

La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament

Joan Vintró Castells

Catedràtic de Dret Constitucional. Universitat de Barcelona

1. Marc normatiu i objecte d'estudi

2. Caràcter potestatiu i tecnicojurídic dels dictàmens

3. Dictàmens no vinculants

3.1. Sobre projectes i proposicions de Llei en tràmit al Parlament que no desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut. 3.2. Sobre projectes i proposicions de Llei de reforma de l'Estatut en tràmit al Parlament. 3.3. Sobre decrets Llei sotmesos a convalidació del Parlament. 3.4. Sobre projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern i sotmesos a control parlamentari vinculant. 3.5. Sobre projectes i proposicions de Llei i sobre projectes de decret legislatiu que afectin l'autonomia local garantida per l'Estatut.

4. Dictàmens vinculants sobre projectes i proposicions de Llei en tràmit al Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut

1. Marc normatiu i objecte d'estudi

El Consell de Garanties Estatutàries és una nova institució de la Generalitat creada per l'article 76 de l'Estatut del 2006 i que té com a clar antecedent el Consell Consultiu de la Generalitat derivat de l'article 41 de l'Estatut de 1979 i regulat pel la Llei 1/1981. L'article 76 EAC atribueix al Consell de Garanties Estatutàries dues competències: d'una banda, dictaminar amb caràcter potestatiu sobre propostes normatives i disposicions de la Generalitat (projectes de Llei, proposicions de Llei, projectes de decret legislatiu i decrets Llei) per tal de vetllar per llur adequació a l'Estatut i a la Constitució; de l'altra, dictaminar preceptivament abans de la interposició, pels subjectes legitimats en cada cas (Parlament, Govern i ens locals), del recurs d'inconstitucionalitat, del conflicte de competència i del conflicte en defensa de l'autonomia local. El mateix article 76 EAC assenyala en l'apartat 4 que els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries tenen caràcter vinculant quan es refereixen a projectes o proposicions de Llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut. D'aquesta disposició es desprèn que la resta de dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries no són vinculants. Finalment, l'article 77.3 EAC remet a la Llei la regulació específica dels procediments relatius a l'exercici de les seves funcions. Aquesta Llei reguladora del Consell de Garanties Estatutàries és la Llei 2/2009, del 12 de febrer (en endavant citada també com LCGE).

A partir del vigent marc estatutari i legal, el present treball estudia la primera de les dues funcions atribuïdes per l'Estatut al Consell de Garanties Estatutàries, tot tractant de posar en relleu la incidència dels dictàmens d'aquesta institució en l'exercici de la funció legislativa del Parlament. En efecte, és el Parlament el destinatari de la primera funció del Consell de Garanties Estatutàries ja que aquesta es projecta solament sobre propostes de Llei i de normes amb rang de Llei i en cap cas sobre propostes de reglaments emanades del Govern. Cal precisar respecte a tot això que en aquestes pàgines l'expressió "funció legislativa del Parlament" és emprada en un sentit ampli, que inclou no només allò que tècnicament li és propi (l'aprovació de lleis), sinó també el control parlamentari de les normes amb rang de Llei aprovades pel Govern (decrets Llei i decrets legislatius). Seguint la distinció, derivada del mateix text estatutari, entre dictàmens no vinculants i dictàmens vinculants, l'article s'estructura en aquests dos grans apartats que vénen precedits d'un de relatiu al seu caràcter potestatiu i tecnicojurídic.

2. Caràcter potestatiu i tecnicojurídic dels dictàmens

Pel que fa a la primera qüestió, el tenor literal de l'article 76 EAC és prou eloqüent quan distingeix entre uns casos en els quals el Consell de Garanties Estatutàries "pot dictaminar" (art.76.2) i uns altres casos en els quals aquesta institució "ha de dictaminar" (art.76.3). Aquesta distinció significa que tots els supòsits de dictamen referenciats en l'article 76.2 tenen caràcter potestatiu, és a dir, tots els dictàmens sobre propostes normatives i disposicions de la Generalitat, que constitueixen l'objecte del present treball, no deriven d'una actuació d'ofici del Consell de Garanties Estatutàries. No altera aquesta caracterització la previsió de l'article 76.4 EAC relativa als dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries sobre projectes i proposicions de llei en matèria de drets estatutaris ja que el precepte esmentat no introdueix cap excepció al caràcter facultatiu dels dictàmens. Amb ple respecte a les disposicions estatutàries, la Llei 2/2009 (arts. 2.1, 16, 17.1, 17.2 i 23) ha refermat el caràcter potestatiu dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries previstos a l'article 76.2 EAC i ha establert els subjectes legitimats per a sol·licitar-los. En definitiva, aquest marc estatutari i legal suposa que els projectes i les proposicions de llei en tràmit al Parlament de Catalunya, els projectes de decret legislatiu i els decrets llei únicament seran dictaminats pel Consell de Garanties Estatutàries si algun dels subjectes legitimats ho demana.

Quant al segon aspecte, la definició estatutària (art.76.1) i legal (art. 2.1) –el Consell de Garanties Estatutàries és la institució que vetlla per l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de les disposicions de la Generalitat– expressa de manera indiscutible que l'Estatut i la Constitució són els paràmetres a partir dels quals aquest òrgan ha de fer els seus pronunciaments. Aquesta identificació del paràmetre d'actuació del Consell de Garanties Estatutàries comporta, d'una banda, que les seves decisions es basen exclusivament en criteris de constitucionalitat i d'estatutarietat i, tal com recull l'article 2.2 de la Llei 2/2009, s'instrumenten "per mitjà de dictàmens tecnicojurídics que en cap cas no expressen criteris d'oportunitat o de conveniència". D'altra banda, a propòsit del paràmetre, pot resultar oportú apuntar que, igualment com ha anat fent el Consell Consultiu, el Consell de Garanties Estatutàries ha d'incloure la jurisprudència del Tribunal Constitucional com a part integrant de l'anomenat paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat. Ara bé, el Consell de Garanties Estatutàries ha de tenir en compte que el vigent bloc de constitucionalitat ve determinat per la Constitució i l'Estatut de 2006 i que, per tant, la doctrina constitucional que ha d'observar és la derivada de la interpretació específica



El Palau Centelles ha estat fins ara la seu del Consell Consultiu i ara ho és del Consell de Garanties Estatutàries
Foto: David Tortosa

Joan Vintró Castells

Joan Vintró Castells és catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona i lletrat en excèdència del Parlament de Catalunya. Com a lletrat del Parlament va assessorar la ponència parlamentària que va redactar l'Estatut d'autonomia de 2006. Les seves publicacions se centren principalment en els àmbits del Dret Parlamentari i del Dret Autonòmic amb llibres com *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución Española* (Madrid, Congreso de los Diputados, 2006) i, conjuntament amb M. Barceló, *Dret Públic de Catalunya*, (Barcelona, Atelier, 2008). És membre del Consell de redacció de la *Revista Catalana de Dret Públic* i de l'equip redactor de l'*Informe Comunidades Autónomas* editat per l'Institut de Dret Públic de Barcelona.



de la Constitució i de l'actual bloc de la constitucionalitat, però no la basada en el bloc de la constitucionalitat integrat per la Constitució i l'Estatut de 1979¹.

3. Dictàmens no vinculants

Tal com ja s'ha avançat anteriorment, a la vista del tenor literal del que disposen els articles 76.2 i 76.4 EAC, els dictàmens no vinculants són els que es refereixen a propostes legislatives, projectes de decret legislatiu i decrets llei, amb l'excepció dels relatius a projectes o proposicions de llei en matèria de drets estatutaris². Aquest criteri és reproduït per l'article 17.3 de la Llei 2/2009. Correspon, per tant, examinar els diversos supòsits de dictamen no vinculant del Consell de Garanties Estatutàries

3.1. Sobre projectes i proposicions de llei en tràmit al Parlament que no desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut

a) Trets generals del procediment

Atès el marc normatiu descrit suara, el supòsit més general de dictamen no vinculant del Consell de Garanties Estatutàries és el que es projecta sobre les iniciatives legislatives en tràmit al Parlament amb l'excepció dels projectes i proposicions de llei en matèria de drets estatutaris.

D'acord amb l'article 76.2.b EAC, el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels projectes i proposicions de llei "sotmesos a debat i aprovació del Parlament". Es tracta, per tant, d'una intervenció del Consell de Garanties Estatutàries que té lloc en el marc del procediment legislatiu, si bé el text estatutari no concreta en quin moment i deixa aquest aspecte per a la regulació legal posterior. Aquesta funció del Consell de Garanties Estatutàries formava part també de les atribucions del Consell Consultiu, en virtut del que disposaven l'article 41 de l'Estatut del 1979 i els articles 8 i 9 de la Llei 1/1981, i el cert és que la regulació del procediment per a tramitar aquest tipus de dictàmens, que ha dut a terme la Llei 2/2009, segueix en molt bona mesura el marc normatiu anterior.

1. Vegeu VIVER, C., "En defensa del Estatut d'Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica doctrinal", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 1, 2005, pàgs. 120-121.

2. D'acord amb la disposició transitòria primera EAC també havien de tenir caràcter no vinculant els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre lleis i normes amb rang de llei vigents a l'entrada en vigor de l'Estatut de 2006 que fossin contràries als drets reconeguts pel mateix text estatutari. Ara bé, atès que el termini estatutari per a l'exercici d'aquesta competència del Consell de Garanties Estatutàries era de dos anys des de l'entrada en vigor de l'Estatut i que el legislador català ha esperat fins al febrer del 2009 per a aprovar la corresponent llei reguladora, el supòsit establert a la disposició transitòria primera EAC no s'ha pogut aplicar i lògicament la Llei 2/2009 no hi fa cap esment.



Així, el Consell de Garanties Estatutàries dictamina sobre projectes i proposicions de llei si ho sol·liciten dos grups parlamentaris, una desena part dels diputats o el Govern de la Generalitat (art. 23.b LCGE). Si els sol·licitants són diputats o grups parlamentaris, pertoca a la Mesa del Parlament rebre les peticions de dictamen, acordar la seva admissió o inadmissió a tràmit i trametre-les, si escau, al Consell de Garanties Estatutàries (art. 26.1 LCGE). Si el sol·licitant és el Govern ha de presentar la petició de dictamen directament al Consell de Garanties Estatutàries i ho ha de comunicar al president del Parlament (art. 26.2 LCGE). Els articles 26.1 i 26.2 LCGE, complementats per la precisió introduïda per la disposició addicional primera, estableixen també que el termini per demanar el dictamen és de tres dies hàbils a partir de la publicació en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (en endavant BOPC) del projecte o proposició de llei aprovat per la comissió parlamentària corresponent i dels vots particulars i de les esmenes dels grups. La sol·licitud ha de ser motivada i ha d'indicar tant els preceptes, els vots particulars i les esmenes que plantegen dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat com els articles de la Constitució o de l'Estatut que es consideren vulnerats (art. 24.2 LCGE). El Consell de Garanties Estatutàries, un cop rebuda la sol·licitud, s'ha de pronunciar en el termini de tres dies sobre l'admissió a tràmit i, en cas afirmatiu, disposa del termini improrrogable d'un mes per emetre el dictamen sol·licitat i trametre'l a la Mesa del Parlament, encara que pot ampliar el seu objecte a altres preceptes, vots particulars i esmenes si tenen una relació directa amb els que consten en la sol·licitud (arts. 25.1, 26.3 i 19.1 LCGE). Els dictàmens del Consell de Garanties han de contenir una primera part de fonamentació i una segona part de conclusions, en la qual ha de constar la decisió sobre l'objecte del dictamen i, si escau, un pronunciament sobre la inconstitucionalitat o l'antiestatutarietat globals de la proposta legislativa (art. 20 LCGE). El dictamen pot anar acompanyat dels vots particulars dels membres del Consell de Garanties Estatutàries que discrepin del parer majoritari (art. 20.2 LCGE). El procediment legislatiu resta suspès quan se sol·licita un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries i no es pot reprendre fins que aquesta institució l'emeti o si transcorre un mes i no l'ha tramès a la Mesa del Parlament (art. 26.4 LCGE). D'acord amb l'article 111.1 i 2 del Reglament del Parlament³ (en endavant RPC), un cop la cambra ha rebut el dictamen, aquest ha de ser publicat en el BOPC i s'ha d'obrir un termini perquè els diputats i els grups parlamentaris puguin presentar, si ho creuen oportú, esmenes referides exclusivament als articles, als vots particulars i a les esmenes que hagin estat objecte del pronunciament del Consell de Garanties Estatutàries i que siguin congruents amb llur contingut. Aquestes esmenes subsegüents al dictamen, juntament amb les esmenes transaccionals que se'n puguin derivar, han de ser votades pel Ple del Parlament en la mateixa sessió en què es voten el text del projecte o la proposició de llei i la resta d'esmenes i vots particulars. Prèviament a aquesta sessió la Mesa del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus, pot decidir que la comissió competent faci l'estudi i la recomanació de les esmenes subsegüents al dictamen del Consell de Garanties Estatutàries i de les transaccionals posteriors (art. 111.3, 4 i 6 RPC)⁴.

b) Consideracions sobre el procediment

La descripció anterior revela que, en efecte, la Llei 2/2009 regula el procediment per a la tramitació d'aquests dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en uns termes substancialment coincidents als de la Llei 1/1981 reguladora del Consell Consultiu, especialment pel que fa als elements més rellevants com la legitimació, el moment de la sol·licitud i el termini d'emissió. Sens perjudici d'alguns

3. L'article 111 RPC, aprovat el 2005 i anterior a l'Estatut de 2006, es refereix encara al Consell Consultiu, si bé l'edició del text publicada pel mateix Parlament l'any 2007 inclou una nota que pretén vincular les previsions del precepte amb el Consell de Garanties Estatutàries. Sembla, de tota manera, que una expressa reforma del precepte reglamentari esmentat resultaria formalment més adequada.

4. En el supòsit d'encàrrec a la comissió parlamentària competent de fer l'estudi i recomanació de les esmenes subsegüents al dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, l'article 111.5 RPC estableix que la comissió esmentada, per majoria absoluta dels seus membres, pot demanar un nou dictamen al Consell exclusivament amb relació a les esmenes transaccionals que recomani per resoldre els vicis de constitucionalitat o estatutarietat advertits en el primer dictamen. La possibilitat d'aquest dictamen no ha estat recollida pel text definitiu de la Llei 2/2009. És més, el Ple del Parlament va votar la supressió de l'article 30 de la proposició de llei del Consell de Garanties Estatutàries que regulava la tramitació dels dictàmens previstos per l'article 111.5 RPC. Aquests elements permeten predicar la inviabilitat jurídica dels dictàmens de l'article 111.5 RPC i suggerir la supressió d'aquest precepte en ocasió d'una reforma del reglament parlamentari. En el mateix sentit també seria procedent la supressió de la referència a "les comissions legislatives del Parlament", que figura a l'article 22.2 LCGE, ja que en cap precepte d'aquesta llei es reconeix legitimació a les esmentades comissions per a sol·licitar dictàmens al Consell de Garanties Estatutàries. Vegeu *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 377, 17 de desembre de 2008, pàg. 21; *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 393, 2 de febrer de 2009, pàg. 34; *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya (P)*, 4 de febrer de 2009, pàg. 30.

matisos que s'introduiran més endavant, cal valorar positivament el manteniment d'aquesta regulació tenint en compte els aspectes que s'exposen a continuació.

En primer lloc, el reconeixement de la legitimació al Govern i a les minories parlamentàries per a sol·licitar els dictàmens. D'aquesta manera el control de constitucionalitat i d'estatutarietat de les lleis catalanes, assignat abans al Consell Consultiu i ara al Consell de Garanties Estatutàries, apareix com una via parcialment compensatòria, d'una banda, de l'opció de la Constitució per atribuir en exclusiva al Tribunal

A la Llei 2/2009 es regulen elements com la legitimació, el moment de la sol·licitud i el termini d'emissió dels dictàmens

Constitucional el control jurisdiccional de les lleis autonòmiques i, de l'altra, de l'exclusió, establerta per l'article 32 LOTC, dels governs i els parlaments autonòmics per plantejar el control de constitucionalitat de les lleis aprovades per les mateixes cambres de les comunitats autònomes. En aquest sentit, la legitimació reconeguda al Govern i a les minories parlamentàries per demanar dictàmens sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de les iniciatives legislatives en tràmit al Parlament de Catalunya té un paral·lisme amb la legitimació atorgada per la CE i la LOTC al Govern de l'Estat i a les minories parlamentàries de les Corts per interposar el recurs d'inconstitucionalitat contra lleis estatals.

En segon lloc, el moment de la intervenció del dictamen. En efecte, el dictamen incideix en el procediment legislatiu quan acaba la fase de comissió i, per tant, en un moment en què el Parlament encara no ha expressat la seva voluntat de manera definitiva a propòsit d'una determinada proposta legislativa ja que no s'ha produït la votació en el ple de la cambra. Això evita que, tot i ser no vinculant, el dictamen pugui operar com la desautorització d'una decisió ferma del Parlament, la significació política de la qual difícilment es pot obviar.

En tercer lloc, el termini màxim d'emissió del dictamen. El fet que la suspensió del procediment legislatiu, derivada de la sol·licitud del dictamen, no es pugui perllongar més enllà d'un mes garanteix, d'una banda, un temps suficient per a l'elaboració del dictamen i, de l'altra, un normal exercici de la funció legislativa del Parlament sense llargues interrupcions.

Ara bé, feta aquesta valoració positiva, cal també introduir algunes consideracions sobre alguns elements menys satisfactoris de la regulació continguda en la Llei 2/2009. S'ha d'advertir, a més, que no són unes reflexions derivades d'una anàlisi purament en abstracte de la llei, sinó provocades ja per l'aplicació concreta d'alguns dels seus preceptes. Les dades normatives, també presents a la Llei 1/1981, són les següents: d'una banda, l'atribució a la Mesa del Parlament d'acordar l'admissió o la inadmissió a tràmit de les sol·licituds de dictamen presentades per diputats o grups parlamentaris i de trametre-les, "si es-



La legitimació per demanar dictàmens té un paral·lisme amb l'atorgada per la CE i la LOTC al Govern de l'Estat i a les minories parlamentàries de les Corts per interposar el recurs d'inconstitucionalitat contra lleis estatals.
Foto: David Tortosa



Les sol·licituds de dictamen no són escrits de tramitació parlamentària, sinó l'instrument a partir del qual uns determinats subjectes legítimats demanen la intervenció del Consell de Garanties Estatutàries.

Foto: David Tortosa

cau" (és a dir, si les admet), al Consell de Garanties Estatutàries (art. 26.1 LCGE); d'altra banda, l'omissió a tota la Llei 2/2009, i particularment a l'article 26, de qualsevol referència al procediment dels dictàmens en el supòsit de projectes o proposicions de llei que es tramitin al Parlament mitjançant lectura única d'acord amb l'article 126 RPC.

Sobre la previsió de l'article 26.1 LCGE es pot afirmar que no s'adiu amb allò que són les funcions pròpies de l'òrgan rector col·legiat de les cambres, és a dir, decidir sobre les tramitacions i l'organització parlamentàries. En aquest sentit, s'ha de subratllar que les sol·licituds de dictamen no són escrits de tramitació parlamentària, sinó l'instrument a partir del qual uns determinats subjectes legítimats demanen la intervenció del Consell de Garanties Estatutàries. Bona prova d'això la constitueix el fet que el paper de filtre de la Mesa del Parlament no és requerit per la Llei 2/2009 (art. 26.2) en el cas de dictàmens sol·licitats per subjectes legítimats aliens al Parlament (per exemple, el Govern), i no elimina la decisió del Consell de Garanties Estatutàries sobre l'admissió a tràmit de les sol·licituds (art. 25.1 LCGE). En definitiva, l'article 26.1 LCGE atribueix a la Mesa del Parlament una funció que no és necessària (una comunicació dels sol·licitants seria suficient), que jurídicament no és pertinent i que pot impedir l'accés dels diputats i dels grups parlamentaris al Consell de Garanties Estatutàries⁵.

Pel que fa a l'omissió de la regulació del procediment dels dictàmens en el supòsit de projectes i proposicions de llei que es tramitin al Parlament per lectura única, s'ha d'entendre que és una llacuna jurídica derivada de l'oblit del legislador i no una opció deliberada d'aquest. La tramitació parlamentària de la Llei 2/2009 permet constatar-ho, però és que, a més, l'article 76 EAC no fa cap distinció entre les propostes legislatives que poden ser sotmeses al Consell de Garanties Estatutàries i, per tant, li correspon també a aquesta institució vetllar per l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels projectes i proposicions de lectura única. Aquesta interpretació de l'Estatut és la que resulta més coherent amb la mateixa previsió estatutària d'un òrgan encarregat de vetllar per la correcció constitucional i estatutària de les iniciatives legislatives. El tipus de tramitació d'una proposta legislativa no pot ser un criteri per

5. Encara que la llei 2/2009 no ho diu explícitament, s'ha d'entendre que la Mesa del Parlament ha d'observar el mateixos paràmetres jurídics que el Consell de Garanties Estatutàries (art. 25.1 LCGE) i, per tant, només pot inadmetre les sol·licituds de dictamen en cas de manca de legitimitació o en cas d'incompliment d'altres requisits procedimentals establerts legalment. Tanmateix, malgrat que l'actuació de la Mesa estigui sotmesa a criteris de legalitat, això no evita que, especialment quan la normativa presenta llacunes, l'òrgan rector de la cambra no es trobi en una situació certament de difícil resolució, com s'examinarà més endavant.



establir la competència del Consell de Garanties Estatutàries ja que la simplicitat d'un text i de la seva tramitació parlamentària no tenen res a veure amb la seva eventual conformitat o disconformitat amb la Constitució i l'Estatut. En aquest sentit, quan l'article 76.2 EAC afirma que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar "en els termes que estableix la llei" no habilita el legislador per determinar quines són les iniciatives legislatives objecte de dictamen, sinó per regular merament el procediment dels dictàmens. Correspon, doncs, al Parlament de Catalunya omplir el buit detectat a la Llei 2/2009, i per a això, seria suficient que l'article 26.1 LCGE indiqués el termini per a sol·licitar dictàmens en el supòsit d'iniciatives legislatives tramitades mitjançant lectura única⁶.

La necessitat de fer front normativament a la llacuna jurídica, que s'acaba de comentar, s'ha fet palesa en ocasió de la primera aplicació de la Llei 2/2009, i aquesta circumstància al mateix temps ha posat de manifest el caràcter problemàtic de l'atribució a la Mesa del Parlament de decidir sobre l'admissió a tràmit de les sol·licituds de dictamen adreçades al Consell de Garanties Estatutàries. En efecte, una desena part dels diputats, pertanyents al grup parlamentari de CiU, varen presentar el dia 5 de maig de 2009 un escrit a la Mesa del Parlament en el qual sol·licitaven que el Consell Consultiu⁷ dictaminés sobre l'adequació a l'Estatut del Projecte de Llei de modificació de la Llei 14/2008, de l'Oficina Antifrau de Catalunya. Amb relació a aquest projecte de llei el Govern havia demanat prèviament la tramitació en lectura única, petició que havia estat admesa a tràmit per la Mesa del Parlament el dia 28 d'abril de 2009 i que, en conseqüència, exigia el corresponent pronunciament del Ple del Parlament convocat per al dia 6 de maig de 2009⁸. Doncs bé, la Mesa del Parlament, el mateix dia 6 de maig abans de l'inici del Ple del Parlament, va acordar no admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada pels diputats de CiU i no trametre-la al Consell Consultiu "perquè la llei vigent no contempla (...) el procediment, la legitimitat i els requisits per a sol·licitar i evacuar dictamen en relació a un projecte o proposició de llei que es pretengui de tramitar en lectura única"⁹. Aquesta decisió de la Mesa és formalment defensable ja que certament la Llei 2/2009 no regula la legitimitat ni els terminis del dictamen plantejat pels sol·licitants i, atès que la llacuna normativa és legal i no del reglament parlamentari, l'òrgan rector de la cambra no pot adoptar les mesures de suplència previstes a l'article 29.3.a) RPC. Tanmateix, es pot considerar que no hauria estat materialment una vulneració del marc jurídic vigent que la Mesa del Parlament hagués admès a tràmit la sol·licitud de dictamen a partir d'una aplicació analògica de l'article 26.1 LCGE (petició feta per una desena part dels diputats en el termini de tres dies hàbils posteriors a la publicació de la iniciativa legislativa i abans de l'aprovació parlamentària) i destinada a fer possible en tota circumstància l'exercici de la funció del Consell Consultiu de vetllar per la conformitat constitucional i estatutària de les propostes legislatives. Aquesta darrera opció hauria deixat en mans del mateix Consell Consultiu la decisió definitiva sobre l'admissió a tràmit de la sol·licitud de dictamen. En qualsevol cas, aquest episodi posa en relleu la urgència d'omplir els buits detectats a la Llei 2/2009 i la conveniència d'eliminar la intervenció de la Mesa del Parlament en l'admissió a tràmit de les sol·licituds de dictamen.

c) Efectes

Les referències normatives exposades determinen que els dictàmens no vinculants del Consell de Garanties Estatutàries sobre projectes i proposicions de llei en tràmit al Parlament de Catalunya han d'incloure una declaració, motivada jurídicament, sobre l'adequació o inadequació a la Constitució i a l'Estatut de les esmentades propostes legislatives. D'acord amb aquest mateix marc normatiu (fonamentalment,

6. També seria convenient que, en ocasió de la modificació de la Llei 2/2009, s'aprofités per regular-hi de forma expressa la possibilitat de sol·licitar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries a propòsit de les iniciatives legislatives tramitades en comissió en seu legislativa plena segons els articles 124 i 125 RPC. En aquest supòsit, i per tal de mantenir el criteri que el Consell de Garanties Estatutàries no s'hagi de pronunciar sobre textos legislatius ja definitivament aprovats, es podria establir que el moment per sol·licitar el dictamen fos després de la publicació de l'informe de la ponència. D'altra banda, el fet que la competència del Consell de Garanties Estatutàries abasti les propostes legislatives tramitades mitjançant determinades especialitats (lectura única, comissió en seu legislativa plena) aconsellaria que el Reglament del Parlament regulés de manera específica el procediment per a la tramitació d'esmenes subsegüents al dictamen en aquests casos.

7. La sol·licitud havia d'adreçar-se encara al Consell Consultiu ja que la primera designació de membres del Consell de Garanties Estatutàries, regulada per la disposició transitòria segona de la Llei 2/2009, no havia tingut lloc. Cal subratllar en aquest sentit que, com a efecte de la disposició derogatòria i de la disposició transitòria primera de la Llei 2/2009, el Consell Consultiu es manté en funcions fins a la constitució del Consell de Garanties Estatutàries i queda sotmès al règim jurídic de la llei reguladora de la nova institució, si bé sense poder assumir les funcions específicament atribuïdes a aquesta darrera.

8. Vegeu *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 455, 29 d'abril de 2009, pàg. 6; 458, 4 de maig de 2009, pàg. 91.

9. Vegeu *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 462, 7 de maig de 2009, pàg. 5-6.



Els dictàmens no vinculants han d'incloure una declaració, motivada jurídicament, sobre l'adequació o no a l'Estatut i a la Constitució

art. 22 LCGE i art. 111 RPC), aquesta declaració del Consell de Garanties Estatutàries no comporta més obligacions per al Parlament que les de trametre el dictamen al Govern i als grups parlamentaris, publicar-lo en el BOPC i obrir, si escau (és a dir, en cas de pronunciament d'inadequació), un termini per tal que els diputats i els grups parlamentaris puguin presentar esmenes congruents amb el contingut del dictamen. Si les conclusions del dictamen adverteixen de la inconstitucionalitat global de l'iniciativa legislativa, les esmenes poden proposar la seva retirada. Si s'han presentat esmenes, aquestes han de ser tramitades seguint el procediment reglamentari ja indicat anteriorment i el Parlament gaudeix de total llibertat, en el moment de l'aprovació definitiva de la proposta legislativa, per decidir si les rebutja, o bé si les incorpora de manera total o parcial.

En aquest supòsit, és a dir, en les iniciatives legislatives no relatives a drets estatutaris, queda clar que la incidència del Consell de Garanties Estatutàries en l'exercici de la funció legislativa del Parlament és la pròpia d'un organisme purament consultiu i en aquest sentit la posició de la nova institució és idèntica a la del Consell Consultiu creat en el marc de l'Estatut de 1979. Això no suposa negar la transcendència de la funció consultiva del Consell de Garanties Estatutàries ja que servirà, tal com s'ha esdevingut amb el Consell Consultiu, per advertir els eventuais vicis d'inconstitucionalitat i antiestatutorietat de les lleis catalanes en tràmit d'aprovació i per donar una sòlida fonamentació constitucional i estatutària a l'obra legislativa del Parlament de Catalunya.

3.2. Sobre projectes i proposicions de reforma de l'Estatut en tràmit al Parlament

L'article 76.2.a) EAC estableix que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar sobre l'adequació a la Constitució dels projectes i les proposicions de reforma de l'Estatut abans de la seva aprovació pel Parlament de Catalunya. Es pot observar que es tracta d'una competència del Consell de Garanties Estatutàries que no figurava de forma expressa entre les que l'Estatut de 1979 i la Llei 1/1981 atribuïen al Consell Consultiu. De tota manera el mateix Consell Consultiu (Dictamen 269/2005) va afirmar que la seva competència en aquests casos es podia derivar de les seves atribucions de vetllar per l'adequació a la Constitució i a l'Estatut dels projectes i proposicions de llei en general.

L'article 16.1.a) LCGE reitera la previsió estatutària i l'article 23.a) de la mateixa llei assenyala els subjectes legitimats per a sol·licitar aquests dictàmens: dos grups parlamentaris, una desena part dels diputats, el Govern i, si la reforma afecta els drets estatutaris, també el Síndic de Greuges. La sol·licitud formulada pel Síndic de Greuges s'ha d'adreçar directament al Consell de Garanties Estatutàries i s'ha de comunicar al president del Parlament (art. 26.2 LCGE). El procediment per a la tramitació és regulat per l'article 26 LCGE en el mateixos termes que els dictàmens relatius a projectes i proposicions de llei, i que ja s'han exposat anteriorment. Pel que fa als efectes dels dictàmens, també és procedent fer una remissió a allò que s'ha indicat sobre el seu caràcter no vinculant en el supòsit dels projectes i proposicions de llei.

Es pot observar que el reconeixement de legitimació al Síndic de Greuges no està expressament previst en el text estatutari però pot trobar fonament en l'article 78.3 EAC. Aquest precepte estableix que el Síndic de Greuges pot sol·licitar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries sobre projectes i proposicions de llei quan regulen drets reconeguts per l'Estatut. En tot cas aquesta al·lusió de l'article 23.a) LCGE als drets estatutaris obliga a fer una precisió sobre el paràmetre del Consell de Garanties Estatutàries en els dictàmens sobre propostes de reforma de l'Estatut. En aquest sentit, cal subratllar que tant l'article 76.2.a) EAC com l'article 16.1.a) LCGE esmenten únicament la Constitució. L'exclusió de l'Estatut com a paràmetre de la decisió del Consell de Garanties Estatutàries en el cas dels dictàmens sobre propostes de reforma estatutària és totalment coherent amb el caràcter de l'Estatut com a norma fonamental de l'ordenament autònom la qual cosa implica que la voluntat del legislador estatuent no pot restar condicionada pel contingut del text estatutari vigent si aquest no inclou cap clàusula d'intangibilitat¹⁰. Dit

10. El legislador de la reforma estatutària sí que ha de respectar les disposicions de l'Estatut relatives al procediment de reforma. Per tant, seria admissible la sol·licitud d'un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries sobre l'adequació d'una reforma esta-

això, del darrer incís de l'article 23.a) LCGE es desprèn no només la fixació d'un requisit per a la legitimitat del Síndic de Greuges, sinó també que la regulació dels drets estatutaris prevista al títol I de l'Estatut ha de ser tinguda d'alguna manera en compte pel Consell de Garanties Estatutàries quan aquest dictami sobre una proposta de reforma estatutària que els afecti. Tanmateix, el pronunciament del Consell de Garanties Estatutàries no pot situar el contingut estrictament estatutari dels drets com a límit jurídic de l'actuació del legislador estatuent pels motius exposats anteriorment.

Finalment, cal fer un apunt amb relació al caràcter dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre propostes de reforma estatutària que afectin els drets estatutaris. No hi ha dubte que, igualment com la resta dels inclosos en el present apartat, són no vinculants. L'Estatut és clar en aquest aspecte: l'article 76 distingeix entre dictàmens sobre projectes i proposicions de llei i dictàmens sobre projectes i proposicions de reforma estatutària, i l'article 76.4 no esmenta aquests darrers quan estableix els dictàmens vinculants. A més, tot això és perfectament coherent amb el fet que, com s'ha indicat més amunt, el legislador de la reforma estatutària no està limitat jurídicament pel contingut vigent dels drets estatutaris. Per la seva banda, l'article 17.3 LCGE reafirma que "únicament" tenen caràcter vinculant els dictàmens en matèria de drets estatutaris.



L'article 17.3 de la Llei del Consell de Garanties Estatutàries reafirma que "únicament" tenen caràcter vinculant els dictàmens en matèria de drets estatutaris.

Foto: David Tortosa

3.3. Sobre decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament

L'article 76.2.b) EAC i l'article 16.1.c) LCGE estableixen que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament. És una competència del Consell de Garanties Estatutàries que no té antecedents en el Consell Consultiu ja que els decrets llei són una font del dret introduïda a l'ordenament català per l'Estatut del 2006 (art. 64). D'acord amb aquest precepte el decret llei és una norma amb rang de llei de caràcter provisional que aprova el Govern i que queda derogada si, en el termini improrrogable dels trenta dies posteriors a la promulgació, no és convalidada expressament pel Parlament mitjançant una votació de totalitat.

tutària a les normes del procediment de reforma contingudes a l'Estatut. La manca de previsió expressa respecte a això, tant a l'Estatut com a la Llei 2/2009, no seria obstacle ja que es podria invocar que una possible vulneració del procediment estatutari de reforma podria ser una infracció de la Constitució ja que aquesta estableix que els estatuts s'han de reformar d'acord amb les normes que aquests fixen (art. 152.2 CE).



De la interpretació combinada dels preceptes esmentats es desprèn que aquest és un supòsit en el qual el Consell de Garanties Estatutàries dictamina sobre normes catalanes vigents i no merament sobre propostes normatives. Ara bé, cal recordar que, en el moment d'emissió del dictamen, el decret llei és una norma no definitivament integrada en el si de l'ordenament jurídic i pendent de convalidació parlamentària i que, a més, el dictamen és no vinculant. Tot això fa que aquesta intervenció del Consell de Garanties Estatutàries no impliqui cap interferència en el monopoli del Tribunal Constitucional quant al control de constitucionalitat de lleis i normes amb rang de llei. En definitiva, el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries en aquest cas aporta un criteri jurídic que el Parlament pot tenir en compte en el moment de decidir si vota a favor o en contra de la convalidació del decret llei però que no es podrà de cap manera incorporar al text ja que la votació és únicament de totalitat.

D'altra banda, cal tenir present que, d'acord amb l'article 76.4 EAC i 17.3 LCGE, només tenen caràcter vinculant els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre projectes i proposicions de llei relatius a drets reconeguts per l'Estatut i, per tant, els dictàmens sobre decrets llei amb afectació a drets estatutaris no són vinculants. Una previsió en uns altres termes no pot tenir cabuda en el nostre sistema constitucional i estatutari, ja que buidaria de sentit la votació parlamentària de convalidació o derogació del decret llei, i no respectaria la posició institucional del Tribunal Constitucional com a òrgan encarregat del control de constitucionalitat de lleis i normes amb rang de llei.

Els articles 23.c) i 27 de la Llei 2/2009 han regulat la legitimació i els elements específics de la tramitació dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre decrets llei. Així, tenen legitimació per a demanar el dictamen dos grups parlamentaris, una desena part dels diputats i també el Síndic de Greuges si el decret llei sotmès a convalidació del Parlament afecta drets reconeguts per l'Estatut. Els subjectes legitimats disposen d'un termini de tres dies des de la publicació del decret llei per a sol·licitar el dictamen. La Mesa del Parlament és l'encarregada de rebre i trametre, si escau, les sol·licituds de dictamen formulades per diputats i grups parlamentaris, mentre que el Síndic de Greuges trameta la sol·licitud directament al Consell de Garanties Estatutàries i comunica la petició al president del Parlament. El Consell de Garanties Estatutàries ha de decidir sobre l'admissió a tràmit de la sol·licitud (art. 25.1 LCGE), i en cas afirmatiu ha d'emetre el dictamen en el termini de dotze dies a comptar de la recepció de la petició. La sol·licitud del dictamen comporta la suspensió del procediment per al debat i la votació sobre la convalidació o derogació del decret llei. Aquest procediment es reprèn quan el Consell de Garanties Estatutàries emet el dictamen, o si transcorre el termini de dotze dies per a la seva tramesa al Parlament. El dictamen s'ha de publicar al BOPC en el termini de cinc dies (art. 22.2 LCGE).

El dictàmen aporta un criteri jurídic que el Parlament pot tenir en compte però que no es podrà incorporar al text

Entre els elements específics de la regulació de la tramitació d'aquests dictàmens es pot observar que no es reconeix legitimació al Govern, ja que es pressuposa que com a autor del decret llei no té dubtes de la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut. El més rellevant és que la regulació dels terminis assegura que el dictamen arribi al Parlament abans que acabi el termini de trenta dies establert per l'article 64 EAC, i amb temps suficient per a ser estudiat per la cambra abans de la votació. Manca, de tota manera, en el Reglament del Parlament una expressa referència a aquests dictàmens (per exemple, per establir la fixació d'un termini entre la recepció del dictamen i la data del ple per fer la votació sobre la convalidació o derogació del decret llei).

3.4. Sobre projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern i sotmesos a control parlamentari vinculant

L'article 76.2.c) EAC determina que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern. És una competència del Consell de Garanties Estatutàries que tampoc no té antecedents en el Consell Consultiu, tot i que els decrets legislatius eren una font del dret ja present a l'ordenament català en el marc de l'Estatut del 1979. El decret legislatiu és una norma amb rang de llei aprovada pel Govern en virtut d'una autorització conferida pel Parlament mitjançant una llei de delegació (art. 63 EAC). D'acord amb els preceptes estatutaris esmentats i especialment amb el règim jurídic del control dels decrets legislatius establert per l'article 63.4 EAC, l'article 16.d) de la Llei 2/2009 precisa que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar

sobre els projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern “en els supòsits en què la llei delegació estableixi que el Parlament ha d’efectuar el control addicional de la legislació delegada i abans que siguin publicats en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*”. Dit en altres paraules, els projectes de decrets legislatius poden ser objecte de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries únicament en aquells casos en què la llei de delegació imposi que quedin sotmesos al control parlamentari vinculant regulat pels apartats 1 a 6 de l’article 137 RPC. Aquests preceptes del RPC estableixen un procediment amb les fases següents: el Govern ha de trametre al Parlament el projecte de decret legislatiu i no publicar-lo al *Diari Oficial de la Generalitat*; el Parlament ha de publicar el text al BOPC i ha d’obrir el termini per tal que els diputats i grups puguin presentar-hi objeccions i observacions; el Parlament ha de debatre i votar les objeccions i les observacions; el Govern pot publicar el decret legislatiu al *Diari Oficial de la Generalitat* només si el Parlament hi ha donat la conformitat o després d’incorporar-hi les objeccions aprovades per la cambra. Coherentment amb el que s’acaba d’assenyalar, no poden ser objecte de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries els decrets legislatius que en virtut del que disposa la llei de delegació són controlats de forma no vinculant pel Parlament (art. 137.7 RPC) una vegada publicats en el *Diari Oficial de la Generalitat*.

Els articles 23.d) i 28 de la Llei 2/2009 han regulat la legitimació i els elements específics de la tramitació dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre projectes de decret legislatiu. Així, tenen legitimació per a demanar el dictamen dos grups parlamentaris, una desena part dels diputats i també el Síndic de Greuges si el projecte de decret legislatiu afecta drets reconeguts per l’Estatut. Els subjectes legitimats disposen del termini de tres dies, des de la publicació del projecte de decret legislatiu al BOPC, per a sol·licitar el dictamen. La Mesa del Parlament és l’encarregada de rebre i trametre, si escau, les sol·licituds de dictamen formulades per diputats i grups parlamentaris, mentre que el Síndic de Greuges trameta la sol·licitud directament al Consell de Garanties Estatutàries i comunica la petició al president del Parlament. El Consell de Garanties Estatutàries ha de decidir sobre l’admissió a tràmit de la sol·licitud (art. 25.1 LCGE) i en cas afirmatiu ha d’emetre el dictamen en el termini d’un mes a comptar de la recepció de la petició. La sol·licitud del dictamen comporta la suspensió del termini establert per l’article 137.2 RPC perquè els diputats i grups parlamentaris puguin presentar objeccions i observacions al projecte de decret legislatiu. Aquest termini es reprèn quan el Consell de Garanties Estatutàries emet el dictamen, o si transcorre el termini d’un mes sense la tramesa del dictamen al Parlament. El dictamen s’ha de publicar al BOPC en el termini de cinc dies (art. 22.2 LCGE).

El Parlament no està obligat a seguir les conclusions del dictamen quan voti les observacions a un projecte de decret legislatiu

Entre els elements específics de la regulació de la tramitació d’aquests dictàmens es pot observar que no es reconeix tampoc legitimació al Govern i sí al Síndic de Greuges. En aquest darrer cas es corregeix l’omissió de l’article 78.3 EAC que no resultava coherent amb les funcions del Síndic establertes per l’article 78.1 del mateix EAC. Cal destacar que la Llei 2/2009 (art. 28.4) assegura que el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries sigui conegut pel Parlament abans de la presentació de les objeccions i les observacions al projecte de decret legislatiu. Les objeccions i les observacions podran, per tant, recollir els criteris continguts en el dictamen. En aquest sentit, l’article 137 RPC podria preveure una ampliació del termini per a la presentació d’objeccions i observacions quan s’hagi sol·licitat dictamen al Consell de Garanties Estatutàries sobre un projecte de decret legislatiu.

Pel que fa als efectes del pronunciament del Consell de Garanties Estatutàries en aquest supòsit, s’ha de fer una remissió a tot allò que s’ha assenyalat sobre el caràcter no vinculant del dictàmens amb relació a projectes i proposicions de llei. El Consell de Garanties Estatutàries actua com a organisme consultiu i el Parlament no està obligat a seguir les conclusions del dictamen quan voti les objeccions i les observacions al projecte de decret legislatiu. Cal observar, de tota manera, que, si bé el dictamen no és vinculant per al Parlament, en la hipòtesi que el Parlament aprovi una objecció al decret legislatiu basada en la declaració del Consell de Garanties Estatutàries, llavors aquest pronunciament del Parlament haurà de ser seguit necessàriament pel Govern en el moment d’aprovar el text definitiu del decret legislatiu, ja que prové d’un procediment de control parlamentari vinculant (art. 137.6 RPC).

Quant al caràcter no vinculant de tots els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre projectes de decret legislatiu (inclosos els que puguin afectar drets estatutaris), correspon reiterar el que indica l’article 76.4 EAC i l’article 17.3 LCGE en el sentit que només els dictàmens sobre projectes i proposicions



La LCGE estableix que el Consell pot dictaminar sobre l'adequació dels projectes i les proposicions de llei, i els projectes de decret legislatiu a l'autonomia local.

Foto: David Tortosa

de llei en matèria de drets reconeguts per l'Estatut tenen caràcter vinculant. En conseqüència, quan el Parlament, en el marc de l'article 137 RPC, voti les seves observacions a un projecte de decret legislatiu, encara que aquest afecti drets estatutaris, no estarà obligat a seguir el pronunciament del Consell de Garanties Estatutàries. Dit això, atès que l'article 63.4 EAC obre la porta al control parlamentari vinculant sobre projectes de decret legislatiu, si la llei de delegació ho autoritza, i atès que l'article 38.1 EAC atribueix al Consell de Garanties Estatutàries una funció de tutela sobre els drets estatutaris, es pot considerar que no hauria estat incongruent que l'article 76.4 EAC hagués situat també els dictàmens sobre projectes de decret legislatiu entre els que tenen caràcter vinculant. En tot cas, en defecte de previsió estatutària, és evident que la Llei 2/2009 no podia incorporar aquest caràcter vinculant atès que l'article 77.3 EAC no permet atribuir-lo si per llei s'amplien les funcions dictaminadores del Consell de Garanties Estatutàries.

3.5. Sobre projectes i proposicions de llei i projectes de decret legislatiu que afectin l'autonomia local garantida per l'Estatut

L'article 76.2.d) EAC i l'article 16.1.e) LCGE estableixen que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar sobre l'adequació dels projectes i les proposicions de llei, i els projectes de decret legislatiu a l'autonomia local en els termes que garanteix l'Estatut. Aquesta competència del Consell de Garanties Estatutàries ha estat introduïda per l'Estatut del 2006 i és coherent amb l'específica garantia de l'autonomia dels ens locals que el mateix Estatut incorpora en l'article 84. Amb aquesta atribució al Consell de Garanties Estatutàries es pretén reforçar la protecció de l'autonomia local garantida per l'Estatut davant de possibles vulneracions contingudes en propostes normatives de la Generalitat (projectes i proposicions de llei i projectes de decret legislatiu). El dictamen del Consell de Garanties Estatutàries és no vinculant, atès el que disposen els articles 76.4 EAC i 17.3 LCGE quan afirmen que només els dictàmens sobre projectes i proposicions de llei relatius a drets estatutaris tenen caràcter vinculant i, per tant, els seus efectes són els ja examinats en apartats precedents.

La legitimitat per sol·licitar aquests dictàmens és regulada per l'article 23.e) LCGE i es reconeix al municipi o vegueria concernits, si són els únics afectats per la proposta normativa. Quan la proposta normativa afecta diversos municipis o vegueries, estan legitimats una quarta part dels municipis o vegueries de l'àmbit territorial d'aplicació de la norma, si representen com a mínim una quarta part de la població oficial del dit àmbit territorial, i també el Consell de Governos Locals. Aquest reconeixement de la legitimitat dels ens locals de Catalunya per sol·licitar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries sobre les propostes normatives en matèria d'autonomia local és del tot coherent, ja que són els subjectes específicament i directament interessats en la defensa de l'autonomia local garantida per l'Estatut. En aquest cas, la legitimitat s'ha reservat, d'una banda, als dos ens locals integrants de l'estructura territorial bà-



sica de Catalunya (art. 83.1 EAC) i, de l'altra, a l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat (art. 85 EAC). Sorpren, de tota manera, que l'article 23.e) LCGE no esmenti com a subjectes legitimats per sol·licitar aquests dictàmens les minories parlamentàries i el Govern, però, malgrat aquest silenci, s'ha d'entendre que sí tenen legitimació d'acord amb les regles generals per demanar dictàmens sobre projectes i proposicions de llei i sobre projectes de decret legislatiu que figuren a l'article 23.b) i d) LCGE.

El procediment de tramitació d'aquests dictàmens és regulat per l'article 29 LCGE. L'element específic més destacable és que: el termini de sol·licitud és de set dies a comptar de la publicació de la proposta normativa al BOPC. És un termini una mica més llarg que en el supòsit general de dictàmens sobre projectes i proposicions de llei i sobre projectes de decret legislatiu. Aquesta previsió té en compte la possible major dificultat dels ens locals per preparar la sol·licitud del dictamen, però a la vegada evita un alentiment excessiu dels tràmits parlamentaris. En canvi, el efectes suspensius de la sol·licitud sobre els procediments parlamentaris i el termini de lliurament del dictamen estan recollits en els mateixos termes que en el cas general.

Finalment, es pot observar que l'article 76.2.d) EAC no esmenta els decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament entre les disposicions sobre les quals es pot sol·licitar un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries en matèria d'autonomia local garantida per l'Estatut. Atès que és evident que un decret llei pot afectar l'autonomia local i que el mateix Estatut admet la possibilitat de dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre decrets llei, aquesta omisió pot ser motivada per la dificultat que en el termini improrrogable dels trenta dies entre la promulgació i la convalidació del decret llei es pugui disposar del temps suficient per tal que els ens locals exerceixin llur legitimació i el Consell de Garanties Estatutàries emeti el seu dictamen. Sense negar-la, no sembla que aquesta dificultat sigui totalment insalvable i, per tant, la Llei 2/2009 hauria pogut incorporar l'esment dels decrets llei amb el corresponent règim específic, especialment pel que fa als terminis de sol·licitud i d'emissió dels dictàmens.

4. Dictàmens vinculants sobre projectes i proposicions de llei en tràmit al Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per l'Estatut

L'article 76.4 EAC estableix que "els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries tenen caràcter vinculant amb relació als projectes de llei i les proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per aquest Estatut". Aquest precepte és una concreció de la declaració continguda en l'article 38.1 EAC segons la qual "el Consell de Garanties Estatutàries tutela els drets que reconeixen els capítols I, II i III d'aquest títol i la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya". Amb aquestes disposicions l'Estatut reforça les garanties jurídiques d'un dels continguts innovadors del text estatutari català de 2006 com és la incorporació d'una declaració de drets. En tot cas l'atribució al Consell de Garanties de la competència per fer dictàmens vinculants sobre projectes i proposicions de llei en matèria de drets estatutaris permet afirmar a tall introductorri que aquesta institució, a diferència del Consell Consultiu de l'Estatut de 1979, no és un organisme merament consultiu ja que pot imposar límits a la voluntat del Parlament en l'exercici de la funció legislativa. A continuació, s'examinen els principals elements configuradors d'aquests dictàmens a partir de la regulació que en fan l'Estatut i la Llei 2/2009¹¹.

11. Entre les referències doctrinals, anteriors a la Llei 2/2009, que han tractat la singularitat del dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries, es poden citar les següents: CARRILLO, M., "La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límites a los poderes públicos", a FERRERES, V., BIGLINO, P., CARRILLO, M., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid, Centro de Derechos Políticos y Constitucionales, 2006, pàgs. 83-86; JOVER, P., "Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya", *Revista Española de la Función Consultiva*, 7, 2007, pàgs. 83-92; ALBERTÍ E., "El nou Consell de Garanties Estatutàries de l'Estatut d'autonomia de Catalunya com a instrument de garantia dels drets", a *Autonomia i Justícia a Catalunya*, Barcelona, Consell Consultiu de la Generalitat, 2007, pàgs. 119-126; BARCELÓ, M., VINTRÓ, J., *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, Atelier, pàgs. 358-360 i 368-370; MARTÍN, E., CASTELLÀ, J. M., "Las garantías de los derechos del Estatuto de Autonomía de Cataluña", a APARICIO, M. A. (ed.), CASTELLÀ, J. M., EXPÓSITO, E. (coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008, pàgs. 128-135. De gran interès és el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat número 291, de 14 de gener de 2009, sobre la Proposició de Llei del Consell de Garanties Estatutàries, publicat al BOPC, 386, 21 de gener de 2009, pàgs. 32-46 i pàgs. 46-57 (vot particular del conseller J. Borrell).



a) Caràcter excepcional i potestatiu

Encara que ja s'ha fet esment a aquests elements en diversos apartats del present estudi, convé reiterar en aquest moment el caràcter excepcional i potestatiu dels dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries. Aquesta doble característica, que deriva dels articles 76.4 i 76.2 EAC, té dues conseqüències: d'una banda, els dictàmens vinculants només es poden projectar sobre projectes i proposicions de llei en matèria de drets estatutaris, és a dir, queden fora del seu àmbit les propostes normatives en tràmit al Parlament de Catalunya sobre tota la resta de matèries i tots els decrets llei, projectes de decret legislatiu i propostes de reforma estatutària, encara que afectin a drets reconeguts per l'Estatut; d'altra banda, els dictàmens vinculants seran emesos no sobre tots els projectes i proposicions relatius als drets estatutaris, sinó únicament sobre aquells que hagin estat objecte d'una expressa sol·licitud en tal sentit per part dels subjectes legítims.

b) Àmbit material i paràmetre

Malgrat el que ja s'ha indicat sobre l'objecte dels dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries, cal, especialment a la llum de les disposicions de la Llei 2/2009, delimitar amb més precisió l'àmbit material i el paràmetre d'aquests dictàmens.

Amb relació a aquests punts la Llei 2/2009 conté dos preceptes claus que són l'article 17.3 i l'article 18.2. Així, l'article 17.3 estableix que "els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries únicament tenen caràcter vinculant si són relatius a la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya o a projectes i proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts pels capítols I, II i III del títol I de l'Estatut"; mentre que l'article 18.2 assenyala que "les conclusions del dictamen han d'indicar amb precisió els preceptes o les parts de precepte que el Consell declara, expressament i amb caràcter vinculant, contraris a l'Estatut". Aquestes disposicions de la Llei 2/2009 resolen els problemes interpretatius que plantejaven els articles 38.1, 76.2.b) i 76.4 EAC a propòsit de l'àmbit material i del paràmetre dels dictàmens vinculants.

Pel que fa a l'àmbit material, queda clar que l'objecte dels dictàmens vinculants són els preceptes de la Carta dels drets i de qualsevol projecte o proposició de llei que desenvolupin directament o afectin simplement drets reconeguts específicament per l'Estatut. Dit en altres paraules, el caràcter vinculant dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries no es projecta sobre la totalitat dels articles de la Carta dels drets, ni sobre la totalitat dels articles de les lleis de desenvolupament directe dels drets estatutaris, sinó només sobre els preceptes relatius als drets reconeguts específicament per l'Estatut. De la mateixa manera, el dictamen vinculant del Consell de Garanties Estatutàries es pot projectar sobre un precepte de qualsevol projecte o proposició de llei que simplement afecti d'alguna forma a un determinat dret estatutari.

El caràcter vinculant dels dictàmens es projecta només sobre els preceptes relatius als drets reconeguts específicament per l'Estatut

Quant al paràmetre, l'article 18.2 LCGE estableix de manera inequívoca que el pronunciament vinculant del Consell de Garanties Estatutàries s'ha de fonamentar en la contradicció entre els preceptes examinats i "l'Estatut". Aquesta opció per limitar a l'Estatut el paràmetre dels dictàmens vinculants és la més respectuosa amb l'article 76.4 EAC, ja que quan aquest precepte regula aquests dictàmens es refereix només a "drets reconeguts per aquest Estatut". Les conseqüències d'aquesta determinació són que ni la Carta dels drets ni la Constitució són paràmetre dels dictàmens vinculants. La precisió introduïda en aquest sentit per la Llei 2/2009 és oportuna ja que els articles 38.1 EAC i 76.2.b) EAC podien suscitar algun dubte d'interpretació amb relació als dictàmens vinculants. El primer precepte perquè estableix que el Consell de Garanties "tutela" la Carta dels drets. El segon perquè fixa amb caràcter general que el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar sobre "l'adequació a aquest Estatut i a la Constitució" dels projectes i proposicions de llei sotmesos a debat del Parlament. De conformitat, doncs, amb l'article 18.2 LCGE la Carta dels drets i la Constitució poden ser tingudes en compte en els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries relatius a drets, però el pronunciament vinculant



L'article 18.2 LCGE exigeix que la part dispositiva ha de fonamentar el caràcter vinculant i que les conclusions han d'indicar amb precisió els preceptes de la proposta legislativa contraris a l'Estatut i sotmesos al caràcter vinculant.
Foto: David Tortosa

d'aquesta institució únicament es pot basar en l'apreciació d'una contradicció expressa entre els drets específicament reconeguts a l'Estatut i els preceptes d'un projecte o proposició de llei.

c) Procediment

La regulació del procediment dels dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries és en els aspectes generals comuna a la de la resta de dictàmens sobre projectes i proposicions de llei. Per tant, en aquest punt pertoca, en primer lloc, fer una remissió a la descripció de la tramitació i a les consideracions sobre la legitimitat, el moment i el termini dels dictàmens sobre projectes i proposicions de llei en general, i també sobre algunes llacunes o elements problemàtics de la regulació continguda a la Llei 2/2009.

En segon lloc, correspon examinar els aspectes específics del procediment dels dictàmens vinculants regulats per la Llei 2/2009. En aquest sentit, pel que fa a la legitimitat i als requisits de la sol·licitud, cal destacar que el Síndic de Greuges també pot demanar el dictamen (arts. 78.3 EAC i 23.b LCGE) i que tots els subjectes legitimats estan obligats a incloure en la petició els arguments favorables al caràcter vinculant del dictamen (art. 24.2 LCGE). A propòsit d'aquests arguments, l'article 18.1 LCGE ha introduït un cert principi contradictori en el procediment en disposar que el Consell de Garanties Estatutàries ha de requerir als grups parlamentaris i al Govern, quan no siguin sol·licitants del dictamen, a formular en el termini de deu dies des de l'admissió a tràmit al·legacions relatives al seu caràcter vinculant. Finalment, quant als requisits del dictamen, l'article 18.2 LCGE exigeix que la part dispositiva ha de fonamentar el caràcter vinculant i que les conclusions han d'indicar amb precisió els preceptes de la proposta legislativa contraris a l'Estatut i sotmesos al caràcter vinculant, amb la prohibició expressa, però, de "proposar en cap cas redaccions alternatives d'aquests preceptes".

d) Efectes

Dos preceptes són d'obligada referència en aquesta qüestió. Un és el ja esmentat article 111 RPC en virtut del qual el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries s'ha de publicar al BOPC i la Mesa del

Parlament ha d'obrir un termini par tal que els diputats i els grups parlamentaris puguin presentar esmenes congruents amb el dictamen i destinades a ser debatudes i votades pel Ple de la cambra.

L'altre és l'article 18.3 LCGE que determina el tipus de vinculació derivada d'aquests dictàmens. Sens dubte aquest darrer és el precepte més transcendent de la regulació dels dictàmens vinculants i en aquest cas es pot comprovar que la Llei 2/2009 ha optat per allò que doctrinalment es coneix com la fórmula de la vinculació parcial. En efecte, l'article 18.3 LCGE estableix que "la tramitació parlamentària d'un text que hagi estat objecte d'un dictamen vinculant del Consell de Garanties Estatutàries no pot continuar si no se'n suprimen o modifiquen els preceptes o les parts de precepte a què es refereix l'apartat 2". Per tant, el Parlament, a la vista d'un dictamen vinculant, té dues alternatives: la primera és no aprovar globalment el projecte o proposició de llei mitjançant la retirada del text per part de l'autor de la iniciativa (art. 116 RPC) o per decisió del Ple (art. 111.2 i 3 RPC), o bé mitjançant l'aplicació del principi de caducitat dels tràmits parlamentaris per finiment de la legislatura (art. 183 RPC); la segona és aprovar el text del projecte o proposició de llei amb la modificació dels preceptes contraris a l'Estatut segons el dictamen vinculant del Consell de Garanties Estatutàries. Cal recordar en relació a aquesta modificació que el Parlament està obligat a introduir canvis en aquests preceptes per tal de respectar el dictamen vinculant, però la redacció del seu tenor literal correspon plenament a la cambra perquè, com ja s'ha assenyalat, l'article 18.3 LCGE no permet al Consell de Garanties Estatutàries proposar redaccions alternatives dels preceptes declarats contraris a la regulació dels drets estatutaris. En definitiva, el dictamen vinculant, com no podia ser d'una altra manera, comporta una certa limitació de la voluntat del Parlament en l'exercici de la funció legislativa, si bé la regulació de la Llei 2/2009 impedeix l'activisme legislatiu del Consell de Garanties Estatutàries i en limita els pronunciaments als d'un legislador negatiu.

Aquest tipus d'intervenció vinculant del Consell de Garanties Estatutàries en el procés d'elaboració de les lleis catalanes fa que aquesta institució, com subratlla el preàmbul de la Llei 2/2009, afegeixi a la seva naturalesa d'organisme consultiu també la naturalesa d'òrgan de "tutela de l'activitat legislativa del Parlament en el desenvolupament dels drets estatutaris". En aquest sentit, el Consell de Garanties Estatutàries no tutela de manera directa l'exercici efectiu dels drets estatutaris per part dels ciutadans, sinó que tutela el caràcter indisponible dels drets estatutaris per al legislador ordinari català mitjançant el desplegament d'una funció de col·laboració interorgànica amb el Parlament en l'activitat legislativa. Més enllà de si en aquest punt la configuració del Consell de Garanties Estatutàries s'aproxima més o menys a alguns òrgans de justícia constitucional establerts en altres ordenaments (per exemple, el Consell Constitucional de França), la qüestió més rellevant a plantejar-se és el seu encaix en el sistema constitucional espanyol. La resposta ha de ser positiva perquè és una decisió del legislador estatuent en una matèria que segons l'article 147.2 de la Constitució li és pròpia (organització de les institucions d'autogovern) i perquè el règim jurídic del Consell de Garanties Estatutàries respecta la configuració constitucional del Parlament autonòmic com a poder legislatiu (art. 152) i del Tribunal Constitucional com a òrgan de justícia constitucional (art. 161). Així, d'una banda, cal destacar que la participació del Consell de Garanties Estatutàries en el procés d'aprovació de les lleis no converteix aquesta institució en colegisladora, ja que la seva intervenció no pot expressar cap voluntat política sinó un pronunciament estrictament jurídic i negatiu sobre l'adequació de la proposta normativa a l'Estatut. El contingut polític de les lleis deriva exclusivament de la lliure voluntat del Parlament de Catalunya. D'altra banda, s'ha de tenir present que en el sistema constitucional espanyol correspon al Tribunal Constitucional el monopoli del control de constitucionalitat de les lleis i normes amb rang de llei, tant estatals com autonòmiques, i, per tant, el control previ sobre propostes normatives exercit pel Consell de Garanties Estatutàries de cap manera pot entrar en col·lisió amb el control jurisdiccional a posteriori de les lleis i normes amb rang de llei catalanes que és competència del Tribunal Constitucional.

La Cambra catalana està obligada a introduir canvis en els preceptes contraris a l'Estatut per tal de respectar el dictamen vinculant, però la redacció del seu tenor literal li correspon plenament