Mercader, Carles Mundó, Joaquim Nadal, Josep Maria Reniu, Santiago Ramentol, Gemma Ribas, Albert Sáez, Miquel Sellarès i Joan Manuel Tresserras.

El present treball està vinculat a les activitats de recerca de l'Observatori dels Governos de Coalició, de l'OGC - Grup de Recerca Emergent (GRE-AGAUR, 2014-2016).  
[http://www.ub.edu/OGC/index\\_es.htm](http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm)

Edició: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)  
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)  
<http://www.icps.cat>

© Joan Ridao i Martin, Sandra Oriol Fernández

ISSN: 1133-8962  
DL B-10186-2012

## LA COMUNICACIÓ POLÍTICA

La comunicació política constitueix avui dia un factor dinamitzador del sistema polític i un vehicle fonamental per l'intercanvi de demandes i decisions entre els membres de la societat, a través de processos d'interacció que impliquen, normalment de forma multidireccional, tots els actors polítics. A partir d'aquest intercanvi de missatges s'articula el procés de presa de decisions polítiques i l'aplicació d'aquestes en la comunitat. Per aquest motiu és quelcom inherent al funcionament diari dels partits polítics; és indèstria de la seva naturalesa. No en va, aquesta és una de les seves raons de ser: incorporar tots els *inputs* que provenen d'un segment concret de la població al qual es vol representar per traslladar-los fidelment a les diferents estructures de poder<sup>1</sup>.

No obstant això, sovint, quan es parla de comunicació política s'acostuma a associar aquest concepte amb el "màrqueting electoral", que és un dels pilars destacats d'aquesta tècnica, però no pas l'únic. A més, no cal dir que els elements que configuren les diferents branques de la comunicació política no són els mateixos. Per exemplificar aquestes afirmacions, caracteritzarem de forma molt succinta algunes de les branques que conformen aquest concepte, com hem dit, tant extens. Així, la comunicació política utilitzada en els períodes de campanya electoral té com a objectiu principal la mobilització de l'electorat (el propi, i si escau, l'indecis), sense deixar d'influir de forma general en els líders d'opinió i molt especialment en aquells amb més notorietat en els mitjans.

La comunicació política emprada durant la legislatura, ja sigui projectada des del govern o des de l'oposició manté, en canvi, una estratègia totalment diferent de l'anterior. Consisteix a desplegar una estratègia centrada essencialment en el desenvolupament del missatge del partit o de la coalició, que es concreta en el disseny d'una agenda comunicativa que ha d'anar coordinada amb l'agenda política. En aquest cas és necessari una bona entesa entre les decisions polítiques i les decisions comunicatives per tal d'assolir amb èxit l'objectiu del partit en qüestió, ja sigui des del govern o des de l'oposició. A l'últim, la comunicació política de les institucions públiques, això és, la derivada de l'activitat desenvolupada per les administracions i les institucions públiques, requereix que prèviament la institució en qüestió gaudeixi d'una bona xarxa comunicativa interna<sup>2</sup>.

Així doncs, quan parlem de comunicació política no ens estem referint només als espais relacionats amb l'àmbit electoral, sinó també a un espectre més ampli que abasta tots els elements relacionats amb l'activitat política, relativa als partits polítics o a les institucions. A partir d'aquí, distingim entre la comunicació activa, quan es constata la

---

<sup>1</sup> Panebianco l'ha descrita com "el tipus particular de missatges –i informacions- que circulen dins del sistema polític i que són indispensables pel seu funcionament, ja que condicionen tota la seva activitat, des de la formació de les demandes fins els processos de conversió, i les respostes al mateix sistema" (PANEBIANCO, 1982: 263-268). En altres paraules, la comunicació política és l'intercanvi de signes, senyals o símbols de qualsevol tipus, entre persones físiques o socials, amb el que s'articula la presa de decisions polítiques així com l'aplicació d'aquestes a la comunitat (CANEL, 1999, 23).

<sup>2</sup> "La comunicació interna serveix perquè la missió i la història de l'organització siguin compartides entre tots i això es vincula amb la 'motivació personal'" (MIYARES; GERMANO; DELLORO, 2005:16).

voluntat comunicativa d'un emissor polític cap a un receptor, ja sigui polític o no, de manera intencionada i alhora persuasiva; o passiva, si es tracta d'una comunicació relacionada amb el funcionament del partit o de la institució i/o el tractament per part de mitjans de comunicació externs<sup>3</sup>.

## EN PARTICULAR, LA COMUNICACIÓ POLÍTICA DE LES INSTITUCIONS I GOVERNS

La utilització de la informació "al gust" de la institució que la genera o en disposa és un factor comú en la disciplina de la comunicació política. Amb tot, hi ha diferents tècniques per portar-ho a terme, que giren totes elles al voltant de quatre estratègies i tècniques. La cessió d'informació intenta, per exemple, adequar als criteris de *noticiabilitat* les comunicacions de la institució o partit, i fomenta l'estabilitat de les relacions amb els mitjans de comunicació. De la seva banda, l'ocultació d'informació utilitza tècniques com la confusió, la neutralització de la informació negativa, les "filtracions" a la premsa o les sessions *off the record* amb l'objecte de mantenir la informació sota un control preventiu. L'escenificació política es basa fonamentalment en els *briefings* i rodes de premsa, els esdeveniments i els discursos polítics. En darrer terme, la comunicació persuasiva utilitza com a tècniques principals les insercions publicitàries, el correu directe, les campanyes comunicatives i, en un lloc destacat, la xarxa. (GRABER, 1992: 246)

Ara bé, "[L]a configuració d'un fet com a notícia és sovint una tasca bastant arbitrària i caòtica: els obstacles derivats de l'esdeveniment en si mateix, els suposats desitjos del públic, les dificultats d'accés, les rutines periodístiques, la competència, els interessos comercials i financers... La combinació de tots aquests criteris complica, i molt, el procés de negociació per convertir un fet en notícia. En dissenyar una política de relació amb els mitjans, ningú sap quins criteris imperaran, i si alguns són clarament excloents. Per exemple: un tema d'alt interès públic, comunicat en una hora inadequada es pot perdre en un espèss silenci mediàtic [...]. Una informació transcendental emesa des d'una institució considerada poc rellevant (des del punt de vista del poder i dels diners) pot donar com resultat una ressonància de nivell zero. Un succés que afecta els interessos empresarials del grup al qual pertany el medi pot derivar en silenci o en

---

<sup>3</sup> Alguns autors defineixen la comunicació política com l'intercanvi de símbols i missatges que, amb un abast significatiu, han estat compartits o tenen conseqüències per al funcionament del sistema polític, posant en valor el concepte de reciprocitat de la comunicació política: no es tracta només de concebre l'actor polític com a emissor, sinó de percebre el seu doble rol, com a emissor i receptor de missatges per part de la societat, com a clau per al bon funcionament del sistema democràtic. Per això calen canals per a que aquests missatges arribin correctament i puguin ser tractats de forma adient (MEADOW, 1980). D'altres com Watzlawick, Bavelas i Jackson, desenvolupen la idea del missatge i de la comunicació definint-lo com "[...] un conjunt fluït i polifacètic de moltes formes de conducta –verbal, tonal, postural, contextual, etc. –", i conclouen afirmant que "tota conducta és comunicació" (WATZLAWICK, BAVELAS i JACKSON, 1967: 50).

manipulació”<sup>4</sup>.

El problema consisteix en què els ciutadans (i també els polítics), condicionats per tota aquesta sèrie de criteris, estableixen un temari dels assumptes més importants a partir d'aquelles informacions que els han transmès els mitjans. Els mitjans proporcionen alguna cosa més que un cert nombre de notícies: ofereixen també les categories a partir de les quals els destinataris (els polítics, els directius, els treballadors, els joves i els ciutadans en general) poden fàcilment col·locar (classificar) aquestes notícies de forma significativa. I els receptors tenen tendència a incloure o excloure en el debat públic tot allò que els mitjans inclouen o exclouen en els seus continguts, amb la consegüent modificació en la comprensió de la realitat social. Aquest fenomen es recull en allò que els experts anomenen “teoria de la construcció del temari social” (o agenda *setting*).

Seguint aquestes premisses, les institucions públiques decideixen quina informació es transmet als mitjans, quan, a qui i com<sup>5</sup>. La dosificació dels missatges permet arribar al públic desitjat i, a més a més, aconseguir l'impacte òptim. Una planificació comunicativa feliç ha d'aprofitar els *tempos* informatius (*vgr.* connexions amb els telenotícies) o la potencial *noticiabilitat* d'una informació per incloure *inputs* favorables a la institució de què es tracta. De la mateixa forma, ha de tenir cura de l'elecció del mitjà -o el/s periodista/es- al qual es transmet la informació, preveient, en allò que sigui possible, el tractament que es dispensarà a aquests missatges per tal de coadjuvar a gestionar la informació de la forma més adequada. I, en qualsevol cas, a banda de les pràctiques concretes, l'actitud dels actors polítics amb els mitjans resulta tant o més important que el seu contingut: el coratge de *donar la cara* en els moments adversos, la política de màxima transparència, la disponibilitat i l'equitat a l'hora de tractar els mitjans són factors que actuen de forma determinant per guanyar l'adhesió dels informadors o la confiança d'un mitjà de comunicació.

En aquest punt és fonamental el joc del llenguatge: saber escollir les paraules correctes per traslladar un missatge que transformi la informació al gust de l'emissor. Així, la utilització d'eufemismes per evitar esmentar una paraula conflictiva fa de la construcció dels discursos tot un “art”<sup>6</sup>. A més, és important diferenciar entre el missatge *per se* i el tarannà amb què es transmet. En aquest sentit, mitjançant la modulació del llenguatge es pot aconseguir emmarcar un debat en un àmbit desitjat<sup>7</sup>. Goffman, Bateson i,

<sup>4</sup> RAMENTOL, S.: *Cómo sobrevivir con éxito en la selva mediática*, ORIOL COSTA, P. et al.: *Cómo ganar unas elecciones: comunicación y movilización en las campañas electorales*. Barcelona, Paidós, 2008, pàgs. 212-213.

<sup>5</sup> En aquest sentit, *vid.* AIRA, T.; CURTO, V.; ROM, J.: *Comunicació política i d'institucions públiques*, Editorial UOC, 2009.

<sup>6</sup> En aquest sentit, podeu consultar “Contra los eufemismos de Estado”, *El País*, 17 de maig de 2013. [http://cultura.elpais.com/cultura/2013/05/17/actualidad/1368819235\\_704969.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2013/05/17/actualidad/1368819235_704969.html) [consulta 15 d'abril de 2014] i “En español se dice crisis”, *El País*, 20 de juny de 2008. [http://elpais.com/diario/2008/06/20/sociedad/1213912801\\_850215.html#despiece2](http://elpais.com/diario/2008/06/20/sociedad/1213912801_850215.html#despiece2) [consulta 15 d'abril de 2014].

<sup>7</sup> A partir de les tècniques utilitzades pels republicans americans durant els anys 80 i 90 del segle passat afirma que “[E]n política, els nostres marcs conformen les nostres polítiques socials i les institucions que creem per dur a terme aquestes polítiques [...] Totes les paraules es defineixen en relació als marcs

posteriorment Lakoff, com a més recent divulgador de la coneguda tècnica del *framing* com a estratègia per portar la discussió al camp de qui la utilitza, tot aprofitant les tècniques del llenguatge com a instruments per atraure simpaties o per despertar aversió vers un contrari. Precisament els pioners en aquest camp de la lingüística cognitiva han apuntat que els marcs psicològics actuen per exclusió, és a dir, que quan s'inclouen certs missatges (o accions significatives) dins d'un marc, en queden exclosos altres missatges. (BATESON, 1965:215. GOFFMAN, 2006: 1-21)

Des d'un altre enfocament, Lasswell i Lazarsfeld, considerats pares de la teoria funcionalista de la comunicació, entenen que els emissors, en aquest cas els governs o les institucions públiques, sempre actuen de forma intencionada per tal d'aconseguir un efecte sobre el receptor. Aquest corrent teòric intenta explicar l'impacte de la comunicació a partir de l'anàlisi de preguntes com "qui diu?", "què diu?", "en quin mitjà es diu?", "amb quina intenció es diu?", per tal d'establir un control sobre la repercussió de l'emissió de missatges concrets. D'acord amb aquestes teories, el concepte de comunicació política no és unidireccional, i, per tant, el joc del missatge com a element persuasiu no deixa de ser irrellevant si no es tenen en compte altres elements com el destinatari, la forma o el canal de transmissió del missatge, així com l'opinió prèvia del públic que rep el missatge<sup>8</sup>.

Per altra banda, cal significar altres factors que intervenen decisivament com la reputació dels actors polítics: a banda del missatge i del llenguatge, la bona imatge de l'actor polític contribueix a una comunicació amb autoritat i ascendent sobre la comunitat. Fins i tot, alguns actors que comuniquen deficientment des del punt de vista dialèctic o fonètic gaudeixen d'una gran credibilitat per la seva trajectòria professional, acadèmica o pel seu prestigi<sup>9</sup>.

## LA COMUNICACIÓ POLÍTICA EN ELS GOVERNS DE COALICIÓ

Com s'ha assenyalat al principi, un dels elements decisius per a la comprensió del funcionament dels governs de coalició són els acords subscrits pels partits polítics abans d'integrar-s'hi. Aquests acords, formals o informals, constitueixen el principal instrument adreçat a assegurar l'existència de la coalició, mitjançant la imposició de diversos graus de disciplina *coalicional*, tant en les votacions a realitzar com en altres activitats parlamentàries. Caldrà regular les relacions verticals intrapartidistes, informar els socis,

---

conceptuals. Quan s'escolta una paraula s'activa al cervell en el seu marc (o la seva col·lecció de marcs). Canviar de marc és canviar la forma que té la gent de veure el món [...] Donat que el llenguatge activa els marcs, els nous marcs requereixen un nou llenguatge. Pensar d'una manera diferent és parlar d'una manera diferent» (LAKOFF, 2007: 4).

<sup>8</sup> Vid. LASWELL, H.D.; LEITES, N.: *Language of politics: Studies in quantitative semantics*, Cambridge, MIT.

<sup>9</sup> És el cas del conseller (o Comissionat) en diferents etapes de govern de CiU, Andreu Mas Colell. A un altre nivell, pot dir-se que els dots comunicatius del president Jordi Pujol no eren òptims, però la seva credibilitat i autoritat davant els mitjans li va facilitar la tasca de govern durant més de dues dècades <http://politica.e-noticies.cat/el-lideratge-excepcional-de-jordi-pujol-36444.html>.



facilitar la comunicació entre ells i contenir el conflicte o facilitar-ne la resolució (STROM I MÜLLER, 1998: 5).

Amb tot, com és obvi, aquests acords no acostumen a cobrir totes les possibles contingències que sorgeixen durant la vida d'un govern. La formalització d'acords complets, com també el disseny de mecanismes elaborats per a complir-los, són més habituals quan els costos transaccionals són més baixos. Es dona el cas que els acords són molt concrets en situacions de poca complexitat negociadora o bé amb una expectativa de pactes de llarga durada. Així, tenim que quan els líders dels partits inverteixen una part important del temps a redactar els acords de coalició ho fan perquè n'esperen efectes beneficiosos, sobretot en termes d'eficiència en l'execució de polítiques o d'assoliment de la pau a l'interior de l'Executiu. Els acords escrits de coalició serveixen, en aquest cas, per a reduir la incertesa i la desconfiança entre els membres del govern, raó per la qual aquests tipus de convenis, que normalment es plasmen en documents llargs i exhaustius, s'han anat institucionalitzant en la majoria de països. (MÜLLER I STROM, 2000: 576; TIMMERMANS, 2006: 263)

Per regla general, el detall de les polítiques públiques a desenvolupar acostuma a ser la part més extensa d'aquests tipus de documents, tot i que la prolixitat amb què s'hi exposen varia en funció dels països (MÜLLER I STROM, 2000: 574-578). No obstant això, aquests acords acostumen a contenir altres aspectes cabdals: la distribució *intracoalicional* del poder polític; les relacions del gabinet amb els grups parlamentaris que hi donen suport i les relacions entre aquests, la designació de càrrecs d'especial relleu institucional aliens a l'entramat del govern i la política de comunicació interna i externa.

Ara bé, com que la negociació per a formar governs de coalició es troba relativament poc exposada al públic, i sovint per fer possible els acords, els líders dels partits solen vincular diferents qüestions fent veritables equilibris, el contingut final dels mateixos acostuma a ser un híbrid de compromisos més o menys explícits. En aquest sentit, TIMMERMANS (2006: 267-272), seguint Luebbert, ha distingit una triple tipologia: els explícits, els implícits i els que contenen regles procedimentals. Els primers redueixen els costos de tot tipus en el moment de la implementació; els segons faciliten al màxim l'acord, però la seva implementació és més complexa, perquè el conflicte roman i queda diferit en el temps; i els tercers mantenen en silenci el contingut de les polítiques, però almenys especifiquen com s'ha d'actuar en cada cas: per exemple, traspasant la decisió a un altre òrgan extern, ajornant la qüestió per a després de les pròximes eleccions, etc.

En altres paraules, podríem dir que hi ha dues estratègies en el moment de la formació de governs de coalició, especialment si hi concorren motius d'incertesa, desconfiança o conflicte polític: l'una consisteix a adoptar compromisos el més detallats possibles, i l'altra a postergar la concreció dels acords i deixar les opcions obertes. Aquesta darrera estratègia comporta menys costos a l'hora de formalitzar els acords, però fa preveure que la seva implementació sigui molt més difícil i no eviti el sorgiment d'eventuals motius de conflicte. (TIMMERMANS, 2006: 268)

En aquest context, vaga dir que la comunicació de l'activitat governamental és més necessària que en el cas dels governs monocolors. Una deficient comunicació pot resultar especialment crítica atenent al fet que els seus efectes no només repercuteixen negativament en el conjunt de la societat sinó també en la base electoral dels partits integrants del govern, a l'interior mateix dels partits coalitzats, i en el si dels departaments administratius o ministerials. És indubtable que en els governs de coalició es fa necessari un cert equilibri conceptual en els missatges per evitar ferides ideològiques i permetre que les bases militants o socials de cada partit ho interpretin de manera favorable als seus interessos. De manera que en la comunicació de l'acció de govern es pot apreciar precisament la major perícia requerida pels governs de coalició en el domini de l'art de la política i la major capacitat per fer pedagogia política (MATAS i RIDAO, 2013: 167). És per aquest motiu que els acords *coalicionals* acostumen a preveure aspectes com un esbós del pla comunicatiu del Govern, la figura del portaveu o portaveus, el rol comunicatiu del cap de Govern, la provisió d'un òrgan superior encarregat de la comunicació, entesa com a relació de l'Executiu amb el sector dels mitjans de comunicació, o la coordinació interdepartamental a aquest nivell.

En aquest punt és molt important la designació dels emissors o responsables de transmetre la informació (normalment un portaveu), que, com és obvi, no ha de portar aparellada la més mínima ombra de conflicte i que ha de projectar a l'opinió pública l'esforç realitzat en el si d'un govern complex per impulsar-les i executar-les. A aquests efectes, la preferència acostuma a passar perquè el comunicador sigui un especialista (polític o tècnic) sobre l'àmbit sectorial afectat. En particular, com que les bases electorals i els respectius militants dels partits del govern cerquen un missatge més singularitzat, d'acord amb la seva ideologia i valors propis, les preferències es decanten perquè l'emissor sigui un líder del seu partit. Pel costat dels receptors, la societat acostuma a exigir explicacions coherents, consensuades i que donin resposta a les demandes socials, transmeses per mitjà d'una sola veu políticament qualificada o representativa.

## **ESTRATÈGIES, TÈCNIQUES I RECURSOS DE COMUNICACIÓ**

La necessitat de dissenyar un pla de comunicació dels governs de coalició ve avalada pel fet que, com després s'analitzarà empíricament, una de les raons que els membres d'un govern de coalició addueixen en el cas de retrocessos electorals és que no han estat capaços de transmetre a la ciutadania l'acció de govern duta a terme. No obstant això, aquesta és una de les mesures més difícils de concretar, per bé que també és un dels aspectes en què els socis d'un govern de coalició hi tenen més a guanyar (RENIU, 2010: 66). Aquest pla de comunicació hauria de determinar les estratègies i l'ús dels diversos recursos comunicatius a l'abast, per bé que hi poden haver més d'un pla de comunicació, en funció dels diferents àmbits sectorials de l'Executiu i d'acord amb altres interessos sobrevinguts.

### **El portaveu**

L'elecció del portaveu és clau en la comunicació d'un Govern i no pot deixar-se a l'atzar. Nogensmenys, és la figura que representa l'Executiu davant els mitjans i, per tant, davant els ciutadans. Amb caràcter general, no cal no dir que aquesta figura ha de ser un càrrec de total confiança de la prefectura o direcció de la institució en qüestió, degut al poder comunicatiu de què disposa, a més d'atresorar aptituds per comunicar de manera ajustada allò que es vol expressar, amb total transparència i identitat corporativa, evitant polèmiques innecessàries. En efecte, ha de ser una persona que doni confiança al receptor, de manera que, quan aquest l'escolta, sigui capaç d'entendre de forma clara tot el que està comunicant<sup>10</sup>. A més, en tant que intermediari entre la institució i els mitjans, ha de ser una persona que no opini, que es limiti a exposar el que la institució vol comunicar<sup>11</sup>.

En el cas dels governs de coalició, resulta cabdal la determinació de "quin personatge polític dels socis serà l'encarregat d'emetre la informació de les polítiques que impulsa el conjunt del govern" (RENIU, 2010: 67). En aquest sentit, la primera qüestió a plantejar-se és si el portaveu ha de ser un polític, normalment un membre del Govern, o un professional de la comunicació. Sobre això, no hi ha tanmateix un criteri unànim<sup>12</sup>. Certament, no és el mateix que el portaveu es pugui incorporar a les reunions del Govern sense el rang de ministre. En qualsevol cas, es pot dir que la tendència actual consisteix a nomenar persones que dominin la comunicació política, que formin part del Govern (amb el rang de ministre o secretari) i que estiguin al servei dels interessos d'aquest. En el cas dels governs de coalició, a més, a les seves habilitats comunicatives i coneixements polítics caldrà que hi afegeixi la capacitat per representar als diferents partits que formen la coalició. En efecte, en el supòsit que s'habiliti com a portaveu a algun dels ministres pertanyents a un dels partits de la coalició de govern, això pot generar tot tipus de suspicàcies. Per evitar aquest perill, aquests tipus de govern recorren a la figura del portaveu rotatori<sup>13</sup>. Així, el portaveu és designat per a una determinada

---

<sup>10</sup> Al cap i a la fi, la forma més directa de comunicació de la institució és una compareixença davant de la premsa per tal d'explicar la decisió política en concret. Aquest missatge serà transmès directament als mitjans, a través d'un "tall de veu" a l'informatiu o d'una citació a la premsa. Així, si el que es pretén és arribar a un públic en concret (persones joves, empresaris, professionals de la sanitat, etc.), cal enfocar el llenguatge cap a aquest sector, sempre sense oblidar el públic general. I a l'inrevés.

<sup>11</sup> Per això, a l'hora d'atendre les preguntes que se li formulen és aconsellable cenyir-se a l'argumentari de la institució, sense expressar opinions personals que puguin posar aquesta en qüestió. De la mateixa manera, cal tenir cura de la imatge d'aquest representant fora de la institució, evitant donar opinions a *blogs*, programes televisius o radiofònics, articles a la premsa, etc.

<sup>12</sup> D'una banda, aquesta figura té una funció essencialment informativa: està per facilitar totes aquelles dades que siguin necessàries, amb la finalitat de proporcionar una imatge transparent de la institució. De l'altra, es pot considerar que la funció del portaveu és la de crear una imatge favorable a la institució, la qual cosa pot anar en detriment de la funció informativa, ja que pot implicar la no cessió d'informació.

<sup>13</sup> Per a J. M. Reniu, una bona estratègia consisteix en "defugir la designació d'un únic interlocutor públic per part del govern (un ministre portaveu), atès que la més que possible identificació del portaveu (i del seu partit) amb el conjunt de l'activitat del govern generaria seriosos conflictes entre els socis. Per tant, és altament aconsellable que "la presència mediàtica del govern sigui rotatòria en funció de les temàtiques a comunicar i assumint, en darrer terme, que en cas d'especial gravetat o rellevància política ha de ser el president qui sigui

comesa en funció del contingut i de l'oportunitat de les qüestions a comunicar o de les prioritats de l'agenda política. Aquesta figura efímera presenta l'avantatge que permet visualitzar davant els respectius electors la pluralitat del Govern i projectar periòdicament i amb major intensitat l'acció política de cadascun dels partits governamentals. Pel contrari, té l'inconvenient que accentua la imatge de polifonia i heterogeneïtat de l'Executiu davant sectors amplis de l'opinió pública, extramurs dels electors de cada partit coalitzat. A més de que la seva designació sol ser una font prèvia de conflictes al voltant de la decisió de qui ha d'assumir aquesta funció en cada cas després de les habituals reunions de l'Executiu o en una altra esfera.

En efecte, la figura del portaveu únic (assistit, si escau, pel membre del Govern concernit) identifica, sota una sola veu, la imatge d'un Govern més cohesionat, i evita no només una comunicació dispersa i incoherent sinó també que avantposi qualsevol tipus d'interès o de càlcul partidista o personal. En aquests casos, la figura del portaveu està centrada en informar dels periòdics acords de govern i en atendre els mitjans de comunicació en els casos que no es requereixi la intervenció del cap de Govern o dels ministres en qüestió, amb la finalitat de preservar-los.

En el cas dels governs de coalició, a més, la complexitat deriva del fet que sovint els ministeris que no se senten afavorits per l'elecció del portaveu en qüestió o per les prioritats de l'agenda comunicativa acostumen a divulgar la informació portats pel zel competencial o per simple personalisme, ja sigui filtrant prèviament els missatges o bé postil·lant el portaveu a posteriori directament davant els mitjans. Òbviament, aquestes pràctiques no sempre afavoreixen la recepció de missatges coherents amb la línia comunicativa traçada pel Govern. Això obliga a extremar la precaució perquè el portaveu es responsabilitzi no només de la funció d'informar ordinàriament dels acords del Govern o d'atendre als mitjans de comunicació que ho demandin o que decideixi el gabinet de comunicació, sinó que també ha de reservar amb astúcia i generositat el necessari espai de protagonisme per als actors més representatius del Govern. No en va, una de les màximes dificultats de la política informativa de tot govern és la dificultat de l'aparell central de comunicació per coordinar o imposar criteris als aparells perifèrics. I això comença en el moment mateix de la designació dels responsables de comunicació de cada departament.

### ***La infraestructura i els instruments de coordinació de decisions polítiques i comunicatives***

#### *a) Les oficines o gabinets de comunicació*

La tasca de les oficines de comunicació és extremadament important. És aquí on es conceben i es desenvolupen la majoria d'*inputs* cap als mitjans de comunicació, de

---

la cara visible del govern". Així doncs, la comunicació hauria de fer palesa l'activitat del Govern, col·lectivament, i "defugir les habituals cacofonies que molts governs de coalició generen pel fet de no definir clarament quins actors són els encarregats d'exposar l'acció de govern" (RENIU, 2010: 67).

manera que es fa necessari que aquestes estructures estiguin formades per professionals del sector, independentment del signe del Govern (monocolor o de coalició). Les oficines, representatives del conjunt del govern i/o de cada àrea departamental, han de funcionar com a gabinets de comunicació homogenis i coordinats, amb l'objecte de traslladar el més fidelment possible la imatge corporativa als mitjans i a la ciutadania, destriant la informació que serà comunicada centralment o divulgada des de cada parcel·la governamental. En aquest àmbit, les relacions interpersonals cobren una especial importància: esdevenen fonamentals davant de qualsevol diferència política per esmorteir els seus efectes, pactant les discrepàncies per evitar que l'oposició aprofiti el soroll excessiu.

Amb aquesta finalitat, les oficines han de disposar d'argumentaris oficials, elaborats per les àrees involucrades, als que acollir-se quan hi ha qüestions a les que cal respondre amb celeritat. Aquest és, sense dubte, un dels aspectes principals que poden marcar l'estabilitat d'un mandat governamental: la resposta ràpida per evitar crisis "reputacionals" o d'imatge personal. Certament, una situació de crisi pot convertir-se en una oportunitat si es sap gestionar; en cas contrari, pot esdevenir un autèntic naufragi polític. Per tal d'aprofitar aquestes situacions, els gabinets de comunicació han de tenir molt clares les respostes<sup>14</sup>. No cal dir que els governs de coalició presenten en aquest punt una major complexitat, atès la dificultat que tenen els gabinets de comunicació de participar simultàniament a tots els socis del coneixement i l'anàlisi del que passa a l'interior del mitjans, o dels estats d'ànim dels periodistes, les seves preferències.

#### *b) L'agenda comunicativa*

Als efectes d'organitzar la tasca de les oficines de comunicació es indispensable disposar d'una agenda comunicativa que segueixi un calendari precís; això és, un pla de continguts a comunicar durant un període concret, per tal que, com hem exposat anteriorment, es pugui marcar l'agenda política i, per tant, també la dels mitjans de comunicació. Precisament és mitjançant els intercanvis periòdics informatius de caràcter intern (dins del Govern) i externs (amb la ciutadania i els mitjans), com s'aconsegueix impregnar dels continguts que més interessa tractar en cada moment. Igualment, la planificació permet fer a posteriori una anàlisi i un seguiment més acurat sobre si els resultats són els esperats: concretament, si els mitjans han transmès la notícia en un to semblant al desitjat o si, pel contrari, han subvertit la informació proporcionada. Així mateix, permet realitzar l'anàlisi de l'impacte sobre la ciutadania, captar les reaccions i el nivell de rebuig o acceptació de la política comunicada. Aquesta és, sense dubte, una eina bàsica per gaudir d'una legislatura estable, si més no comunicativament parlant.

En aquest sentit, els governs de coalició precisen d'una gran disciplina en nom de

---

<sup>14</sup> No cal dir que, si hi ha un argumentari preparat per al cas de possibles situacions conflictives i es planifiquen les diferents opcions de solució, sorgirà l'oportunitat de marcar la diferència amb relació a altres ens polítics. Per això, cal que els gabinets de comunicació sàpiguem detectar si algun fet pot arribar a convertir-se en un motiu de crisi, i així activar tots els mecanismes per evitar que aquesta vagi a més.

l'homogeneïtat i la prioritització dels continguts de la comunicació. La coordinació ha d'evitar la temptació de contra-programar, bastant habitual en governs de coalició. La figura del portaveu del Govern o la del cap o director de comunicació (*dircom*), junt amb el seu homòleg de cada ministeri, són claus a l'hora de predeterminar l'agenda amb la suficient antelació, d'acord amb les prioritats globals o el pla d'acció del govern, sota la més alta observança de la persona que ocupi la presidència de l'Executiu<sup>15</sup>. Amb tot, en cas de conflicte s'acostumen a imposar criteris jeràrquics: finalment, el president i la força política majoritària decideixen en darrera instància, per bé que aquesta decisió hauria de tenir en compte que es tracta de l'acció política més convenient als interessos comuns. Aquesta coordinació i direcció política és indispensable per estimular la generació de contingut constant amb què dotar els mitjans de material publicable, a banda de conrear les relacions amb els mitjans més afins, que es nodriran més gustosament d'aquesta informació<sup>16</sup>. A més, aquesta agenda ha de tenir en compte no només la transcendència d'allò que es vol comunicar sinó també els criteris de proporcionalitat que assegurin que tots els membres del govern puguin tenir la seva oportunitat, normalment amb la intervenció de la figura del portaveu, reservant a la figura de la presidència per a aquelles actuacions més rellevants, normalment de caràcter no sectorial<sup>17</sup>.

c) *El cap de premsa i el cap de comunicació o dircom*

Quant a la tria del seu perfil, la praxi demostra que les opcions van des de la designació d'un professional de la confiança de l'entorn presidencial i/o del portaveu fins a l'elecció d'un cap de comunicació eminentment polític, que generi prou consens entre els distints coalitzats. En el cas dels governs de coalició, es detecta una marcada prevalença de la primera força política de la coalició. En qualsevol cas, o bé el distanciament, objectivitat i independència de criteri; o bé l'autoritat política del *dircom*

---

<sup>15</sup> En aquest context, correspon als gabinets de comunicació decidir que les polítiques menys transcendents o de caràcter més sectorial poden ser transmeses puntualment pels alts càrrecs dels departaments o, si es pretén un major impacte mediàtic, pel propi ministre del ram, en convocatòries a aquest efecte davant tots els mitjans o mitjançant l'atenció individualitzada a cadascun dels mitjans interessats. Cas que es tracti d'informacions més rellevants (grans exclusives o decisions de profunditat política) o més espinoses o polèmiques (per exemple, una pujada d'impostos o una retallada de la despesa social), el gabinet en qüestió pot decidir que siguin transmeses directament pel ministre o ministres afectats o pel portaveu del Govern. Finalment, si es tracta d'una comunicació de màxima transcendència política i social, la participació del president del Govern pot ser determinant per oferir major solemnitat, fermesa, credibilitat i unitat entre els partits coalitzats.

<sup>16</sup> Certament, la capacitat de generar notícies és un dels elements diferencials de tot govern. Qualsevol fet pot ser noticiable sobretot si se sap transmetre. Per tant, cal aprofitar les oportunitats que es presenten amb motiu de la celebració d'actes públics: rodes de premsa, *briefings* de premsa, actes institucionals (presentacions, cloendes, inauguracions, etc.) Es tracta de donar visibilitat a uns o altres actes depenent de la imatge que es vulgui transmetre en cada moment i de disposar d'un bon *planning* per marcar l'agenda política i anticipar-se a la resta d'actors polítics.

<sup>17</sup> És indispensable planificar amb la deguda antelació els mitjans que podran assistir-hi, els destinataris del resum de l'acte, els interessats en entrevistar algun càrrec de la institució *in situ*, etc. El flux d'informació que es transmet als mitjans de comunicació en aquests tipus d'actes és susceptible d'un major control que no pas en altres tipus de comunicacions, ja que l'ens polític decideix què comunicar i com fer-ho.



resulta del tot imprescindible en la tasca de coordinar els *dircom* dels diferents departaments del Govern, sovint designats pel seu titular o màxim responsable atenent a criteris de confiança personal, no pas des de l'àrea comunicativa central del Govern.

L'elaboració de continguts, tot i ser traslladats als mitjans com a merament informatius, no deixen de tenir un transfons propagandístic, del que se n'aprofita la institució. És en aquest sentit que la figura del cap de premsa agafa relleu. És important que aquesta sigui una persona amb suficient recorregut i contactes per tal que esgoti les diferents opcions a l'hora de difondre informació de l'ens polític. La gestió d'aquesta informació permet guanyar "aliats" o almenys mantenir els "adversaris" al marge de l'activitat diària.

En molts casos, la figura del cap de gabinet i/o relacions institucionals es fusiona amb el cap de comunicació o *dircom*. En puritat, el cap de gabinet coordina l'equip d'assessors i, de vegades, és el braç executor del dirigent polític de torn. Per tant, sovint esdevé el responsable de l'estratègia comunicativa de la institució o ens polític, per bé que sembla lògic que el *dircom* i els responsables de comunicació de tots els departaments hagin de dependre de l'oficina del portaveu. Igualment, també cal tenir en compte altres figures influents com els assessors (sovint denominats *spin doctors*), que són professionals, normalment externs, encarregats de gestionar la representació de l'acció política, així com d'influir de manera determinant en la col·laboració amb el líder o representant institucional i polític. (AIRA, 2009:13)

## **CARACTERITZACIÓ GENERAL DELS GOVERNOS DE COALICIÓ DE CATALUNYA (1980-2014)**

Des de l'assoliment de l'autonomia política, els governs de coalició catalans han estat, des del punt de vista del nombre de partits integrants, de dos tipus: bipartits (vuit) o tripartits (tres). Els primers, fruit de la coalició electoral Convergència i Unió, integrada per Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) i Unió Democràtica de Catalunya (UDC)<sup>18</sup>. i entre ells els governs Mas I Mas II (2010-2014) objecte del nostre examen; i els segons, van ser formats en una ocasió (1984-1987) per CDC, UDC i Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), i la resta (dos), per PSC-CpC (Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi), ERC i ICV-EUiA (Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa) (2003-2006 i 2006-2010), això és, els governs Maragall i Montilla, respectivament.

Els governs bipartits de CiU analitzats en el present treball [(2010-2012) (Mas I) i 2012-x (Mas II)] es van caracteritzar per un funcionament prou estable, confirmant d'aquesta forma la influència que sobre l'estabilitat *coalicional* té el grau de fragmentació i la complexitat a l'hora d'impulsar el programa de govern i la distribució del poder. En el cas de CiU, la bilateralitat en la interlocució sobre l'acció governamental (juntament amb altres factors com la tradició i el caràcter electoral de la coalició) ha comportat sense dubte un major consens que la negociació a tres bandes dels governs tripartits (Maragall i Montilla),

---

<sup>18</sup> A partir de 2001, federació de partits.

no obstant la posició centrada i el rol esmorteïdor amb relació a les diferències ideològiques i estratègiques internes exercit pel PSC-CpC<sup>19</sup>. degut al doble eix ideològic característic del sistema polític català (esquerra-dreta i nacional) (MATAS, J.; RIDAO, J.: 2014: 222)<sup>20</sup>.

D'altra banda, els quatre governs de coalició analitzats en el període que va des de 2003 fins 2014 van presentar un clar desequilibri amb relació al nombre de diputats dels partits integrants. En tots ells, una única força política, ja fos CDC o PSC-CpC, aportà un percentatge més elevat d'escons, la qual cosa es posà en relleu sobretot a l'hora de distribuir les respectives parcel·les de poder entre socis. Concretament, pel que fa als governs Mas I i Mas II, el predomini de CDC fou notable. En aquests, les relacions entre CDC i UDC van estar condicionades pel protocol de bases de la federació CiU (març de 2001), que assignava el 60% dels càrrecs a CDC, el 20% a UDC i el 20% a la mateixa federació, que fins i tot ha reportat habitualment un percentatge de diputats d'UDC superior al 25%, llindar establert en anteriors coalicions d'acord amb el protocol fundacional de la coalició electoral CiU. (MATAS, J.; RIDAO, J.: 2014: 211)<sup>21</sup>

Pel que fa als dos governs tripartits, aquests també van presentar evidents desequilibris des del punt de vista de la força parlamentària dels seus integrants, sense significatives variacions entre un i altre mandat aquí examinats. Així, el PSC-CpC es va situar com a força política capdavantera de la coalició governamental, amb més de la meitat dels escons (en el primer tripartit amb el 57% dels escons i en el segon amb el 53%), mentre que ERC fou el partit amb menys variacions (30% i 31%), i ICV-EUiA va passar del 12% en el primer al 17% en el segon. Quant a la força parlamentària del govern, només els dos tripartits d'esquerres van sumar la majoria absoluta dels diputats. Els dos governs de CiU analitzats van necessitar tanmateix del suport extern d'altres formacions polítiques en forma de periòdics acords parlamentaris durant tota la legislatura amb el Partit Popular (PP) en el govern Mas I, i a través d'un acord de legislatura amb ERC (Mas II)<sup>22</sup>.

Des d'una perspectiva ideològica, es pot afirmar que els governs de coalició integrats

<sup>19</sup> Aquestes característiques dels governs tripartits també poden trobar-se de forma matisada en el que es va formar a Catalunya en 1984, ja que, si bé CDC se situava entre ERC i UDC tant en l'eix ideològic esquerra-dreta com en l'eix ideològic nacional, el fet de ser la força parlamentària preeminent li atorgava un extraordinari protagonisme en la negociació de l'acció de govern i en la distribució de recompenses en un govern de per si sobredimensionat i format per una coalició electoral entre CDC i UDC.

<sup>20</sup> Com s'observa en la gran majoria de governs de coalició europeus (COLLIARD, 1981: 135), a Catalunya han proliferat els governs de coalició bipartits, que, com adverteixen les *policy seeking theories* i les *office seeking theories* (RIKER, 1962; RIKER, ORDESHOOK, 1973; GAMSON, 1961; LEISERSON, 1970; AXELROD, 1970), són els que tenen més avantatges per al funcionament de la coalició i els que generen major estabilitat i els més freqüents a Europa (MATAS J.; i RIDAO, J. (2014: 211).

<sup>21</sup> Amb tot, cal comptar amb el fet que en el moment de confeccionar les candidatures electorals és complex preveure si els escons que acabarà aconseguint finalment CiU permetran ajustar les quotes de distribució de càrrecs predeterminades.

<sup>22</sup> Durant la primera legislatura (1980-1984) es va utilitzar aquesta segona opció i tant Centristes de Catalunya-UCD com ERC van contribuir a garantir l'estabilitat governamental, encara que durant aquell mandat es van aprovar lleis fonamentals per a la construcció de les institucions d'autogovern de Catalunya, que van aconseguir el suport unànime del Parlament. El govern Mas I (2010-2012) també va utilitzar aquesta fórmula, obtenint el suport del PSC en la investidura, el del PP en l'aprovació de les lleis pressupostàries i el d'ERC en altres ocasions. El govern Mas II va obtenir el suport estable d'ERC.



per CiU van presentar un nivell d'homogeneïtat notable (sense ignorar els conflictes estratègics i/o tàctics entre CDC i UDC, a què ens referirem més endavant), a diferència dels governs tripartits, més heterogenis per naturalesa, els integrants dels quals, tot i la seva ubicació en l'esquerra ideològica, mantenien les diferents visions en la manera d'afrontar les relacions Catalunya-Espanya, especialment el govern Montilla, singularment en un context en què l'agenda governamental va estar centrada en la gestió del procés post-estatutari.

Pel que fa a l'àmbit organitzatiu<sup>23</sup>, tots els governs de CiU van estar formats per partits d'àmbit no estatal (CDC i UDC); no fou així en el cas dels dos tripartits, que es poden considerar mixtos des d'aquest punt de vista, ja que el PSC, malgrat tenir personalitat jurídica pròpia, va mantenir durant els dos períodes analitzats la seva relació federal amb el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), fins al punt de concórrer electoralment sota la denominació PSC-PSOE. Amb tot, aquesta vinculació entre el PSC i el PSOE no va impedir que els socialistes catalans decidissin de forma autònoma pactes amb ERC i ICV-EUiA, fins i tot contravenint en aquest punt el criteri del PSOE. De la seva banda, ICV va mantenir diferents acords electorals amb Izquierda Unida (IU), especialment a les eleccions generals i europees, per bé que en el cas de Catalunya hi va concórrer en coalició amb EUiA, partit federat amb IU a nivell estatal. Així doncs, totes quatre coalicions de govern analitzades van ser producte de negociacions entre partits polítics catalans, prenent com a punt de partida la dinàmica política catalana, a banda de la lògica d'equilibris polítics situats en arenes polítiques alienes a la catalana.

Finalment, en funció de la seva longevitat, tot i que aquest paràmetre només constitueix un indicador quantitatiu i no qualitatiu<sup>24</sup>, s'observa que el govern Mas I (2010-2012) va durar mitja legislatura, tot i que el motiu de la seva dissolució anticipada no fou una crisi interna de la coalició sinó el bloqueig polític i econòmic que dificultà enormement l'acció de govern. Pel que fa al govern Maragall, aquest va acabar amb la sortida dels consellers i d'alts càrrecs d'ERC, motivada per la posició contrària del partit republicà al projecte de nou Estatut (RIDAO, 2006: 337). Per contra, el govern Montilla va exhaurir el seu mandat.

Pel que fa al criteri per distribuir el nombre de conselleries, els dos governs tripartits van utilitzar el criteri habitual en els governs de coalició postelectorals europeus: la relació proporcional entre el percentatge de diputats aportat per cada partit polític a la coalició i el percentatge de departaments a dirigir<sup>25</sup>. Com s'ha assenyalat, la força

---

<sup>23</sup> Està demostrat empíricament que els partits que tenen un àmbit organitzatiu inferior a l'estatal solen eludir les eventuals pressions d'estructures partidistes superiors a l'hora de formar determinades coalicions de govern, mentre que els partits d'àmbit estatal poden estar subjectes a una disciplina orgànica en la formació de governs subestats (MELLORS, PIJNENBURG, 1989).

<sup>24</sup> BLONDEL, 1968; DE SWAAN, 1973; TAYLOR, LAVER, 1973; LAVER, 1974; DODD, 1976; WARWICK, 1979; BLONDEL, 1980; CIOFFI-REVILLA, 1984; STROM, 1985; STROM, 1985; BROWNE, GLEIBER, 1986: 299; DESCHOUWER, 1994).

<sup>25</sup> Es tracta d'un criteri que pren com a referència el suport popular en vots rebuts per cada partit, molt més flexible que el criteri de la quota fixa i predeterminada que havia regit tradicionalment les relacions de poder entre CDC i UDC, pel fet de ser una coalició electoral, la qual cosa dificultà la capacitat de modelar la distribució de parcel·les de responsabilitat en el supòsit de canvis sobrevinguts en els partits que formen el govern.

capdavantera de les coalicions tripartides fou el PSC-CpC, que sempre va aportar més de la meitat dels diputats. Així, en el primer tripartit (2003-2006) aportà fins al 57% i, en el segon, el 53%. No obstant això, sempre va estar infrarepresentat en la distribució de conselleries, sobretot en el primer tripartit, ja que inicialment dirigia un 4% menys i, després de la supressió de la Conselleria en Cap i del traspàs del Departament de la Presidència a ERC, va passar a dirigir més d'un 6% menys respecte a la seva aportació parlamentària. En canvi, ERC sempre va estar sobrerrepresentada (més d'un 6% en el primer tripartit i gairebé un 6% en el segon), degut probablement al seu rol de partit frontissa, capaç de sumar els seus diputats tant amb els partits de l'esquerra com amb CiU. A l'últim, cal dir que ICV-EUiA fou la formació política que va dirigir un percentatge de conselleries més fidel al percentatge de diputats aportat a la coalició (amb una desviació màxima d'un 2,8%).

Si centrem l'anàlisi en la determinació de les conselleries dirigides per cadascun dels partits coalitzats, tenim que en el cas dels tripartits la distribució del rol assignat a cada força política fou molt clara: al PSC, com a partit capdavanter de la coalició, se li va assignar la presidència de la Generalitat (Pasqual Maragall i José Montilla); ERC, com a segon partit i clau per fer decantar majories parlamentàries, va assumir la Conselleria en Cap (Maragall) i la vicepresidència del Govern (Montilla), en tots dos casos assumida pel seu líder Josep-Lluís Carod-Rovira<sup>26</sup> (RIDAO, 2006: 238). De la seva banda, ICV-EUiA va aconseguir dirigir departaments amb notable pes polític com el de Relacions Institucionals i Participació (Maragall); i Interior, Relacions Institucionals i Participació (Montilla), sota el comandament del líder d'ICV, Joan Saura. D'aquesta forma es va intentar visualitzar, en cada moment, la presència dels màxims líders dels partits coalitzats, a través d'una jerarquia expressiva de la importància de cadascun dels partits dins de la coalició. (RIDAO, 2006: 239; MATAS, J.; RIDAO, J., 2014: 220)

Pel que fa a l'assignació de carteres, la força negociadora d'ERC no solament es va fer patent amb la consecució de la Conselleria en Cap o de la vicepresidència del Govern, com s'ha dit, sinó també en l'assumpció d'altres departaments d'especial relleu institucional com els de Governació i Administracions Públiques o Educació (Maragall); i Governació i la "macroconselleria" d'Innovació, Universitats i Empresa (Montilla). El PSC, com a partit capdavanter de la coalició, va assumir conselleries d'importància política en els dos tripartits: Economia i Finances, Salut o Política Territorial i Obres Públiques. Finalment, ICV-EUiA va tenir un pes menor, atès que a banda de l'esmentada conselleria de Relacions Institucionals i Participació (Maragall) o d'Interior i Relacions institucionals (Montilla), dirigí únicament la conselleria de Medi ambient i Habitatge. (RIDAO, 2006: 337;

<sup>26</sup> Decret 73/2005, de 25 d'abril, pel qual es nomena el senyor Josep Bargalló Valls conseller primer del Govern de la Generalitat., DOGC núm. 4371, de 25 d'abril de 2005 <http://www20.gencat.cat/portal/site/portaljuridic/menuitem.d15a4e5dfb99396dc366ec10b0c0e1a0/?action=fitxa&documentId=358430>

MATAS, J.; RIDAO, J., 2014: 225)

Pel que fa a la distribució del nombre de conselleries entre CDC i UDC als governs Mas I i Mas II, aquesta es va ajustar a la quota del 75% - 25%, que havia inspirat l'històric repartiment de poder polític des dels temps de la coalició electoral CiU (1978), deixant de banda els posteriors acords federatius. Pel que fa al primer, cal tenir present que alguns dels consellers no estaven afiliats ni a CDC, ni a UDC, ni a la Federació CiU, però la seva presència al govern es va deure a la proposta d'un dels dos partits. Així, els titulars de Salut (Boi Ruiz), Cultura (Ferran Mascarell) i Empresa i Ocupació (Francesc Xavier Mena) van ser designats a instàncies de CDC, mentre que la consellera de Justícia (Pilar Fernández Bozal) ho va ser a proposta d'UDC. Per tant, els nous percentatges fixats en el protocol de bases de la Federació no van ser utilitzats per distribuir les parcel·les de poder en aquesta nova etapa. (MATAS, J.; RIDAO, J., 2014: 224)

Pel que fa a l'anàlisi qualitativa de les carteres, cal dir que durant el govern Mas I UDC va assumir les conselleries de Governació i Relacions Institucionals; Justícia; i Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural. I, en el govern Mas II, va passar a dirigir les mateixes carteres, però permutant el departament de Justícia pel d'Interior, totes elles igualment importants. A més, el partit demòcrata-cristià va ocupar la vicepresidència del govern, en mans de la titular del Departament de Governació i Relacions Institucionals (Joana Ortega), un fet rellevant no només pel feix de funcions assumides per aquest càrrec sinó també per la visibilitat com a número dos *de facto* del l'Executiu (MATAS, J.; RIDAO, J., 2014: 220). Tant en el govern Mas I com Mas II, la distribució de la influència partidista va tenir un caràcter transversal, de manera que es van ubicar alts càrrecs dels dos partits coalitzats en molts departaments. La conseqüència de tot això és que el partit petit de la Federació, UDC, va aconseguir penetrar en àmbits administratius que no hagués controlat si s'hagués aplicat un criteri estrictament vertical. (MATAS, J.; RIDAO, J., 2014: 223)

## **ELS ASPECTES COMUNICATIUS DELS GOVERNS DE COALICIÓ EN EL PERÍODE 2003-2014**

### ***Els governs tripartits (2003-2010)***

#### **El govern Maragall**

##### ***Valoració general***

Malgrat l'existència d'un prolix acord de coalició entre PSC-CpC, ERC i ICV-EUiA (Pacte del Tinell)<sup>27</sup>, aquest document no era pas constitutiu d'un protocol detallat de

---

<sup>27</sup> El 14 de desembre del 2003 es va signar al Saló del Tinell de Barcelona el denominat "Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya". Aquest acord, de més de 70 pàgines, plantejava fins a quatre objectius: "Més i millor autogovern; un nou impuls econòmic per a Catalunya; Catalunya, una nació socialment avançada; i una nova política territorial i ambiental". L'annex definia els criteris sobre l'actuació política general del futur Govern, i recollia, entre d'altres, el «compromís de lleialtat dels signants en totes les cambres legislatives» i l'impuls d'iniciatives per a verificar la retirada de totes les

relacions internes sinó més aviat d'un programa de govern, centrat en l'impuls de l'autogovern i de les polítiques públiques, la qual cosa posà en relleu, per cert, un important grau d'homogeneïtat ideològica dels socis tant en l'eix social com en el nacional. L'annex al Pacte del Tinell –no públic– regulà exclusivament els criteris de distribució *intracoalicionals* del poder polític, obviant, entre d'altres, tota referència a la política comunicativa del govern<sup>28</sup>. L'únic aspecte vinculat a la comunicació del Govern era el disseny i control de la publicitat institucional. Aquesta manca de previsió, a més de les diferents tradicions polítiques, i sobretot l'heterogeneïtat d'opcions estratègiques amb relació a les relacions Catalunya-Espanya (i els vincles organitzatius del PSC amb el PSOE), van ser l'origen de periòdics episodis de crisi, fins precipitar l'avançament electoral<sup>29</sup>. En aquest sentit, es pot afirmar que la complexitat en l'impuls de determinades accions de govern i el grau de fragmentació de l'Executiu no van atorgar al govern Maragall l'estabilitat observada en la praxi d'altres acords *coalicionals* anàlegs.

Amb tot, un dels punts forts d'aquest govern descansava indubtablement en la figura del president. En efecte, Pasqual Maragall havia acumulat prestigi al seu pas per l'alcaldia de Barcelona i com a organitzador dels Jocs Olímpics de 1992<sup>30</sup>. En les eleccions al Parlament de Catalunya de 1999 havia obtingut fins i tot més vots que la coalició CiU liderada per Jordi Pujol, al capdavant d'una candidatura de signe catalanista i progressista prou transversal, formalment a l'entorn de les sigles PSC. Per contra, un dels punts més febles fou, precisament, l'hostilitat de determinats mitjans i grups de comunicació privats. Aquesta circumstància generà una constant inquietud al voltant de la receptivitat dels missatges governamentals, com evidencià un informe intern sobre els mitjans de comunicació, elaborat per la Secretaria de Comunicació, que acabà transcendint i provocant una notable tempesta política<sup>31</sup>.

---

mesures "contràries a la plurinacionalitat i dels recursos interposats pel Govern de l'Estat contra normes emanades de les institucions de Catalunya".

<sup>28</sup> Delimitava exclusivament l'organigrama i el repartiment de conselleries, els criteris de nomenament dels representants en els òrgans de govern dels ens instrumentals de la Generalitat, la participació en determinats òrgans amb funcions de caràcter marcadament transversal (Gabinet Jurídic, Comissió Jurídica Assessora, etc.), l'assignació de les delegacions territorials, la contractació de personal de lliure designació o el "creuament" [sic] de representants de PSC-CpC i ERC en departaments estratègics com els de Sanitat i Ensenyament, a més de la composició de les comissions mixtes de valoracions i transferències i l'accés als informes sobre les presumptes irregularitats del govern anterior.

<sup>29</sup> La complexitat del denominat "Govern catalanista i d'esquerres" obligà els partits involucrats a estudiar diverses fórmules de cooperació interna. La primera d'aquestes fou la creació d'una Comissió de seguiment del pacte, inspirada en la Comissió de Seguiment i Coordinació de caràcter tècnic adoptada al País Basc durant el govern Ardanza III (febrer-setembre de 1991). La comissió estava formada per tres membres de cada formació: un pertanyent al Govern, un altre al Parlament i un tercer a la formació política, i era convocada periòdicament i de manera alternativa a les seus de cada un dels tres socis. L'acord preveia tàcitament que cap dels tres màxims líders del Govern no assistirien a aquest tipus de trobades per preservar al màxim la seva funció institucional.

<sup>30</sup> Segons el baròmetre d'hivern elaborat per *Vox Pública* per a *El Periódico* el gener de 2003 el percentatge de coneixement del candidat Pasqual Maragall era del 99,7%, rebent una valoració de 5,2 punts per part dels enquestats.

[http://elpais.com/diario/2003/01/23/catalunya/1043287647\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2003/01/23/catalunya/1043287647_850215.html)

[http://archivo.elperiodico.com/ed/20030123/pag\\_004.html](http://archivo.elperiodico.com/ed/20030123/pag_004.html)

<sup>31</sup> Maragall afirmà: "He instruït al Conseller en Cap i al Portaveu del Govern que en el termini més breu al final

### **Evolució de l'estructura comunicativa**

Donat el caràcter informal i no reglat del funcionament intern de la coalició, l'estructura de l'aparell comunicatiu va adquirir una importància cabdal. Així, durant la seva executòria es poden distingir fins a tres etapes distintes, corresponents en gran part als mandats dels tres secretaris de Comunicació: Miquel Sellarès (2004), Enric Marín (2004-2006) i Ramon Font (2006)<sup>32</sup>. No en va, la Secretaria de Comunicació s'ocupava tant de la comunicació de l'acció de govern (del missatge), com dels mitjans públics i de la regulació del sector de la comunicació, com en l'etapa dels darrers governs de Jordi Pujol (CiU).

En l'estructuració inicial (Decret 68/2004, de 20 de gener de 2004)<sup>33</sup>, el conseller en cap (Josep-Lluís Carod-Rovira i després Josep Bargalló) (ERC)<sup>34</sup> –que després deixaria de tenir departament propi i passaria a assumir el de la Presidència– es va reservar la Secretaria de Comunicació.<sup>35</sup> Simultàniament, el conseller Joaquim Nadal (PSC-CpC), titular del departament de Política Territorial i Obres Públiques, fou designat portaveu<sup>36</sup>, tot i que aquesta responsabilitat “oficiosa” no fou acreditada fins l'any 2006. Aquesta estructura denotava el notable desequilibri de l'Executiu, a favor d'una ERC clarament sobre-representada gràcies al seu rol de pivot de la coalició i a la seva la seva capacitat de *xantatge* en termes de negociació.

La indeterminació dels mecanismes de funcionament intern ja descrita va fer que, sobretot la primera de les etapes, estigués marcada per les diferències de criteri entre Miquel Sellarès (ERC) (secretari de Comunicació) i Jordi Mercader (PSC-CpC) (director de Difusió, depenent de l'anterior); que es van agreujar després de la crisi saldada amb el relleu de Josep-Lluís Carod-Rovira com a conseller en cap i titular del Departament de la Presidència<sup>37</sup>. arran de la seva entrevista amb la cúpula d'ETA a Perpinyà (abril 2005).

---

de la seva investigació sobre l'origen de l'informe falsament atribuït als serveis del govern de la Generalitat [...] En el moment en què aquesta tasca es completi, és a dir, en els pròxims dies, prendrem les decisions que toquin en relació a les responsabilitats que es puguin determinar”.

<http://www.lavanguardia.com/politica/20040507/51262792279/sellares-asume-la-responsabilidad-del-polemico-informe-pero-no-su-autoria-ni-su-difusion.html>

<sup>32</sup> També hi va haver tres DG de Difusió Corporativa: Jordi Mercader (2004), Joan Montraveta (2005) i Jordi Menéndez (2006).

<sup>33</sup> Decret 68/2004, de 20 de gener, d'estructuració i de reestructuració de diversos departaments de l'Administració de la Generalitat. DOGC núm. 4054, de 22 de gener de 2004.

<http://www20.gencat.cat/portal/site/portaljuridic/menuitem.d15a4e5dfb99396dc366ec10b0c0e1a0/?action=fitxa&documentId=329556>

<sup>34</sup> Decret 73/2005, de 25 d'abril, pel qual es nomena el senyor Josep Bargalló Valls conseller primer del Govern de la Generalitat. DOGC 4371 de 26 d'abril de 2005

[http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/AppJava/PdfProviderServlet?documentId=358430&type=01&language=ca\\_ES](http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/AppJava/PdfProviderServlet?documentId=358430&type=01&language=ca_ES)

<sup>35</sup> Vid. l'article 10.1-b.

<sup>36</sup> Decret 298/2003, de 20 de desembre, pel qual es nomenen els consellers dels departaments de la Generalitat de Catalunya. DOGC núm. 4035, de 22 de desembre de 2003.

<http://www.gencat.cat/eadop/imatges/4035/03353124.pdf>

Decret 298/2003, de 20 de desembre, pel qual es nomenen els consellers dels departaments de la Generalitat de Catalunya. DOGC núm. 4035, de 22 de desembre de 2003.

<sup>37</sup> Decret 151/2004, de 27 de gener, de cessament del conseller en cap de la Generalitat i de recuperació de



Més endavant, la divulgació d'un polèmic informe sobre els mitjans de comunicació, atribuït a la Secretaria de Comunicació ("cas Sellarès")<sup>38</sup>, va provocar una nova crisi i la substitució de Miquel Sellarès per Enric Marin, també d'ERC. No obstant això, les dificultats de coordinació inherents a la complexitat d'estructures es va intentar pal·liar amb reunions setmanals dels màxims representants en l'esfera comunicativa de cadascun dels tres socis de govern (Joaquim Nadal, Francesc Baltasar, Enric Marin i Jordi Mercader), seguint l'esquema de la trobada al més alt nivell polític entre Pasqual Maragall, Josep-Lluís Carod-Rovira (o Josep Bargalló), Joan Saura i Joaquim Nadal (portaveu). En ocasions, la reunió de comunicació els aplegava a tots.

En l'etapa d'Enric Marin, com a intent de redreçar el desgavell estructural provocat en l'etapa anterior, es va crear un nou òrgan: el Gabinet de Comunicació Estratègica (ERC) (Jordi Fortuny), tot i mantenir la dualitat entre la Direcció General de Mitjans Audiovisuais (sota la nova denominació de Direcció General de Mitjans i Serveis de Difusió Audiovisuais) (Santiago Ramentol) (ERC) i la Direcció de Difusió Corporativa (Jordi Mercader) (PSC-CpC)<sup>39</sup>. Aquesta estructura restà vigent fins al 20 de juliol de 2004 (Decret 331/2004, de 20 de juliol, de reestructuració de la Secretaria de Comunicació del Departament de la Presidència).

Al Gabinet de Comunicació Estratègica (ERC) li corresponien teòricament les funcions de planificació de les accions comunicatives del Govern i de suport als departaments en el disseny de campanyes i altres accions tant en l'àmbit informatiu com el publicitari. En la pràctica, va actuar com a gabinet del secretari de Comunicació per a les qüestions relacionades amb les polítiques i la regulació del sector (subvencions, etc.), intervenint més que puntualment en la direcció de la comunicació de l'acció de govern. En aquesta etapa, doncs, es produí un apoderament per part del PSC-CpC de bona part de les atribucions assignades inicialment a ERC.

En el període que va entre setembre i desembre de 2004 es van produir, però, canvis en el Departament de la Presidència (Decret 385/2004, de 21 de setembre, pel qual es regula l'estructura i les funcions de l'Oficina de la Presidència de la Generalitat). Aquest fou segregat en dues esferes d'influència separades: la del titular del Departament de la Presidència (ERC) i la del mateix president (PSC-CpC). En aquest context es va crear l'Oficina de la Presidència de la Generalitat (art. 3), depenent de la Secretaria General de la Presidència, com a òrgan d'assistència política i tècnica al president, que

---

les funcions que corresponen al President de la Generalitat. DOGC núm. 4059, de 29 de gener de 2004.

[http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/AppJava/PdfProviderServlet?documentId=329611&type=01&language=ca\\_ES](http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/AppJava/PdfProviderServlet?documentId=329611&type=01&language=ca_ES)

<sup>38</sup> El document feia un repàs exhaustiu de tots els mitjans de comunicació del país en funció de l'afinitat amb el Govern. <http://www.324.cat/noticia/64972/politica/El-govern-compareixera-davant-del-Parlament-pel-cas-de-linforme-sobre-mitjans-informatius>

<sup>39</sup> Vid. art. 3-d del Decret 331/2004, de 20 de juliol, de reestructuració de la Secretaria de Comunicació del Departament de la Presidència. DOGC 4180, de 22 de juliol de 2004. <http://www20.gencat.cat/portal/site/portaljuridic/menuitem.d15a4e5dfb99396dc366ec10b0c0e1a0/?action=fitxa&documentId=334995>

integrava el Gabinet de la Presidència i la Direcció General d'Anàlisi i Prospectiva i la Direcció de Comunicació (encapçalada per Jordi Mercader, de qui passaria a dependre el gabinet de Premsa de la Presidència encapçalat per Àngela Vinent), conformant un organigrama pla, sense aparents jerarquies (art. 15.2)<sup>40</sup>. Definitivament, la nova Direcció de Comunicació (PSC-CpC) va fer que la Secretaria de Comunicació (ERC) perdés gran part de la centralitat adquirida fins al moment<sup>41</sup>, evidenciant una total crisi de confiança entre els principals socis.

El maig de 2006 el Departament de la Presidència es va reestructurar com a conseqüència de la sortida d'ERC del Govern, i el citat departament va passar a estructurar-se en 11 unitats directives en total (Decrets 177/2006, de 23 de maig, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència; i Decret 228/2006, de 30 de maig, de normes complementàries al Decret 177/2006)<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> En aquest període en què s'accentua la influència política i comunicativa d'algunes persones de l'entorn de Pasqual Maragall i del PSC, es recorre a l'assessoria externa de professionals del sector o *spin doctors* com Antoni Gutiérrez Rubí.

<sup>41</sup> Decret 477/2006, de 5 de desembre, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència. DOGC núm. 4776 de 7 de desembre de 2006.

<http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/4776/483791.pdf>

Decret 177/2006, de 23 de maig, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència. DOGC núm. 4741 de 25 de maig de 2006.

<http://www20.gencat.cat/portal/site/portaljuridic/menuitem.d15a4e5dfb99396dc366ec10b0c0e1a0/?action=fitxa&documentId=420149>

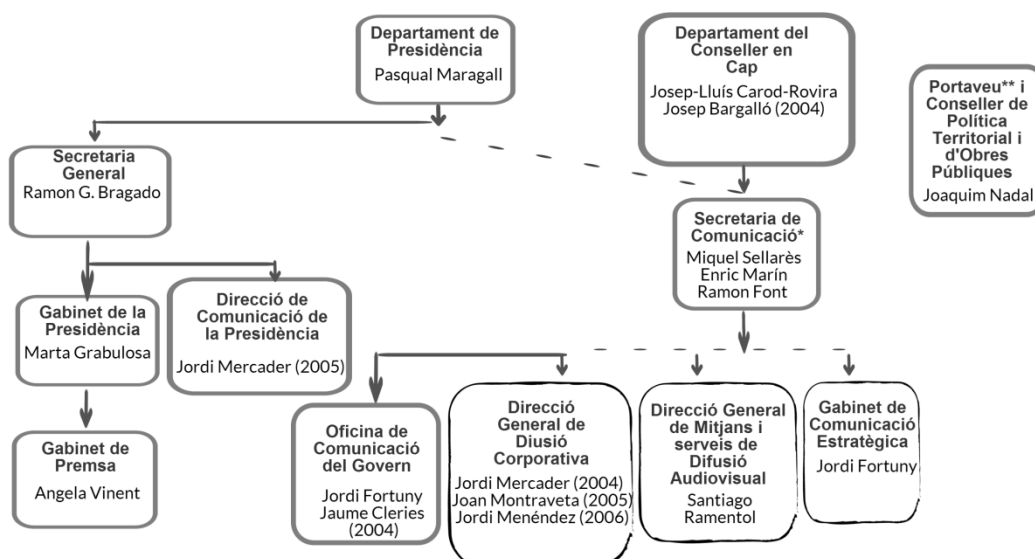
<sup>42</sup> Decret 177/2006, de 23 de maig, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència. DOGC núm. 4641, de 25 de maig de 2006.

<http://www20.gencat.cat/portal/site/portaljuridic/menuitem.d15a4e5dfb99396dc366ec10b0c0e1a0/?action=fitxa&documentId=420149>

Decret 228/2006, de 30 de maig, pel qual es dicten normes complementàries al Decret 177/2006, de 23 de maig, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència. Recollit al DOGC núm. 4646 DE 01 de juny de 2006.

<http://www20.gencat.cat/portal/site/portaljuridic/menuitem.d15a4e5dfb99396dc366ec10b0c0e1a0/?action=fitxa&documentId=417919>

Taula 1. Estructura comunicativa del govern Maragall



A partir del Decret 331/2004, de 20 de juliol, de reestructuració de la Secretaria de Comunicació (DOGC núm. 4180, de 22 de juliol de 2004), la Secretaria de Comunicació i per tant tots els ens que depenen d'ella van passar a dependre del Departament de Presidència.

Joaquim Nadal fou nomenat portaveu (Decret 298/2003, de 20 de desembre) i confirmat el 2006. Vid. Comunicat de la Presidència de Pasqual Maragall, de 13 de maig de 2006 [http://premsa.gencat.cat/pres\\_fs/vp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=81399&idioma=0&departament=19&canal=](http://premsa.gencat.cat/pres_fs/vp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=81399&idioma=0&departament=19&canal=)

Font: elaboració pròpia



## El govern Montilla

### Valoració general

El president José Montilla es va proposar com a objectiu primordial la millora de la coordinació i de la gestió de l'Executiu. En aquest sentit, pel que fa al balanç d'aquests propòsits es pot afirmar que el govern va gaudir d'un major grau d'estabilitat, per bé que el rendiment de les diferents conselleries fou molt desigual i van persistir les diferències derivades de les diferents estratègies i del pes de les relacions amb organitzacions d'àmbit estatal (PSC). En una legislatura més longeva que l'anterior, però prou agitada a l'espera de la sentència del Tribunal Constitucional (TC) sobre l'Estatut i d'un acord sobre el model de finançament autonòmic, el lideratge discret, i fins i tot silent de Montilla, va dificultar tanmateix la tasca del Govern, a més d'irritar sovint l'oposició enmig de diferents crisis com l'incendi d'Horta de Sant Joan, les nevades o la perllongada sequera que afectà el Principat. La prematura dimissió del seu cap de comunicació, Toni Bolaño, hi va influir decisivament<sup>43</sup>.

En aquest context, el protagonisme va correspondre a alguns consellers socialistes i sobretot als socis d'ERC i ICV-EUiA<sup>44</sup>, senyaladament durant el compàs d'espera de la sentència del TC. Prova d'això és que, després de les eleccions autonòmiques de 28 de novembre de 2010, el mateix president en funcions va assumir, durant una intervenció en el Consell Nacional del seu partit, que una de les causes de la desfeta electoral del 28-N havien estat els seus «problemes de lideratge» i «certa incapacitat de comunicar bé»<sup>45</sup>. Montilla atribuï aquest fet sobretot a la manca d'un conseller-portaveu estable com en l'etapa del govern Maragall (Joaquim Nadal). Aquest fet fou degut precisament a una exigència d'ERC durant la negociació per reeditar el pacte, per evitar que el càrrec recaigués novament en mans d'un conseller socialista. No obstant, aquesta victòria d'ERC en termes de distribució *intracoalitional* del poder polític es va diluir un xic més endavant amb la incorporació de la figura d'una portaveu no conseller, de perfil professional, Aurora Masip<sup>46</sup>. Ambdós esquemes no van evitar però els tradicionals recels entre conselleries a l'hora de designar les qüestions a incorporar a l'agenda o les desavinences sobre la identitat del conseller o consellera encarregat de

<sup>43</sup> Toni Bolaño va mantenir diferències amb el redactor en cap de Política de *La Vanguardia*, Jordi Barbeta, en el marc del programa *El Matí de Catalunya Ràdio*. Barbeta ho va denunciar en un article d'opinió dominical el 18 de març de 2007. Va acabar dimitint el 10 de juliol d'aquell mateix any.

<sup>44</sup> Cronologia de la negociació del nou model de finançament.

[http://www.elsingulardigital.cat/cat/notices/cronologia\\_de\\_la\\_negociaci\\_del\\_nou\\_model\\_de\\_finan\\_ament\\_397\\_51.php](http://www.elsingulardigital.cat/cat/notices/cronologia_de_la_negociaci_del_nou_model_de_finan_ament_397_51.php) i Montilla i Zapatero no tanquen l'acord pel finançament.

<http://www.vilaweb.cat/noticia/3219608/20081221/noticia.html>

<sup>45</sup> «El pitjor error, segurament, és que en determinats moments hauria d'haver pres algunes decisions per reforçar la cohesió i el lideratge del Govern i millorar la comunicació que hem tingut sense un conseller portaveu».

<sup>46</sup> Decret 181/2007, de 28 d'agost, de nomenament de la senyora Aurora Masip i Treig com a directora general de Comunicació del Govern publicat. DOGC núm. 4958, de 30 d'agost de 2007.

[http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/AppJava/PdfProviderServlet?documentId=393424&type=01&language=ca\\_ES](http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/AppJava/PdfProviderServlet?documentId=393424&type=01&language=ca_ES)

comparèixer públicament junt amb la portaveu. En la pràctica, el criteri de prioritació, segons l'oportunitat dels temes, es va haver de ponderar amb un cert repartiment equitatiu entre els partits coalitzats. Sigui com sigui, la complexitat del mètode va portar els aparells comunicatius d'alguns departaments que se sentien postergats a informar al marge dels conductes ordinaris mitjançant procediments oficinosos.

### **Evolució de l'estructura comunicativa**

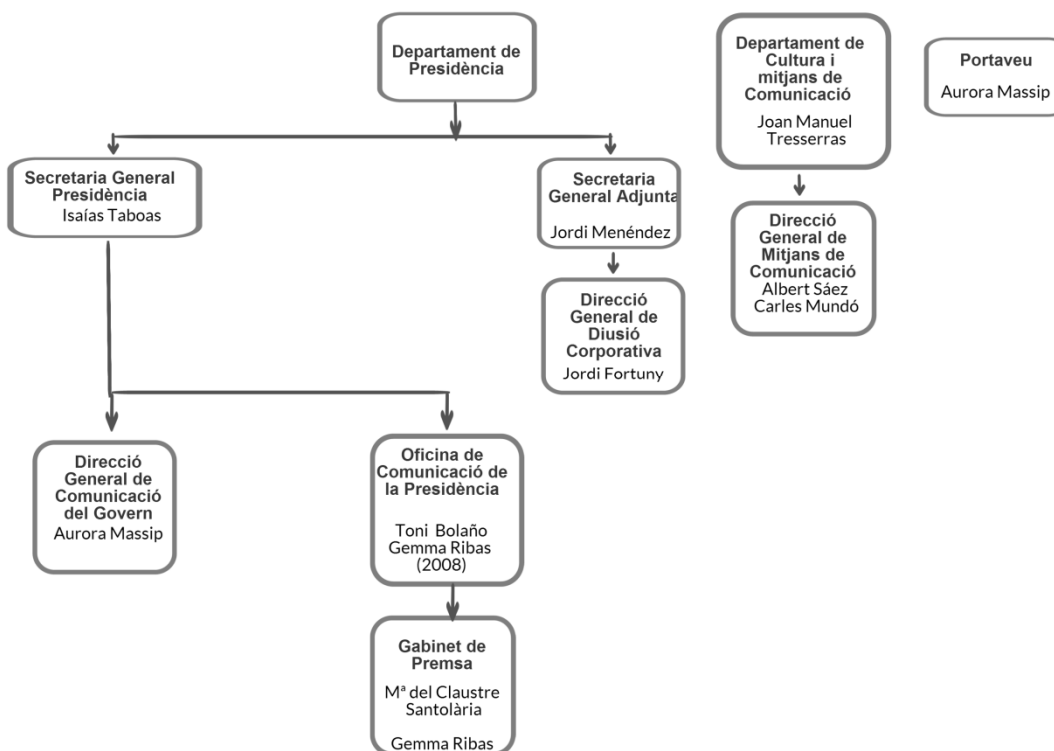
Durant el govern Montilla es van separar la comunicació de l'acció de govern (que va continuar en l'esfera de Presidència) (PSC) i les polítiques relacionades amb els mitjans de comunicació (que van passar al Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació, a través de la secretaria de Mitjans de Comunicació) (ERC), delimitant una estructura més homologable a la praxi d'altres governs europeus. En termes *coalicionals*, aquest esquema evidencià, a més, un major equilibri que en l'etapa anterior.

Es poden distingir fins a dues etapes: la primera (Decret 421/2006, de 28 de novembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya), de clara hegemonia del PSC en l'estructura comunicativa, en què l'Oficina de Comunicació de Presidència coordinava també la comunicació de l'acció de govern, tant pel que fa a rodes de premsa posteriors a les reunions del Govern com a la coordinació de les conselleries. La segona, en la que es nomenà Aurora Masip com a Directora General de Comunicació del Govern, assumint la coordinació de la comunicació del Govern, es produí un total reequilibri en el paper dels dos socis esmentats (Decret 477/2006, de 5 de desembre, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència)<sup>47</sup>. En aquests dos períodes esmentats hi hagué un contacte constant entre l'Oficina de Comunicació de la Presidència, les conselleries i els partits per tractar els temes "més calents" de l'agenda. En la segona etapa, la coordinació passà a ser responsabilitat de la Direcció General de Comunicació, a petició dels mateixos partits integrants del Govern<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Decret 421/2006, de 28 de novembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 4771, de 28 de novembre); i Decret 477/2006, de 5 de desembre, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència (DOGC núm. 4776 de 07 desembre de 2006).  
[http://www20.gencat.cat/portal/site/portaldogc/menuitem.c973d2fc58aa0083e4492d92b0c0e1a0/?action=fitxa&documentId=398246&languageFitxa=ca\\_ES&newLang=ca\\_ES](http://www20.gencat.cat/portal/site/portaldogc/menuitem.c973d2fc58aa0083e4492d92b0c0e1a0/?action=fitxa&documentId=398246&languageFitxa=ca_ES&newLang=ca_ES)  
<http://www20.gencat.cat/portal/site/portalljuridic/menuitem.d15a4e5dfb99396dc366ec10b0c0e1a0/?action=fitxa&documentId=397421>

<sup>48</sup> Durant tot el mandat de Toni Bolaño va existir una comissió de coordinació formada pels caps de premsa de tres dels departaments emblemàtics del Govern, encapçalats cadascun per una de les forces polítiques integrats: Presidència (PSC) (Toni Bolaño), Vicepresidència (ERC) (Laura Pinyol i Pere Martí), Interior (ICV-EUiA) (Anna Oliva), i una altra formada per tots els directors de comunicació. En particular, per evitar friccions amb ERC, Toni Bolaño mantenia una estreta col·laboració amb Jordi Trilla, *dircom* de Joan Puigcercós, conseller de Governació i "home fort" d'ERC.

Taula 2: Estructura comunicativa del govern Montilla



\*Tot i que oficialment no fou nomenada portaveu sinó directora de Comunicació del Govern.

\*\* Es tractava d'una vinculació més aviat funcional. No obstant això, el Gabinet de Premsa no depenia orgànicament de l'Oficina de Comunicació de la Presidència ni de la Direcció General de Comunicació del Govern.

Font: elaboració pròpia

## **Els governs de CiU (2010-2014)**

### **El govern Mas I**

#### **Valoració general**

Convergència i Unió i el seu candidat, Artur Mas, van guanyar les eleccions amb la consigna política de l'alternança (rellevar el tripartit del poder) i amb la proposta de negociar amb l'Estat un Pacte fiscal per a Catalunya<sup>49</sup>, referendat pel Parlament el 25 de juliol de 2012 i rebutjat pel president espanyol, José Luis Rodríguez Zapatero<sup>50</sup>. Aquest fet marcà un punt d'inflexió notable en l'esdevenir de la legislatura i sobretot en les relacions entre ambdós governs. A més, la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut de Catalunya havia provocat anteriorment una multitudinària manifestació de repulsa, el 10 de juliol de 2010 a Barcelona<sup>51</sup>. Segons les dades publicades pel Centre d'Estudis d'Opinió (CEO), coincidint en el temps amb aquest fet, l'independentisme començava a experimentar un gran auge<sup>52</sup>.

En aquest context, i en un gir inesperat, el president Mas va adquirir el compromís de convocar una consulta sobre el futur polític de Catalunya després de la massiva manifestació de la Diada de 2011, avançant les eleccions al Parlament al 25 de novembre de 2012<sup>53</sup>. Durant el darrer Debat de Política General de la legislatura (25, 26 i 27 de

---

<sup>49</sup> El programa electoral de CiU situava el pacte fiscal "com una de les primeres prioritats d'aquest dret a decidir, com és la gestió plena dels nostres recursos econòmics a través d'un model de finançament propi". Així, CiU proposava "que Catalunya disposi d'un model de finançament propi amb l'objectiu de poder gestionar i decidir sobre la totalitat dels recursos tributaris de Catalunya". Programa electoral de Convergència i Unió, eleccions nacionals 2010:

<http://www.ciu.cat/media/46861.pdf> [consulta: 28 d'octubre 2013].

<sup>50</sup> *La Vanguardia*, "Mas enterra el pacte fiscal davant el 'no' de Rajoy i emplaça a prendre decisions", 20 de setembre de 2012.

<http://www.lavanguardia.com/politica/20120920/54350609421/artur-mas-rajoy-pacto-fiscal-decisiones.html> [consulta: 28 d'octubre 2013].

<sup>51</sup> *El Mundo*, "Masiva manifestación en Barcelona en apoyo al Estatut y en contra del Tribunal Constitucional", 10 de juliol de 2010.

<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/10/barcelona/1278761492.html> [consulta: 28 d'octubre 2013].

<sup>52</sup> Segons aquest informe, només el 13,6% de la població es declarava independentista el 2005, xifra que es va mantenir amb un creixement estable de l'1% cada any. Els defensors de la secessió van augmentar exponencialment a partir de 2010, quan es va passar del 24,3% al 28,2% el 2011, i al 44,3% el 2012. *El suport a la independència de Catalunya. Anàlisi de canvis i tendències en el període 2005-2012*. Centre d'Estudis d'Opinió, novembre 2012.

[http://ceo.gencat.cat/ceop/AppJava/export/sites/CEOPortal/estudis/monografies/contingut/premi\\_maquetat\\_de\\_f.pdf](http://ceo.gencat.cat/ceop/AppJava/export/sites/CEOPortal/estudis/monografies/contingut/premi_maquetat_de_f.pdf) [consulta 2 novembre 2013].

En altres estudis, la institució demoscòpica de la Generalitat va revelar que el 55,6% dels catalans votaria a favor de la independència en una eventual consulta que obrís les portes a l'autodeterminació, mentre que el 23,4% ho faria en contra i un 15,3% s'abstindria. Baròmetre d'Opinió Política, 2a onada, 2013 (Registre d'Estudis d'Opinió núm. 723).

<http://estaticos.elperiodico.com/resources/pdf/9/2/1371720310229.pdf> [consulta 2 novembre 2013].

<sup>53</sup> En efecte, la Diada de 2012 congregà a Barcelona milers de persones en una manifestació (més d'un milió segons els organitzadors) sota el lema "Catalunya, nou estat d'Europa", convocada per l'Assemblea Nacional Catalana, la presidenta de la qual, Carme Forcadell, va dir que "el 12 de setembre, el Govern haurà de començar a treballar per la independència de Catalunya». De fet, la majoria de cròniques i editorials dels mitjans de comunicació catalans, estatals i internacionals que se'n van fer ressò es van referir a una manifestació de signe inequívocament independentista.

setembre de 2012), va oficialitzar aquell anunci: “[...] La consulta s'ha de produir en qualsevol cas. Si es pot fer per la via del referèndum perquè el govern [espanyol] ho autoritza, millor. Si no, s'ha de fer igualment”<sup>54</sup>. Subsegüent al referit Debat, el Parlament aprovà la Resolució 742/IX, de 27 de setembre, per la qual s'afirmava «la necessitat que el poble de Catalunya pogués determinar lliure i democràticament el seu futur col·lectiu», instant al Govern de la Generalitat resultant de les següents eleccions (25 de novembre de 2012) a «fer una consulta prioritàriament dins de la propera legislatura»<sup>55</sup>. Amb tot, l'ascens al poder d'Artur Mas va coincidir amb el moment més àlgid de la crisi econòmica i del deute sobirà dels Estats iniciada la segona meitat de 2007<sup>56</sup>. L'obra de govern es va veure condicionada per l'adopció de mesures per reduir el dèficit de la Generalitat amb retallades pressupostàries en diversos capítols de despesa social i amb un generalitzat augment impositiu.

Pel que fa a la caracterització del govern Mas I, cal dir que aquest fou un govern estable degut sobretot al lideratge de Mas i a la tradició de pactes entre CDC i UDC, concretada en una interlocució bilateral prou fluïda entre els líders d'ambdues formacions coalitzades, Artur Mas i Josep Antoni Duran Lleida, i en el marc dels mecanismes pactats de relació orgànics, concentrats en la Comissió Executiva Nacional de la Federació (CEN) de la Federació (substituit del primitiu Comitè d'Enllaç de la coalició), format per 8 membres de cada partit<sup>57</sup>. Amb tot, a mesura que avançava la legislatura es van intensificar les diferències entre socis, fins al punt que, tant dins d'UDC, com sobretot de CDC, hi va haver més que mai sectors partidaris de trencar el pacte federal, interpretant-lo com una càrrega més que no pas com un benefici.

El desequilibri a favor d'UDC en termes de carteres (doncs arribà a ostentar la vicepresidència, de la mà de Joana Ortega), no es va veure reflectit tanmateix en l'estructura política i comunicativa del Govern, monopolitzada per càrrecs de CDC com Francesc Homs, secretari de la Presidència i portaveu, o Germà Gordó, secretari del

<sup>54</sup> DSPC núm. 67, de 25 de setembre de 2012. *Vid.* Igualment *El País*, 26 de setembre de 2012, “Artur Mas impulsarà una consulta per la independència sigui o no legal”.  
[http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/09/26/catalunya/1348651881\\_550302.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/09/26/catalunya/1348651881_550302.html)  
[consulta: 21 d'octubre 2013].

<sup>55</sup> BOPC núm. 390, IX Legislatura, Cinquè període, 2 d'octubre de 2012.

<sup>56</sup> Precisament, el president del Govern espanyol, José Luis Rodríguez Zapatero, va donar un gir a la seva política econòmica, el maig del 2010, assumint les demandes del nucli dur franco-alemany de la Unió Europea, del BCE i FMI, aprovant un decret llei amb dràstiques mesures de retallada de la despesa pública amb l'objectiu de contenir el dèficit i l'endeutament, al qual CiU donà suport. No obstant això, en la seva primera trobada com a president de la Generalitat amb José Luis Rodríguez Zapatero, el febrer de 2011, aquest va exigir-li una retallada del dèficit de la Generalitat superior al 10%. Mas va sortir de la reunió admetent només dos acords concrets: el reconeixement d'un deute d'infraestructures pendent de 2008, per import de 759 milions d'euros, i que el Govern autoritzaria una nova emissió de deute de la Generalitat per valor de 2.500 milions en poques setmanes.

<sup>57</sup> El mecanisme seguit per a la presa de decisions era l'assentiment i rarament es produïen votacions. Quant a la influència i la transcendència dels acords del Comitè d'Enllaç, cal destacar que, mentre que UDC reivindicava més fluïdesa i eficàcia dels canals de comunicació entre tots dos partits i, per tant, més protagonisme del Comitè d'Enllaç mateix, CDC veia amb satisfacció el seu caràcter formal i tendia a fer que allò realment decisiu per al futur de la coalició es discutís en petit comitè, i, més concretament, entre els dos màxims líders: Jordi Pujol i Josep Antoni Duran Lleida (MATAS i RENIU, 2003: 97).

Govern<sup>58</sup>, A banda d'aquest nucli connectat amb la cúpula de CDC, el caràcter eminentment tècnic de l'Executiu contribuï a evitar tensions, tot i que la qualitat de la comunicació d'alguns departaments es va veure afectada per la inexperiència i manca de sentit polític d'alguns dels seus titulars<sup>59</sup>.

A diferència de les successives reformes estructurals sobrevingudes durant els governs Maragall i Montilla, encaminades a potenciar la imatge del president, el govern Mas I es va caracteritzar per la determinació de projectar una imatge de fort lideratge del president (de "capità del vaixell") des de l'inici, centralitzant les tasques amb major notorietat pública en ell mateix i el seu entorn de confiança política. Les habilitats comunicatives del president, adquirides durant el seu pas per l'oposició, es van fer patents durant un mandat curt i marcat per la crisi econòmica i l'adopció de mesures d'austeritat. Això el van empènyer a intentar hegemonitzar l'agenda política amb decisions i declaracions al voltant de l'incipient procés sobiranista, sense deixar de formular una crítica recurrent a la gestió econòmica dels governs tripartits i al nivell d'endeutament heretat.

Comunicativament parlant, cal deixar constància que la disminució dels crèdits pressupostaris destinats a subvencionar els mitjans de comunicació, motivada per la crisi econòmica, va afectar les excel·lents relacions forjades per CiU amb alguns grups i mitjans de comunicació teixides durant l'etapa d'oposició, sense arribar però a condicionar seriosament la seva executòria com en el cas dels governs tripartits.

### ***Evolució de l'estructura comunicativa***

El Decret 200/2010, de 27 de desembre<sup>60</sup>, va establir inicialment les competències del Departament de la Presidència, que es va veure notablement reforçat en matèria comunicativa amb relació als governs anteriors: fou l'encarregat de la informació i difusió de l'activitat del president, del Govern, així com de la coordinació i direcció dels sistemes d'informació i gestió corporativa de la Generalitat. A Presidència li fou assignada també la relació amb els mitjans de comunicació, l'organització de la prestació dels serveis audiovisuals de la Generalitat i d'àmbit local, i la regulació i control dels serveis de comunicació en l'àmbit de Catalunya. Mitjançant el Decret 1/2011, de 4 de gener, el mateix departament assumí la Secretaria de Comunicació (art. 1.1 d), de la que depenia la Direcció General de Comunicació i la Direcció General de Mitjans Audiovisuals. Significativament, la Secretaria General de la Presidència (art. 4) assumí, a més, la

<sup>58</sup> Fou durant el govern Mas II que el president reforçà el perfil polític amb la incorporació de figures de la federació com a consellers: els mateixos Francesc Homs (Presidència) i Germà Gordó (Justícia), Ramón Espadaler (Interior), Santi Vila (Territori i sostenibilitat).

<sup>59</sup> Amb l'entrada d'independents com Boi Ruiz (Salut), Francesc Xavier Mena (Empresa i Ocupació), Maria Pilar Fernández Bozal (Justícia) o de l'exconseller socialista Ferran Mascarell (Cultura).

<sup>60</sup> Decret 200/2010, de 27 de desembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. DOGC núm. 5785 de 29 desembre de 2010.

<http://www20.gencat.cat/portal/site/portaljuridic/menuitem.d15a4e5dfb99396dc366ec10b0c0e1a0/?action=fitxa&documentId=568856>



responsabilitat de Portaveu del Govern, proveïda d'una Oficina de la que depenien distints responsables de Relacions Institucionals, Relacions Externes i Protocol i Premsa. Ara bé, el Gabinet de Premsa i Comunicació depenia directament de l'Oficina del President, amb funcions de direcció de la política de comunicació del President en les seves relacions amb les empreses i entitats del sector de premsa i comunicació<sup>61</sup>. La Direcció General de Comunicació, depenent de la Secretaria del mateix nom, va assumir al seu torn les funcions d'elaborar l'estratègia comunicativa del Govern i la coordinació de les oficines de premsa dels departaments de l'Administració de la Generalitat. I la Direcció General de Mitjans Audiovisuals, les d'estudiar i proposar les polítiques de foment en l'àmbit dels mitjans i la gestió de l'espectre radioelèctric (art. 6.7-d)<sup>62</sup>. El posterior Decret 325/2011, de 26 d'abril, de reestructuració del Departament de la Presidència<sup>63</sup>, no varià substancialment aquesta estructura<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Decret 1/2011, de 4 de gener, de reestructuració del Departament de la Presidència. DOGC núm. 5790 de 05 gener de 2011.

<http://www20.gencat.cat/portal/site/portaljuridic/menuitem.d15a4e5dfb99396dc366ec10b0c0e1a0/?action=fitxa&documentId=569350>

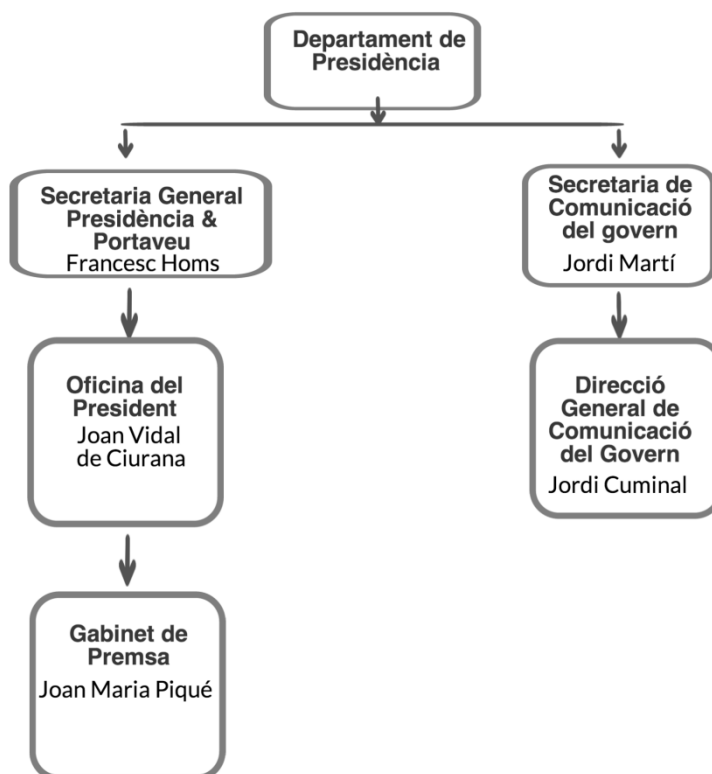
<sup>62</sup> En relació al govern Montilla, es van suprimir la Direcció General de Comunicació del Govern de l'anterior Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació, i amb ella la Secretaria de Mitjans de Comunicació, la Direcció General de Comunicació i Serveis de Difusió Audiovisuals; la Direcció General d'Innovació i Cooperació amb els Mitjans de Comunicació; la Subdirecció General d'Ordenació de l'Espai de Comunicació Audiovisual de la primitiva Direcció General de Comunicació i Serveis de Difusió Audiovisuals de la Secretaria de Mitjans de Comunicació de l'anterior Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació, es va adscriure al Departament d'Empresa i Ocupació.

<sup>63</sup> Decret 325/2011, de 26 d'abril, de reestructuració del Departament de la Presidència. DOGC núm. 5867 de 28 d'abril de 2011.

<http://www20.gencat.cat/portal/site/portaljuridic/menuitem.d15a4e5dfb99396dc366ec10b0c0e1a0/?action=fitxa&documentId=578929>

<sup>64</sup> El departament passà a estructurar-se en diferents unitats directives (art.1.1), entre elles, la tradicional Secretaria de Comunicació (que incloïa la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional, la CCMA i el CAC), així com el Gabinet de Premsa i Comunicació (art. 2.5), amb les funcions de dirigir la política de comunicació del President i donar-lo suport en les seves relacions institucionals amb les empreses del sector de premsa i comunicació. El secretari de la Presidència continuà detenint la funció de Portaveu del Govern, a més de la coordinació de la Secretaria de Comunicació i el seguiment de les seves actuacions. El responsable de Premsa continuava depenent de l'Oficina del Portaveu (art. 26).

Taula 3. Estructura comunicativa del Govern Mas I



Font: elaboració pròpia



## El govern Mas II

### Valoració general

El resultat electoral del 25 de novembre va suposar un revés inesperat per a la candidatura de CiU encapçalada per Artur Mas: 50 diputats, 12 menys que l'anterior legislatura. Això situà la federació lluny de la majoria "excepcional" anhelada pel seu candidat durant la campanya<sup>65</sup>. Amb tot, això no comportà cap marxa enrere en el propòsit de convocar la consulta<sup>66</sup>. Durant el Debat d'Investidura (20 i 21 de desembre), el candidat Artur Mas va reiterar la seva intenció de convocar un referèndum: "[A]nuncio que en aquesta legislatura el Govern sotmetrà a consulta al poble de Catalunya [...] per garantir la supervivència del seu Estat del benestar",<sup>67</sup> apel·lant a la responsabilitat de tots els grups "per facilitar un procés dialogat, a la recerca dels marcs legals necessaris que ho emparin i sota la voluntat d'arribar a consensos en els procediments per dur-la a terme"<sup>68</sup>. El posterior acord de governabilitat subscrit entre CiU i ERC, el 19 de desembre de 2012, ("Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya")<sup>69</sup> (ap. 2), incorporà el compromís d'"[A]provar i impulsar les accions executives i parlamentàries que garanteixin la convocatòria d'una consulta sobre el futur polític de Catalunya"<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> *La Vanguardia*, "Mas crida a aconseguir una «majoria excepcional» cap al sobiranisme", de novembre de 2012.

<http://www.lavanguardia.com/politica/elecciones-catalanas/20121109/54354323469/elecciones-catalanas-mas-llama-lograr-mayoria-excepcional-soberanismo.html> [consulta 26 d'octubre 2013].

<sup>66</sup> *El Punt Avui*, Mas: "Sumant i restant, les forces pel dret a decidir són indiscutibles", 25 de novembre de 2012.

<http://www.elpuntavui.cat/ma/article/3-politica/17-politica/596578-mas-sumant-i-restant-les-forces-pel-dret-a-decidir-son-indiscutibles.html> [consulta 21 d'octubre 2013].

<sup>67</sup> *El Confidencial.com*, "Artur Mas anuncia que en un any Catalunya serà l'estat número 28 de la UE", 20 de desembre de 2012.

[http://www.elconfidencial.com/espana/2012/12/20/artur%2\\*Dmas%2\\*Danuncia%2\\*Dque%2Donin%2\\*Dun%2\\*Dano%2\\*Dcatluna%2\\*Dsera%2De%2\\*Destado%2\\*Dnumero%2D28%2\\*Dde%2\\*Dla%2\\*Due%2D111570/](http://www.elconfidencial.com/espana/2012/12/20/artur%2*Dmas%2*Danuncia%2*Dque%2Donin%2*Dun%2*Dano%2*Dcatluna%2*Dsera%2De%2*Destado%2*Dnumero%2D28%2*Dde%2*Dla%2*Due%2D111570/) [consulta 21 d'octubre 2013].

<sup>68</sup> *El Punt Avui*, Mas: "Sumant i restant, les forces pel dret a decidir són indiscutibles", 25 de novembre de 2012.

<http://www.elpuntavui.cat/ma/article/3-politica/17-politica/596578-mas-sumant-i-restant-les-forces-pel-dret-a-decidir-son-indiscutibles.html> [consulta 21 d'octubre 2013].

<sup>69</sup> *La Vanguardia*, "Acord per a la transició nacional i l'estabilitat", de 19 de desembre de 2012.

<sup>70</sup> D'aquesta manera, s'establí el compromís d'impulsar l'inici de la tramitació parlamentària com a màxim a la fi del mes de gener de 2013, a partir de la qual (3) s'hauria d'"obrir un procés de negociació i diàleg amb l'Estat espanyol per a l'exercici del dret a decidir que inclogui l'opció de convocar un referèndum, previst a la Llei 4/2010 del Parlament de Catalunya, de consultes populars per via de referèndum". En aquest sentit, s'acordà formalitzar la petició dins del primer semestre del 2013 i "crear el Consell Català per a la Transició Nacional, com a òrgan promotor, de coordinació, de participació i d'assessorament del Govern de la Generalitat en relació amb les actuacions del procés de consulta i transició nacional, i amb l'objectiu de garantir l'impuls i la materialització de la mateixa [...]. A més, (5.) CiU i ERC es comprometen a treballar tots els procediments formals, jurídics i institucionals possibles fins al 31 de desembre de 2013 per estar en condicions, a partir d'aquell moment, de convocar la consulta d'acord amb el marc legal que l'empari, dins del termini del següent any, amb l'excepció que el context socioeconòmic i polític requerissin una pròrroga. En tot cas, la data serà pactada com a mínim per les dues parts signatàries, amb l'objectiu final de: (6.) convocar una consulta perquè el poble de Catalunya es pugui pronunciar sobre la possibilitat que Catalunya esdevingui un Estat en el marc europeu".

En coherència amb això, el 23 de gener de 2013, durant el primer Ple de la legislatura, el Parlament de Catalunya va aprovar la Resolució 5/X, sota la rúbrica “Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya”<sup>71</sup>, per la qual s'acordava “iniciar el procés per fer efectiu l'exercici del ‘dret a decidir’ perquè els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poguessin decidir el seu futur polític col·lectiu. La citada Resolució fou aprovada amb 85 vots favorables (50 CiU, 21 ERC, 13 ICV-EUiA i 1 CUP), 41 en contra (17 PP, 15 PSC i 9 Ciutadans) i 2 abstencions (CUP). El Govern de l'Estat decidí impugnar, d'acord amb l'art. 161.2 CE, la precitada Resolució 5/X l'1 març de 2013<sup>72</sup>.

Les creixents diferències entre Artur Mas i Josep Antoni Duran Lleida en relació al denominat «procés de transició nacional» i, en concret, sobre els termes d'una eventual consulta (formulació de la pregunta, data, etc.)<sup>73</sup>, van ocasionar sonores discrepàncies públiques, evidenciant la manca d'unitat d'acció entre els socis i una certa fractura en l'homogeneïtat ideològica de la coalició de govern, sense afectar tanmateix l'estabilitat del Govern. Aquest fou un element distint respecte d'etapes anteriors en què les discrepàncies es dirimien entre les principals elits de CDC i UDC i, sobretot, gràcies a l'ascendent del president Jordi Pujol. L'acord de legislatura amb ERC va contribuir, a més, a la solidesa de la majoria de suport al Parlament.

En aquest context, es van produir tres fets que van reforçar l'estabilitat política del Govern: primer, que els grups parlamentaris de CiU, ERC, ICV-EUiA i Mixt (CUP) van acordar, en el marc de la Comissió d'Estudi pel dret a decidir, el 4 de desembre de 2013, presentar conjuntament al Parlament una Proposta per a elevar a la Mesa del Congrés

<sup>71</sup> DSPC, X legislatura. Segon període Sèrie P - número 4 de 23 de gener de 2013 i BOP *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 13 (Segon període), 24 de gener de 2013. Vid també *El País*, “Una declaració de naturalesa política i sense valor jurídic”, 11 de gener de 2013.

[http://politica.elpais.com/politica/2013/01/11/actualidad/1357942261\\_266258.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/01/11/actualidad/1357942261_266258.html) [consulta 21 d'octubre 2013]. En aquest sentit, *vid. Ara*, “El Parlament acorda declarar la sobirania del poble de Catalunya com a subjecte polític i jurídic: la Declaració de Sobirania en 10 frases”, 10 de gener de 2013.

[http://www.ara.cat/politica/parlament-catalunya-democratica-declaracio-sobirania\\_0\\_844715699.html](http://www.ara.cat/politica/parlament-catalunya-democratica-declaracio-sobirania_0_844715699.html) [consulta 21 d'octubre 2013].

<sup>72</sup> Acord del Consell de Ministres, d'1 de març de 2014, pel qual es planteja la impugnació de disposicions sense força de llei i resolucions de les Comunitats Autònomes que preveu l'article 161.2 de la Constitució, en relació amb la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la “Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya”. <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/4D9774F4-FE35-4F41-B027-F43FADEBA4EF/230426/refc20130301.pdf> [consulta 21 d'octubre 2013].

<sup>73</sup> No obstant això, el 12 de desembre de 2013, el president Artur Mas va pactar amb els representants de CDC, UDC, ERC, ICV-EUiA i la CUP (representatius del 64'4% de la Cambra catalana), la pregunta i la data de la consulta: “Vol que Catalunya esdevingui un Estat? Sí o no. En cas de resposta afirmativa, ¿Vol que aquest Estat sigui independent? Sí o no”. Aquesta formulació intentava donar satisfacció tant a les aspiracions dels qui proposaven una pregunta adreçada exclusivament a preguntar sobre l'eventual creació d'un Estat independent, així com a aquells partidaris que Catalunya esdevingui un Estat i, en exercici de la seva potestat autoconstituent, decideixi negociar un vincle federal o confederal amb L'Estat espanyol [“(T)othom que vulgui un canvi d'estatus polític de Catalunya podrà votar afirmativament, i el que vulgui la independència també”, segons Artur Mas]. No obstant això, el president no va aclarir la fórmula per interpretar el resultat, tot i admetre, alguns dies després, que “[S]i només el 50% està a favor de la primera pregunta i la segona, llavors tindrem un problema” L'acord entre els partits, com s'ha dit, també va servir per fixar la data del 9 de novembre de 2014 per fer la votació.

dels Diputats una Proposició de Llei Orgànica [d'article únic] de delegació a la Generalitat de Catalunya de la competència per autoritzar, convocar i celebrar “un referèndum sobre el futur polític col·lectiu de Catalunya [...]”. Segon, que en data 25 de març de 2014, el TC va estimar parcialment, per unanimitat, el recurs del Govern de l'Estat contra la “Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració sobiranista i del dret a decidir del poble de Catalunya”, declarant “inconstitucional i nul” el principi primer que recollia aquell document, segons el qual “el poble de Catalunya té, per raons de legitimitat democràtica, caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà”<sup>74</sup>. I tercer, l'acord polític entre distints grups de la Cambra que va fer possible constituir una Ponència Conjunta encarregada d'elaborar una proposició de llei de consultes no referendàries i participació ciutadana, en el marc del que preveu l'article 122 EAC<sup>75</sup>.

En l'aspecte de la gestió, el nou Govern va haver d'aprovar, ja en la seva primera reunió, el decret de pròrroga dels pressupostos de la Generalitat per al 2012, vigents fins a l'aprovació i la publicació dels comptes per al 2013<sup>76</sup>. Amb aquesta complicada agenda, el president Mas varià el to i el contingut del seu discurs, de manera que, sense deixar de mostrar crític amb l'“herència” rebuda per causa de la gestió dels governs tripartits precedents, a qui continuà reputant bona part de la responsabilitat en la causació de la situació financera de la Generalitat, va intentar reforçar encara més el seu lideratge al voltant de la capacitat d'aportar “quelcom millor”, situant el nord de la seva acció política en la consecució de la consulta.

Estructuralment, aquest segon govern consecutiu de Mas s'erigí sobre bases molt més polítiques que tècniques, especialment el nucli presidencial, operant un traspàs del nucli dirigent de CDC a l'interior del govern, que assumí totalment el pes executiu i comunicatiu, situació que presentava evidents punts de contacte amb la dilatada etapa del president Jordi Pujol (1980-2003).

---

<sup>74</sup> Vid. <http://ep00.epimg.net/descargables/2014/03/25/d10fedeeef8013087d218afcd11cf9ebf.pdf>

<sup>75</sup> El text fou admès a tràmit el 26 de març de 2013 i publicat al *BOP* núm. 50, de 27 de març.

<sup>76</sup> La pròrroga aprovada consolidà els ajustos aplicats al llarg d'aquell any i mantenia el principi de prudència pel que feia a les perspectives fiscals del 2013. L'objectiu d'Artur Mas durant bona part del mandat fou que el Govern central flexibilitzés l'objectiu de dèficit del 0,7%, per ampliar-lo a l'1,5%, una tercera part de l'objectiu de l'Estat (1.600 milions d'euros). Juntament amb les tensions generades pel dèficit i els objectius fixats pel govern de l'Estat, el govern Mas II donà un gir a la seva política fiscal, incrementant alguns tributs per obtenir major recursos per la via dels ingressos.

### **Evolució de l'estructura comunicativa**

L'estructura comunicativa del govern Mas II<sup>77</sup> evidencià de nou l'hegemonia de CDC a l'interior del Govern, tot i el desequilibri favorable a UDC quant al nombre i importància de les carteres assumides: Vicepresidència; Governació i Relacions Institucionals; Cultura; Interior i Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural. En concret, per mitjà del Decret 118/2013, de 26 de febrer, de reestructuració del Departament de la Presidència<sup>78</sup>, el conseller de la Presidència (art. 1.1), Francesc Homs (Secretari General de la Presidència durant el govern Mas II), reuní sota el departament diferents unitats directives com la Secretaria de Comunicació del Govern ("Secretaria de Comunicació" en el Govern Mas I)<sup>79</sup>, de la que depenia la CCMA i les relacions amb el CAC (art. 1.4). L'Oficina de Premsa (art. 3.3 b), a diferència del govern Mas I, va passar a dependre del Gabinet del Conseller de la Presidència, sota les directrius de la Secretaria de Comunicació del Govern. L'Oficina de Premsa era l'encarregada de donar suport i assistència al conseller de la Presidència (anàlisi i difusió interna del contingut informatiu, elaboració i transmissió de notes de premsa, preparació d'entrevistes, reportatges i rodes de premsa) (art. 3.5).

De la seva banda, l'Oficina del Portaveu del Govern (art. 38.2) depenia de la Direcció General de Comunicació del Govern, vinculada a la Secretaria de Comunicació, amb funcions de suport al Portaveu i coordinació de les relacions amb els mitjans de comunicació. En aquest esquema, la Direcció General de Mitjans de Comunicació tenia entre les seves funcions les d'estudiar, planificar i proposar la política de foment en l'àmbit dels mitjans de comunicació; gestionar l'espectre radioelèctric en l'àmbit dels serveis de comunicació audiovisual; elaborar plans d'actuació estratègics destinats a impulsar i desenvolupar el sector de la comunicació audiovisual de Catalunya; planificar i executar les propostes en matèria de comunicació audiovisual pel que fa a les

<sup>77</sup> Segons Toni Aira, «Joan Vidal Ciurana és el cap de l'Oficina del President (cap de gabinet), és a dir, gestiona l'agenda del president. Josep Martí Blanch és el secretari de comunicació del Govern, i per tant l'interlocutor amb els mitjans de comunicació. Jordi Cuminal per la seva part, és el màxim responsable de coordinar l'acció comunicativa de tots els departaments (i consellers). De la seva banda, Víctor Cullell, Director General d'Anàlisi i Prospectiva, i Roc Fernández, responsable de la web del president i gestor del perfil del Govern a Twitter [...]» (AIRA, 2014).

<sup>78</sup> Decret 118/2013, de 26 de febrer, de reestructuració del Departament de la Presidència. DOGC núm. 6325 de 28 de febrer de 2013.

<http://www20.gencat.cat/portal/site/portaljuridic/menuitem.d15a4e5dfb99396dc366ec10b0c0e1a0/?action=fitxa&documentId=629713>

<sup>79</sup> Pel que fa a la Secretaria de Comunicació del Govern (art. 29.2), igual que durant l'etapa del Govern Mas I, li corresponia l'elaboració de l'estratègia comunicativa del Govern i la divulgació i imatge externa de l'acció de govern, però potenciant i clarificant el feix de les seves funcions: supervisió i coordinació de l'organització dels serveis d'informació i comunicació corporativa del Govern; definició de les polítiques del govern obert i els canals de transparència del Govern i de comunicació i interacció amb la ciutadania; aprovar la publicitat institucional i els criteris de la imatge institucional de la Generalitat; planificar i impulsar les activitats de foment en l'àmbit dels mitjans de comunicació; i coordinar les actuacions de comunicació del Gabinet de Premsa (abans Gabinet de Premsa i Comunicació) del Gabinet del President i de l'Oficina del Portaveu del Govern; i vehicular les relacions amb el Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

tecnologies de la informació i les telecomunicacions, exercir les facultats d'inspecció i sanció en matèria de mitjans de comunicació audiovisual, incloses les emissions no emparades per cap títol habilitant.

Tot i la evident concentració de poders en el titular del departament de la Presidència, cal subratllar que el Gabinet del President (abans Oficina del President), sota directrius de la ja mencionada Secretaria de Comunicació del Govern, va retenir les funcions de direcció, suport i coordinació de la política comunicativa del president i d'assessorament en les seves relacions amb les empreses i entitats del sector de premsa i comunicació (art. 3.3)<sup>80</sup>, com a reminiscència de l'esquema dualista heretat dels governs Pujol, Maragall i Montilla.

A diferència dels governs Maragall i Montilla, durant l'etapa dels governs Mas I i Mas II no es pot parlar d'una extrema competència en termes comunicatius entre els departaments i consellers. En primer lloc, per raons d'homogeneïtat ideològica; i en segon terme, i més important, perquè l'agenda política, condicionada per la crisi econòmica i el procés sobiranista no va permetre grans realitzacions a exhibir, i el lideratge de la consulta fou assumit molt especialment pel portaveu i sobretot pel mateix president. En efecte, tant durant el govern Mas I com el govern Mas II, l'equip de comunicació va optar per una estratègia conservadora, degut a les restriccions pressupostàries i les tensions de la tresoreria de la Generalitat. Una comunicació basada en un discurs realista i cru, a més de per les vicissituds del context sòcio-polític.

A nivell pràctic, els consellers van observar disciplinadament la regla tàcita de pronunciar-se sobre el seu àmbit sectorial, per bé que aquest criteri fou trencat en alguna ocasió per algun conseller com Santi Vila (Territori i Sostenibilitat). Aquesta mateixa disciplina es va poder constatar en la contenció dels consellers a l'hora d'abstenir-se de corregir o esmenar en públic els seus col·legues de l'Executiu.

En termes de coordinació interna, cal destacar algunes diferències apreciables entre els governs Mas I i Mas II: durant el primer, la coordinació govern-CDC fou molt fluida, degut a la estreta relació entre el portaveu Francesc Homs i el Secretari General de CDC, Oriol Pujol. Durant el segon, l'afebliment de la figura de Pujol i la situació d'interinatge de CDC van dificultar la coordinació. Les relacions amb UDC van ser

---

<sup>80</sup> De la Secretaria de Comunicació del Govern en depenien (art. 29.2) la Direcció General d'Atenció Ciutadana i Difusió, la Direcció General de Comunicació del Govern i la Direcció General de Mitjans de Comunicació. A la Direcció General de Comunicació del Govern li corresponien les funcions (art. 38.1) de coordinar i dirigir la política de comunicació del Govern; garantir l'adequada cobertura informativa de les activitats del Govern; coordinar les oficines i gabinets de premsa del president i dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i les accions de comunicació de les delegacions territorials del Govern; fer el seguiment de les polítiques informatives del Govern, inclosa la divulgació de l'acció de govern a l'exterior; i avaluar l'eficàcia de la política informativa respecte al desenvolupament de l'acció de govern de la Generalitat; i analitzar el tractament informatiu de l'actualitat catalana i de la conjuntura política, econòmica i social en els mitjans de comunicació nacionals i internacionals. *Vid.* Decret 166/2012, de 27 de desembre, pel qual es nomenen la vicepresidenta del Govern, els consellers i conselleres dels departaments de la Generalitat de Catalunya i el secretari del Govern recollit al DOGC Núm. 6281 Annex de 27 de desembre de 2012.

<http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Autogovern/Documents/Not%C3%ADcies/Decret%20166-2012.pdf>

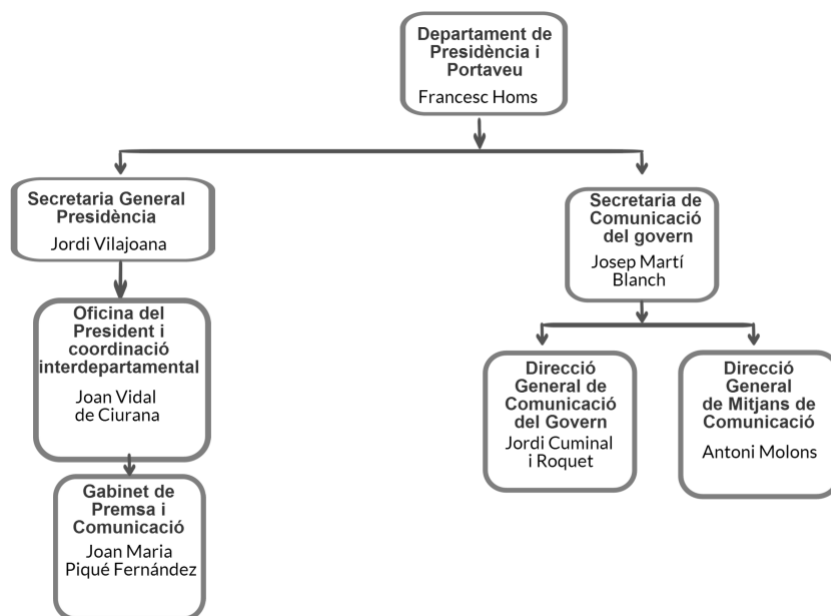
pràcticament inexistents en tots els períodes, tot i la significativa presència de la vicepresidenta Joana Ortega en tots dos Executius.

També en termes de coordinació, cal dir que en aquests períodes es van assajar diferents procediments que van coadjuvar en l'execució d'una estratègia comunicativa conjunta. El primer d'ells fou la previsió d'un òrgan informal i no reglat que es reunia periòdicament (normalment cada dimarts), integrat per tots els *dircoms* dels departaments i de l'estructura comunicativa central del Govern. El segon, consistia en un sistema informàtic que permetia detectar les eventuais incompatibilitats (convocatòries, actes de relleu comunicatiu, etc.), mitjançant una eina informatitzada semblant a una intranet. Per últim, s'utilitzaren mecanismes menys formals com ara aplicacions de missatgeria instantània que permetien la connexió de tots els membres de l'equip. Cal destacar, a més, que els caps de gabinet van assumir funcions properes a les tasques de comunicació, propiciant, en molts casos, una autèntica simbiosi entre el rol dels *dircom* i el propi dels caps de gabinet.

A l'últim, direm que la relació del Govern amb els grans grups de comunicació privats no fou tan intensa com en l'etapa de CiU a l'oposició. I això degut principalment a dues raons: primera, que les ajudes oficials als mitjans de comunicació van disminuir ostensiblement amb la reducció dels crèdits pressupostaris; i, segona, perquè, l'agenda política marcada, sobretot en la darrera etapa, pel procés sobiranista, va generar tensions i diferències amb la línia editorial d'alguns importants mitjans.



Taula 4. Estructura comunicativa del govern Mas II



Font: elaboració pròpia<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Decret 166/2012, de 27 de desembre, pel qual es nomenen la vicepresidenta del Govern, els consellers i conselleres dels departaments de la Generalitat de Catalunya i el secretari del Govern. DOGC núm. 6281, de 27 de desembre de 2012.

<http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6281A/1276555.pdf>; Decret 167/2012, de 27 de desembre, de cessament del senyor Francesc Homs i Molist com a secretari general del Departament de la Presidència. DOGC núm. 6282, de 28 de desembre de 2012

<http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6282/1276730.pdf>; i Decret 1/2013, de 3 de gener, pel qual es nomena al senyor Jordi Vilajoana i Rovira secretari general del Departament de la Presidència. DOGC núm. 6286, de 4 de gener de 2013.

<http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6286/1277470.pdf>

## **CONCLUSIONS I UNA PROPOSTA FINAL**

El govern encapçalat per Pasqual Maragall va estar condicionat des del seu inici per una agenda política molt complexa, marcada singularment pel procés de reforma de l'Estatut i el posterior referèndum de ratificació. Això va donar lloc a significatives diferències entre els socis que, fins i tot, van provocar la fractura de l'Executiu tot i l'alt grau d'homogeneïtat ideològica plasmat en el Pacte del Tinell i en l'execució de moltes polítiques públiques. Sense dubte, les diferències de criteri entre socis van sorgir de la mà de l'impuls de l'autogovern, condicionades pels vincles organitzatius entre el PSC i el PSOE. El Govern, a més, va haver de superar greus problemes domèstics com la sortida del Govern del màxim líder d'ERC, Josep-Lluís Carod-Rovira, la qual cosa debilità considerablement la seva fortalesa, junt amb l'escassa receptivitat de l'obra de govern per part d'alguns grups de comunicació.

Amb tot, sent indubtables els problemes de cohesió interna i el singular escrutini d'alguns mitjans de comunicació, bona part dels problemes de gestió i comunicatius del govern Maragall s'expliquen per un factor estructural: la manca de previsió de mecanismes de relació interna entre socis, un factor que hagués si més no esmorteït els recels entre socis. Aquest factor fou determinant en el persistent desgavell, en forma de successius canvis d'estructura, que van evidenciar les tensions observades en la distribució de les diferents competències comunicatives, cosa que no va evitar els continuats posicionaments públics dels partits coalitzats, al marge del Govern. El fet de comptar amb la figura d'un portaveu-conseller (en primera instància oficiós) com Joaquim Nadal (PSC-CpC) no va servir per capgirar aquesta situació descrita, ni tampoc per garantir una preeminència comunicativa del resident o del principal partit coalitzat (PSC-CpC).

No obstant això, bona part d'aquestes dificultats es van veure mitigades en una primera etapa pel lideratge i bona imatge pública del president Maragall, per bé que les successives crisis experimentades pel seu govern i en les relacions amb el PSOE van acabar erosionant la seva credibilitat i proporcionant un correlatiu major protagonisme per altres veus de la coalició.

L'estructura comunicativa del govern Maragall es ressentí d'aquesta complexitat descrita, presentant dues etapes ben distintes: en un primer moment, el Departament del Conseller en Cap (ERC) disposà de plenes atribucions en aquest àmbit, a través de la Secretaria de Comunicació (i de tots els ens dependents d'ella: Direcció General de Difusió Corporativa, Direcció General de Mitjans i serveis de Difusió Audiovisual, Gabinet de Comunicació Estratègica i Oficina de Comunicació del Govern), degut a la demanda de gestionar les relacions amb els mitjans públics de la Generalitat per part dels republicans. En contraprestació, el PSC-CpC assumí la Direcció General de Difusió (encarregat de la publicitat i les ajudes institucionals al sector). Aquest pacte de no concurrència entre PSC-CpC i ERC presentava clares analogies amb l'esquema de l'etapa de Jordi Pujol (CiU), en què l'aparell comunicatiu del Govern convivía amb el del president, sent font de potencials desconfiances polítiques. En una segona etapa, la



Secretaria de Comunicació passà tanmateix a dependre del Departament de Presidència (PSC-CpC), desapoderant el conseller en cap (ERC). Tots els canvis estructurals sobrevinguts van anar igualment a potenciar la figura del president.

Els antecedents de les crisis durant el mandat de Maragall i el coneixement mutu dels socis no van evitar la reproducció d'alguns problemes durant el govern Montilla. A pesar de preveure en aquesta ocasió exhaustius protocols interns i d'intensificar els mecanismes de relació intracoalicional, es va evidenciar la determinació dels partits de preservar el seu propi perfil, sobretot degut a les diferències en l'eix nacional i al càlcul electoralista, accentuat durant la gestió de l'etapa post-estatutària i la negociació del nou model de finançament autonòmic. Així doncs, fou l'agenda de cadascuna de les formacions polítiques la que marcà l'agenda del Govern i no a l'inrevés. A diferència de bona part de l'etapa Maragall, l'autoritat interna i les dificultats per comunicar externament del president Montilla no hi van contribuir favorablement.

En termes d'estructura, la desconfiança acumulada entre socis es va traslladar a la configuració inicial del Departament de Presidència (PSC), proveïda d'un extraordinari poder polític i comunicatiu a l'entorn del president. Durant la negociació del pacte, ERC no va reeixir exercint la seva força de pivot de la coalició i, en conseqüència, no va arribar a de tenir cap de les primitives funcions comunicatives del conseller en cap (Maragall): No obstant, a través del Departament de Cultura va retenir algunes atribucions connectades amb les relacions amb els mitjans de comunicació: la configuració de l'espai radioelèctric, les concessions de subvencions i les relacions amb la CCMA i el CAC. En canvi, els republicans van aconseguir que no existís un portaveu-conseller estable com en l'etapa Maragall, per evitar que aquest càrrec recaigués en mans del PSC. Aquesta circumstància va donar lloc a què els diferents consellers assumissin rotatòriament aquesta funció, en funció de l'agenda. Les distorsions provocades per aquest sistema, especialment per les mútues reserves dels socis, fou mitigada en gran part amb la incorporació d'un portaveu de perfil professional.

Pel que fa al govern Mas I, la principal nota a destacar és la seva notable estabilitat, tot i les històriques diferències entre CDC i UDC. No en va, el grau d'homogeneïtat ideològica i la llarga tradició de pactes electorals (amb un programa comú) van coadjuvar a què els conflictes fossin gestionats sense erosionar la imatge del Govern. A més, també hi va contribuir el lideratge i autoritat del president Mas, així com el caràcter eminentment tècnic de la majoria de membres del gabinet, tot i la clara hegemonia de CDC en llocs clau de l'Executiu, i els mecanismes de relació orgànics pautats.

A l'igual que els seus antecessors, el govern Mas I va estar condicionat per una agenda política complicada. L'acció de govern es va veure marcada per la crisi econòmica i l'adopció de mesures doloroses per reduir el dèficit de la Generalitat. Fou en aquest context precisament que el lideratge i la capacitat comunicativa del president Mas es feu més patent. En efecte, enfortit per la seva particular "travessa pel desert" a l'oposició, Mas evidencià una notable fortalesa política, a més de notables dots

comunicatives, fet que va servir per posicionar-lo com un dirigent polític proper, capaç d'enviar missatges precisos i efectistes, tot i el protagonisme adquirit pel Secretari General de la Presidència i Portaveu, Francesc Homs. En aquest context, l'aparell comunicatiu de Mas va intentar amb èxit emmascarar els efectes de la crisi econòmica prioritzant la irrupció en l'agenda de l'incipient procés sobiranista.

Finalment, el govern Mas II inicià la seva singladura sota el signe del desgast electoral experimentat després de l'avançament electoral propiciat pel fracàs en la negociació del pacte fiscal amb el govern de l'Estat i per la multitudinària manifestació de l'11 de setembre de 2012. El signe de la legislatura, a banda de la lluita contra la crisi econòmica passà a ser la convocatòria d'un referèndum sobre el futur polític de Catalunya. En aquest marc, tot i la major debilitat relativa de CiU, la federació comptà amb el suport parlamentari d'ERC. Aquest fet no alterà ostensiblement l'estabilitat de l'Executiu ni les relacions CDC-UDC. El president Mas, a més, canvià el to del seu discurs i, sense deixar de mostrar-se crític amb la gestió dels tripartits, com en l'anterior etapa, intentà amplificar el seu lideratge i donar-hi un caire més èpic.

Estructuralment, aquest segon govern de CiU s'erigí sobre bases molt més polítiques que tècniques, especialment el nucli a l'entorn del president, operant un transvasament del nucli dirigent de CDC a l'interior del Govern per assumir tot el pes executiu i comunicatiu. A diferència de les modificacions estructurals esdevingudes durant els governs Maragall, Montilla i, en part, Mas I, encaminades a potenciar la figura imatge del president (i en el cas dels tripartits, a apoderar el principal partit de la coalició), el govern Mas II es va iniciar amb la clara determinació de projectar una imatge de fort lideratge del president (de "capità del vaixell"), descentralitzant altres tasques de menor notorietat pública en el seu entorn.

### **Una proposta d'organització comunicativa per als governs de coalició**

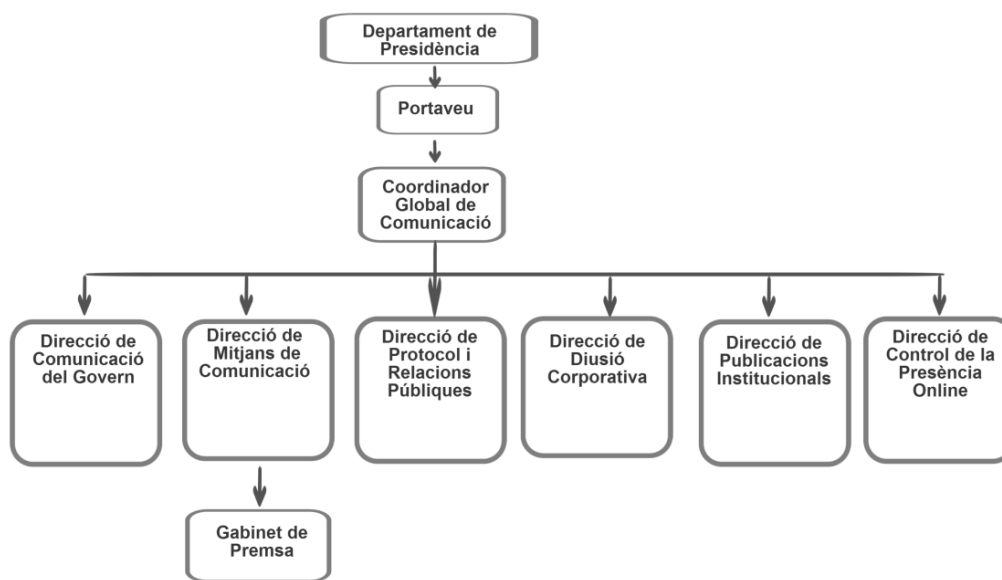
A la vista de l'experiència comunicativa dels darrers governs de coalició a Catalunya podem concloure que en els governs de coalició es fa necessària una comunicació pautada *ex ante* (coordinada en funció de mecanismes protocolitzats) i molt professionalitzada, encapçalada per la figura d'un portaveu responsable màxim de tota la comunicació. Aquest portaveu pot ser un professional de prestigi o un polític amb autoritat i gran capacitat de consens. I ha d'actuar com a *coordinador de comunicació* (*dircom* global), al que hauran de seguir els responsables de totes les àrees específiques (gabinet de comunicació del govern, oficina de mitjans, de relacions públiques i protocol, publicitat institucional, publicacions pròpies, presència a les xarxes, etcètera), i dels diversos *dircoms* dels ministeris o conselleries i resta d'organismes públics.

Aquest portaveu o coordinador global (que pot ser un membre del Govern, però que és preferible que sigui un professional de gran experiència, amb capacitat d'exhibir autoritat i alhora distanciament polític) hauria de coordinar tots els serveis de comunicació per tal d'evitar qualsevol tipus d'incoherències i contradiccions. Amb tot, la funció del *dircom* global, centrada en la coordinació de tots els recursos comunicatius del Govern,

s'ha d'entendre com la d'un director d'orquestra encarregat d'evitar que desafini el conjunt del Govern, en un marc de confiança que ha de permetre un cert grau d'autonomia als *dircom* de cada departament. Donat que aquest coordinador ha d'assumir molta responsabilitat, sembla recomanable, a més, que aquest s'integri no només en els òrgans de coordinació governamental sinó també en els òrgans que disciplinen la relació entre els partits coalitzats i en fan seguiment del pacte, per analogia al que succeeix en el sector privat, on cada vegada està més estès que els *dircom* assisteixin a les reunions dels òrgans rectors de les societats o empreses, precisament perquè la seva responsabilitat és altament estratègica i per la necessitat de què disposi d'àmplia informació sobre el que succeeix a l'interior de l'empresa. Així mateix, cal planificar l'agenda. Però allò que és òptim és disposar no només d'un Pla de comunicació global, sinó de tants plans de comunicació com temes importants es vulguin incorporar a l'agenda de manera sobrevinguda. Cada tema i cada moment polític és diferent, certament. Així doncs cal enfocar la comunicació de diferent manera, ben planificada i amb un rerefons estratègic imprescindible per a mantenir una línia comunicativa coherent.

A l'últim, és necessari que l'organigrama estigui encapçalat per un líder amb dots comunicatives i que sàpiga elegir i prioritzar els temes de l'agenda: la persona que ocupi la presidència. És obvi que un professional de la comunicació o un polític sense autoritat, per molt reputat que sigui, no tindrà mai ni l'autoritat ni la capacitat de comandament i autonomia suficient per executar per sí sol la política comunicativa d'un Govern. La praxi demostra, a més, que si un portaveu o *dircom* global pot exercir una comunicació forta és perquè darrera hi ha l'aval de la presidència, donant-lo el vist-i-plau i atorgant-li la seva total confiança. En altres paraules: l'estructura és important, però no és ni de bon tros el que condiciona l'èxit comunicatiu dels governs, sinó l'aptitud política en termes d'autoritat i encert estratègic. En aquest sentit, per tal de preservar la independència de la figura de la presidència i el seu paper arbitral, el gabinet de comunicació de la presidència no ha de formar part de l'organigrama comunicatiu *stricto sensu*. Al cap i a la fi, és l'única figura electa i, per tant, el seu gabinet no ha de restar subordinat a cap coordinador de comunicació.

Taula 5. Proposta d'organigrama de l'aparell comunicatiu d'un govern de coalició



Font: elaboració pròpia

**BIBLIOGRAFIA**

- AIRA, T.: *Los spin doctors: Cómo mueven los hilos los asesores de los líderes políticos*, UOC, 2009.
- AIRA, T.: "Palau fora de càmera", *El Periódico de Catalunya*, 24 d'agost de 2014.
- AIRA, T.; CURTO, V.; ROM, J.: *Comunicació política i d'institucions públiques*, UOC, 2009.
- BLONDEL, J.: *The government of France*, T.Y. Crowell Co, New York, 1968.
- BLONDEL, J.: *World Leaders: Heads of Government in the Postwar Period*, Sage, 1980.
- BROWNE, E.; GLEIBER, D.: "Cabinet stability in the french Fourth Republic: the Ramadier coalition government of 1947", in PRIDHAM, G. (ed.): *Coalitional behaviour in theory and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 93-116, 1986.
- CANEL, M. J.: *Comunicación Política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Tecnos, Madrid, 1999 (a).
- CANEL, M. J.: *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica*, Madrid, Tecnos, 2006 (b).
- CIOFFI-REVILLA, C.: "The political reliability of Italian governments: An exponential survival model", *The American Political Science Review*, pp. 318-337, 1984.
- DESCHOUWER, K.: "The Termination of Coalitions in Belgium", *Res Publica*, 36:1, 1994.
- DE SWAAN, A.: *Coalition the ories and cabinet formations*, Elsevier, Amsterdam, 1973.
- DEUTSCH, K.: *The nerves of government*, New York, Free Press, 1963.
- DODD, L.: *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton, N.J. University Press, 1976.
- GERSTLE, J.: *La communication politique*, Paris, PUF, 1992.
- GOFFMAN, E.: *Frame analysis. Los marcos de la experiencia*, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, Madrid, 2006.
- GRABER, D.: *Public Sector Communication: How Organizations Manage Information*. Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 1992.
- KATZ, E.; LAZARFELD, P.F.: *Personal Influence*, New York, Free Press, 1955.
- LAKOFF, G.: *No pienses en un elefante*, Madrid, Editorial Complutense, 2007.
- LASWELL, H.D.; LEITES, N.: *Language of politics: Studies in quantitative semantics*, G. W. Stewart, 1949.
- LAVER, M.: "Dynamic factors in government coalition formation", *European Journal of Political Research*, 2, 259-70, MIT, 1949.
- LUEBBERT, G.M.: *Comparative democracy: policy making and governing coalitions in Europe and Israel*, New York, Columbia University Press, 1986.
- MATAS, J.: *Coaliciones políticas y Gobernabilidad*, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Barcelona, 2000 (a).
- MATAS, J. (ed.): *Los gobiernos de coalición en Cataluña*, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Barcelona, 2000 (b).
- MATAS, J.; RENIU, J.M.: "La política de las coaliciones en Cataluña", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, 2003 (c).
- MATAS, J.; RIDAO, J.: "Las pautas de funcionamiento de los gobiernos de coalición: los protocolos internos", en RENIU, J.M. (ed.): *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. València: Tirant lo Blanch, Colección Ciencia Política núm. 49 (d), 2013.

- MATAS, J.; RIDAO, J.: "Los gobiernos de coalición en Cataluña", en RENIU, J. M. (ed), *Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Atelier, 2014 (e).
- MEADOW, R. G.: *Politics as communication*, Greenwood Publishing Group, 1980.
- MELLORS, C; PIJNENBURG, B; *Political parties and coalitions in European local government*, Routledge, London, 1989.
- MERRIAM, C.E.; GOSNELL, H.F.: *Non-voting*, Chicago, Chicago University Press, 1924.
- MÜLLER, W; STROM, K, *Coalition governments in Western Europe*, Oxford University Press, 2000.
- ORIOLO COSTA, P.; DOMINGO, D.; RAMENTOL, S.; ROIG, X.; PORTAL, J. M.; SALA, J. M.: *Cómo ganar las elecciones: comunicación y movilización en las campañas electorales*, Barcelona, Paidós Comunicación, 2008.
- PANEBIANCO, A.: "Comunicación política", en BOBBIO N.; MATEUCCI N., PASQUINO G: *Diccionario de política*, Madrid, Siglo XXI, 1982.
- PASQUINO, G.: *Diccionario de política*, Madrid, Siglo XXI, 1982.
- RENIU, J.M.: *Els governs de coalició*, Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2010 (c).
- RENIU, J.M. (ed.): *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*, València, Tirant lo Blanch, Colección Ciencia Política núm. 49, 2013 (b).
- RENIU, J. M. (ed): *Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Atelier, 2014 (a).
- RIDAO, J.: *Les coalicions polítiques a Catalunya, 1980-2006*. Barcelona, Atelier, 2006.
- RIDAO, J.: "Les coalicions polítiques a Catalunya. El cas del govern catalanista i d'esquerres", Working Paper núm. 257, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Barcelona, 2007.
- SALA, J. M.: *Como ganar las elecciones: comunicación y movilización en las campañas electorales*, Barcelona, Paidós Comunicación, 2008.
- STROM, K: "Party goals and government performance in parliamentary democracies", *American Political Science Review*, 79, 738-754. 1985.
- STROM, K.; MÜLLER, W: "Coalition governance in parliamentary democracies", paper presented at the "Political Coalitions Research Group" meeting, Dec. 16-20, Viena.
- TAYLOR, M.; LAVER, M: "Government coalitions in western Europe", *European Journal of Political Research*, volume 1, issue 3, pp. 205-248, September 1973.
- WARWICK, P: "The durability of coalition governments in parliamentary democracies", *Comparative Political Studies*, n. 11, 465-498. 1979.
- WATZALWICK, P.; BAVELAS; J.; JACKSON, D.: *Pragmatics of Human Communication*. OCLC, 1967.

## WEBGRAFIA

- MIYARES; GERMANO; DELLORO, Guía para una Comunicación Política Exitosa. 2005. En línia: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_6459-1522-1-30.pdf?050505231554](http://www.kas.de/wf/doc/kas_6459-1522-1-30.pdf?050505231554)



[www.icps.cat](http://www.icps.cat)