

EL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Joaquín Tornos Mas*

La regulació estatutària del Consell de Garanties Estatutàries (CGE) va ser recorreguda pel que fa als apartats primer, segon i quart de l'article 76. Per connexió, també cal fer referència a la impugnació de l'article 38.1, en la mesura que aquest precepte estableix que el CGE tutela els drets que reconeixen els capítols I, II i III del títol primer i la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya.

La impugnació dels apartats 1 i 2 de l'article 76, i de l'article 38.1, tenia una limitada fonamentació, ja que es reduïa a assenyalar que la institució autonòmica volia aparèixer com una alternativa al Tribunal Constitucional, fet que segons la part recurrent col·lidia amb la reserva que l'article 161 de la Constitució estableix a favor del Tribunal Constitucional respecte del control de constitucionalitat de les normes amb força de llei.

La Sentència, en el fonament jurídic 32, rebutja aquestes al·legacions afirmant que la funció dictaminadora atribuïda al CGE forma part del gènere institucional «consultiu», la constitucionalitat del qual ja va ser confirmada per la Sentència 204/1992. El Tribunal confirma d'aquesta manera la plena constitucionalitat de la creació d'una institució autonòmica que tingui com a funció dictaminar, amb caràcter no vinculant, sobre la constitucionalitat i estatutorietat de les normes autonòmiques amb força de llei.

El veritable conflicte és el que té per objecte la novetat que incorpora la institució estatutària en relació amb el Consell Consultiu, és a dir, la introducció d'un dictamen amb valor vinculant en el cas de projectes i proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per aquest Estatut. Aquesta novetat s'inclou a l'apartat 4 de l'article 76 i és la que porta els recurrents a qüestionar la naturalesa merament consultiva del nou CGE.

La finalitat perseguida per la norma estatutària amb la introducció d'un dictamen vinculant, no preceptiu, en els supòsits de projectes o proposicions de llei que desenvolupessin o afectessin drets estatutaris era establir en el mateix Estatut una garantia reforçada d'aquests drets davant el legislador català. La manca d'un sistema reforçat de control de les lleis deixava, de fet, aquesta categoria esta-

* Joaquín Tornos Mas, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona.

tutària —els drets estatutaris— sense la seva principal raó de ser, en la mesura que podrien ser desconeguts pel legislador ordinari sense cap entrebanc jurídic (de fet, només seria possible el recurs d'inconstitucionalitat de la llei autonòmica per vulneració de l'Estatut, amb el problema que planteja la limitació relativa als subjectes legítims per accedir a aquesta via). El dictamen vinculant respon, per tant, de manera directa a la creació de la categoria dels «drets estatutaris».

Deixant de banda aquesta qüestió, que no mereix cap mena de consideració, la Sentència es limita a examinar en un breu fonament jurídic, el número 32, si el dictamen vinculant vulnera algun precepte constitucional. Per construir el seu raonament i fonamentar la seva decisió, el Tribunal parteix de l'afirmació segons la qual el model de control que pot exercir el CGE està indeterminat a l'Estatut («*el artículo 76.2 EAC se remite en ese punto a los términos que establezca la ley*»). Sobre la base d'aquesta afirmació, la Sentència construeix una doble hipòtesi temporal diferenciant segons que el dictamen s'hagi d'evacuar a l'inici de la tramitació parlamentària o un cop la tramitació hagués finalitzat i només restés l'aprovació del projecte en el Ple del Parlament.

La primera hipòtesi («l'informe s'ha d'evacuar a l'inici de la tramitació parlamentària») porta el Tribunal a introduir uns arguments que les parts no havien mencionat en el seu recurs.¹ Segons el Tribunal, en aquest cas el dictamen suposa «*una inadmisibile limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE, en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos*». El fet que es pogués emetre un dictamen vinculant, que en el cas de ser negatiu impediria debatre el text i, per tant, la participació dels parlamentaris, vulneraria l'article 23 de la Constitució.

En el cas de la segona hipòtesi que proposa el Tribunal («l'informe s'evacua un cop finalitzat el procediment legislatiu però abans de la publicació de la llei»), la Sentència afirma que aquesta intervenció «*configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos (materialmente equivalentes, desde luego) a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicándose entonces el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley reservado por el artículo 161 CE a este Tribunal*». És a dir, en emetre l'informe quan el projecte o la proposició ja està debatut, i només res-

1. Aquest fet és destacat en l'Informe del Grup d'Experts sobre la Sentència del Tribunal Constitucional encarregat pel MHP. L'Informe destaca l'aspecte processal d'aquesta qüestió, ja que segons l'article 84 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional el Tribunal hauria de posar en coneixement de les parts aquest nou motiu en el qual fonamentarà la seva decisió, actuació que no va tenir

ta la publicació, aquest informe vinculant és idèntic de fet al control reservat al Tribunal Constitucional.

La conclusió final a què arriba el Tribunal és que qualsevol de les dues hipòtesis obliga a declarar la nul·litat i la inconstitucionalitat de l'article 76.4 de l'Estatut, sense possibilitat de dur-ne a terme una interpretació conforme a la Constitució. No compartim aquesta conclusió final.

Pel que fa a la primera hipòtesi, el cert és que introduir en el debat la possibilitat que el dictamen del CGE s'evacués a l'inici de la tramitació parlamentària no té gaire sentit ni com a argument merament dialèctic. L'antecedent del Consell Consultiu permetia entendre que el dictamen s'hauria de produir un cop finalitzada la tramitació parlamentària. El que es vol controlar és un text que pot ser publicat com a llei i que pot no respectar els drets estatutaris, no un projecte o proposició de llei que inicia la seva tramitació parlamentària. El mateix fet que cap de les parts personades en el recurs fes referència a aquesta possibilitat i els seus problemes de constitucionalitat confirma que no es va tenir mai en compte aquesta possibilitat.

Però, en tot cas, la inconstitucionalitat a què fa referència la Sentència no deriva directament del precepte estatutari i només es podria produir, si escau, en la norma postestatutària que regulés el moment en què s'ha d'evacuar l'informe. Si el dictamen es pot evacuar en un altre moment, i en aquest cas no existeix vulneració de cap precepte constitucional, el Tribunal no ha de declarar la inconstitucionalitat de l'article 76.4 en ser possible una interpretació del precepte estatutari conforme a la Constitució. Consegüentment, en relació amb aquesta primera hipòtesi, creiem que la Sentència s'hauria hagut de limitar, si escau, a fer una advertència d'inconstitucionalitat si la llei postestatutària optava per portar el dictamen vinculant a l'inici de la tramitació parlamentària.

Pel que fa a la segona hipòtesi, no podem compartir la identificació que es fa en la Sentència entre el dictamen vinculant del CGE sobre un projecte o proposició de llei, encara que sigui en un moment final de la seva tramitació parlamentària, i el control jurisdiccional sobre normes amb força de llei que la Constitució reserva al Tribunal Constitucional. Afirmar, com es fa en la Sentència, que el fet que el dictamen s'emeti abans de la publicació de la llei és de fet un control jurisdiccional, amb l'únic argument que aquest dictamen se situa temporalment en un moment proper al de la publicació de la llei, oblida aspectes formals essencials de la teoria de les normes, com ara que un text legal només és vàlid i té força de llei un cop es publica, i oblida també que el monopoli de control del Tribunal Constitucional és sobre normes amb força de llei, no sobre projectes o proposicions.

El dictamen del CGE se situa dintre del procediment d'elaboració de la llei, i aquest procediment pot ser regulat per l'Estatut i el legislador autonòmic, tal com es va argumentar en defensa d'aquest precepte, si no es vulnera cap dret fonamental ni es desvirtua de manera substancial la naturalesa de la llei. Modificar el procediment d'elaboració de les pròpies lleis no afecta la funció que la Constitució reserva al Tribunal Constitucional, i forma part de les competències pròpies de l'Estatut i del legislador autonòmic. És una qüestió d'organització interna, que pot regular el Reglament del Parlament autonòmic o el legislador autonòmic. No es pot afirmar, doncs, que el precepte estatutari vulnera l'article 161 de la Constitució amb l'únic argument que el dictamen és proper, temporalment, al moment en el qual el projecte o proposició passarà a ser norma amb força de llei. Aquest argument de la «proximitat temporal» ens sembla certament insostenible, ja que aquesta raó temporal no altera el valor ni el significat dels diferents moments de la tramitació parlamentària de les lleis.

Amb aquest pronunciament, el Tribunal, com diu l'Informe del Grup d'Experts, ha dut a terme un enjudiciament especialment sever, i al meu entendre poc fonamentat, a una qüestió d'organització interna d'una institució d'autogovern de Catalunya. A més, ha deixat, de fet, sense contingut la categoria dels «drets estatutaris», ja que els ha privat de l'instrument jurídic propi de l'ordenament català que permetia defensar el contingut d'aquests drets davant l'actuació del legislador ordinari.

ELS DICTÀMENS VINCULANTS DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Joan Vintró Castells*

1. La decisió del Tribunal Constitucional

A propòsit de la institució del Consell de Garanties Estatutàries, la STC 31/2010 (FJ 32) declara la inconstitucionalitat i la nul·litat de l'article 76.4 de l'Estatut de 2006. Aquest article establia el següent: «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.» En aquest punt, doncs, la Sentència estima la demanda plantejada en el recurs presentat pel Partit Popular, tot i que la seva fonamentació, com s'examinarà més endavant, no es correspon totalment amb els arguments del recurrent.

2. L'objectiu del precepte declarat inconstitucional

L'article 76.4 EAC pretenia, coherentment amb el que suposa la previsió d'una declaració de drets en un text normatiu fonamental i en concordança amb el que asenyala explícitament l'article 38.1 EAC, establir un instrument intern de tutela i garantia institucional dels drets estatutaris davant el legislador català. En aquest sentit, l'objectiu del precepte estatutari era protegir els drets reconeguts específicament al mateix Estatut de tal manera que el Parlament de Catalunya no pogués aprovar amb caràcter definitiu aquelles iniciatives legislatives en tràmit a la cambra que, segons el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, no respectessin els drets estatutaris.

3. El fonament de la decisió del Tribunal Constitucional i algunes consideracions crítiques

En el recurs presentat pel Partit Popular s'al·lega com a únic argument d'inconstitucionalitat que l'article 76.4 EAC és contrari a l'article 161 CE, ja que aquest

* Joan Vintró Castells, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona.

precepte constitucional atorga al Tribunal Constitucional el monopoli del control de constitucionalitat de totes les lleis i normes amb rang de llei de l'ordenament espanyol.

Davant aquesta única argumentació del recurs, el Tribunal Constitucional construeix la fonamentació de la seva declaració d'inconstitucionalitat de l'article 76.4 EAC sobre la base de dos motius possibles d'inconstitucionalitat: un de no invocat en el recurs, com és la infracció de l'article 23 CE (dret de participació política); i un altre, que sí que és esmentat en el recurs, com és la vulneració de l'article 161 CE. A propòsit d'aquesta introducció en la Sentència d'un motiu d'inconstitucionalitat no al·legat en el recurs, cal constatar d'entrada que el Tribunal no va fer ús de la facultat de l'article 84 LOTC i, en conseqüència, no va comunicar a totes les parts en el procés la possible existència d'altres raons d'inconstitucionalitat i no va donar a les parts el dret de compareixer per aportar el seus arguments quant a això.

Anant ja a les qüestions de fons, el Tribunal Constitucional, com s'avançava anteriorment, basa la seva declaració d'inconstitucionalitat de l'article 76.4 EAC en un raonament que de manera preventiva tracta d'eliminar qualsevol de les dues opcions que, segons el seu parer, comportaria el desplegament legislatiu de l'esmentat precepte estatutari: el control dels projectes i les proposicions de llei en el moment de la presentació de les iniciatives legislatives a la cambra i durant el debat parlamentari; el control un cop acabat el procediment legislatiu en seu parlamentària i abans de la publicació de la llei.

L'argumentació del Tribunal és literalment la següent: «*Si el dictamen del Consejo es vinculante [...] ha de entenderse que un juicio negativo impedirá, en el primer caso, la tramitación de la iniciativa o, en su caso, la continuación del debate en sus términos originales, y en el segundo supuesto, la publicación de la ley y su entrada en vigor. Lo primero supondría una inadmisibile limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE, en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos; lo segundo configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos (materialmente equivalentes, desde luego) a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicándose entonces el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley reservado por el art. 161 CE a este Tribunal.*»

Als arguments exposats anteriorment, que neguen la constitucionalitat de l'article 76.4 EAC, se n'hi poden oposar, en la línia de les al·legacions formulades davant el Tribunal Constitucional pel Parlament de Catalunya i pel Govern de la Generalitat, d'altres que permeten defensar la conformitat constitucional

dels dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries a propòsit dels projectes i les proposicions de llei relatius a drets estatutaris. A continuació es presentaran aquestes consideracions crítiques amb la fonamentació de la STC 31/2010, en aquest punt examinant separatament els dos motius d'inconstitucionalitat indicats pel Tribunal Constitucional.

El primer motiu d'inconstitucionalitat de l'article 76.4 EAC és, segons la Sentència, la limitació de les competències parlamentàries en l'àmbit legislatiu amb greu vulneració dels drets de participació política de l'article 23 CE en el supòsit que el dictamen vinculant del Consell de Garanties Estatutàries intervingués en el si del procediment legislatiu parlamentari. Pel que fa a aquesta eventualitat, el Tribunal preveu dos possibles escenaris: una regulació legal dels dictàmens vinculants que situés aquesta figura a l'inici del procediment legislatiu, de manera que pogués impedir la tramitació d'un projecte o proposició de llei; una regulació legal dels dictàmens vinculants que situés aquesta figura en un moment del procediment legislatiu anterior a l'aprovació definitiva de la iniciativa legislativa pel Ple del Parlament.

A propòsit del primer escenari cal dir que, més enllà del seu caràcter poc versemblant en termes pràctics, certament suposaria una limitació substantiva de les competències del Parlament i dels drets de participació, ja que el dictamen vinculant actuaria com un fre total i insuperable per a la tramitació d'una iniciativa legislativa o d'una part d'aquesta. Dit això, s'ha de subratllar també que l'escenari esmentat és, segons el que s'exposarà en aquestes pàgines, l'únic supòsit de desplegament legal de l'article 76.4 EAC que podria incórrer en inconstitucionalitat. Per tant, el Tribunal Constitucional hauria pogut limitar-se a una declaració de conformitat constitucional i a excloure una interpretació i desplegament legal de l'article 76.4 EAC que impliqués barrar el pas a posar en marxa el procediment legislatiu de projectes i proposicions de llei.

En relació amb el segon escenari, que com estableix la Llei catalana 2/2009 situaria la intervenció del dictamen vinculant en el si del procediment legislatiu entre les fases de comissió i de plenari, es pot afirmar que l'actuació del Consell de Garanties Estatutàries en aquest cas respectaria tant el dret de participació dels subjectes de la vida parlamentària en l'exercici de la funció legislativa com la configuració constitucional d'un Parlament autonòmic com a poder legislatiu (art. 152 CE). En efecte, l'emissió d'un dictamen vinculant abans de l'aprovació definitiva d'una iniciativa legislativa en el Ple del Parlament no impediria en absolut les facultats de proposta i de lliure debat dels grups parlamentaris al llarg de tot el procediment legislatiu (garantides per l'Estatut i pel Reglament parlamentari) i no convertiria el Consell de Garanties Estatutàries en colegisla-

dor. Sobre aquest darrer aspecte és convenient destacar que, d'acord amb l'article 76 EAC, la intervenció d'aquesta institució seria facultativa (i mai per iniciativa pròpia) i no podria expressar cap voluntat política, sinó un pronunciament estrictament jurídic sobre l'adequació d'una proposta legislativa als drets reconeguts a l'Estatut. En aquest sentit, el dictamen vinculant del Consell de Garanties Estatutàries implicaria que aquesta institució exerciria una funció de col·laboració interorgànica¹ (i de caràcter tecnicojurídic) amb el Parlament en l'activitat legislativa sense incidir, però, en el contingut polític de les lleis, que derivaria exclusivament de la lliure voluntat de la cambra. En vista de les consideracions anteriors, queda clar que no es comparteix el criteri del Tribunal Constitucional en aquest segon escenari, ja que la regulació estatutària dels dictàmens vinculants, si bé comporta una certa limitació de la voluntat parlamentària en l'exercici de la funció legislativa (delimitada en el terreny purament jurídic), no significa que el seu desplegament legal hagués de conduir necessàriament a un activisme legislatiu del Consell de Garanties Estatutàries incompatible amb les competències parlamentàries en els sistemes democràtics. Si aquesta darrera era la preocupació del Tribunal Constitucional, la Sentència hauria pogut declarar la conformitat constitucional de l'article 76.4 EAC i circumscriure els pronunciaments del Consell de Garanties Estatutàries als d'un legislador negatiu com fa, d'altra banda, la Llei catalana 2/2009.

El segon motiu d'inconstitucionalitat de l'article 76.4 EAC és, segons la Sentència, la vulneració de l'article 161 CE quan el dictamen vinculant intervingués una vegada aprovada una iniciativa legislativa pel Ple del Parlament i abans de la seva publicació oficial. Aquesta infracció es produiria pel fet que l'actuació del Consell de Garanties Estatutàries en aquest cas posaria en qüestió el monopoli del Tribunal Constitucional en matèria de control de constitucionalitat de lleis i normes amb rang de llei. Quant a aquest argument, s'ha de recordar que l'aprovació d'una iniciativa legislativa pel Ple del Parlament no suposa la finalització del procediment legislatiu, ja que aquest inclou una darrera fase amb dos moments que són la promulgació i la publicació. Mentre no es porten a terme la promulgació i la publicació, la naturalesa de la iniciativa legislativa no experimenta cap canvi i s'ha de continuar parlant de projecte o de proposició de llei. Per tant, el dictamen vinculant del Consell de Garanties Estatutàries sobre una iniciativa legislativa aprovada pel Parlament i pendent de la

1. Vegeu Miguel A. Aparicio, «Órganos de garantía estatutaria y tutela de derechos», a Miguel A. Aparicio, Mercè Barceló (coords.), *Los órganos garantes de la autonomía política*, Barcelona, Atelier, 2009, p. 172-177.

darrera fase del procediment legislatiu es projectaria sobre un projecte o una proposició de llei i, en aquest sentit, no pot entrar de cap manera en col·lisió amb el control jurisdiccional de constitucionalitat de les lleis, que té en exclusiva el Tribunal Constitucional en virtut de l'article 161 CE.

En definitiva, si la previsió dels dictàmens vinculants de l'article 76.4 EAC no suposa altra cosa que un control intern d'estatutarietat de les propostes legislatives en el marc del procediment legislatiu i en cap cas substitutiu del control de constitucionalitat de les lleis exercit pel Tribunal Constitucional, la regulació estatutària d'aquesta figura, segons el nostre parer, és adient amb un dels continguts propis dels estatuts establerts per l'article 147 CE (la regulació de les institucions d'autogovern) i no conté cap dels vicis d'inconstitucionalitat que li atribueix la STC 31/2010.

4. Els efectes de la Sentència

L'efecte de la STC 31/2010 en el punt que estem examinant és, com s'ha assenyalat al començament d'aquestes pàgines, la inconstitucionalitat i la nul·litat de l'article 76.4 EAC i, per tant, l'eliminació del text estatutari dels dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries. Els termes del pronunciament del Tribunal Constitucional comporten que la regulació legal dels dictàmens vinculants, continguda a la Llei catalana 2/2009, es vegi afectada no com una conseqüència directa i expressa de la decisió final de la Sentència, sinó en virtut del principi de la vinculació de tots els poders públics a la jurisprudència constitucional (art. 38.1 LOTC). Dit en altres paraules, la Llei catalana 2/2009, mentre no sigui modificada formalment per suprimir les referències als dictàmens vinculants, s'ha d'aplicar de conformitat amb el que indica la STC 31/2010, és a dir, amb l'exclusió de l'ordenament català de la figura dels dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries. Una altra cosa, i perfectament admissible encara que sense cap força jurídica, és que els actors polítics convinguin a reconèixer de fet efectes vinculants als dictàmens del Consell de Garanties sobre projectes i proposicions de llei que afectin drets estatutaris.

La declaració d'inconstitucionalitat de l'article 76.4 EAC deixa sense efecte, lògicament, la pretensió estatutària d'establir un instrument de garantia institucional dels drets reconeguts a l'Estatut davant l'actuació del legislador català. Els drets estatutaris perden d'aquesta manera un dels seus mecanismes de protecció i veuen, per tant, afeblit el seu estatus normatiu. Certament, a partir del que es desprèn de la STC 223/2006, no es pot excloure que el Tribunal Constitucional

acabi controlant l'adequació de les lleis catalanes als drets estatutaris, però cal recordar que només institucions i subjectes d'àmbit estatal tenen legitimació per plantejar processos constitucionals en la matèria, i aquest factor fa planar molts dubtes sobre l'operativitat pràctica de la intervenció de l'alt tribunal per garantir els drets estatutaris.