

Composició, organització i estatut dels membres del Consell de Garanties Estatutàries



Anna M. Pla Boix

Doctora en Dret, Professora de Dret Constitucional, Universitat de Girona

1. Presentació: l'autonomia orgànica, funcional i pressupostària del Consell
2. Composició del Consell i designació dels membres
3. Organització i règim de funcionament intern
4. Estatut dels consellers

1. Presentació: l'autonomia orgànica, funcional i pressupostària del Consell

L'autonomia que la Constitució garanteix a les comunitats autònomes implica el reconeixement d'una potestat d'autoorganització, és a dir, potestat d'articular els instruments necessaris per dirigir-se políticament i administrativament. De fet, la potestat d'autoorganització constitueix el poder més primari i elemental de què gaudeix un ens autònom.¹

En aquest sentit, l'article 147.2.c del text constitucional precisa que la regulació de "la denominació, organització i seu de les institucions autònomes pròpies" constitueix el contingut essencial de qualsevol Estatut d'autonomia. Per la seva part, l'article 148.1.1 garanteix la competència exclusiva autonòmica en matèria d'organització "de les seves institucions d'autogovern". En qualsevol cas, les expressions emprades pel text constitucional ("institucions autònomes pròpies", "institucions d'autogovern") s'han d'interpretar en sentit ampli. Així ho va precisar el Tribunal Constitucional en la STC 35/1982, de 14 de juny, quan va afirmar que les institucions d'autogovern autonòmiques "són primordialment les que el mateix Estatut crea i que per això estan constitucionalment garantides, però no només aquestes, ja que la comunitat pot crear-ne d'altres en la mesura que el seu autogovern ho jutgi necessari".²

D'entrada, el títol competencial garantit en l'article 148.1.1 de la Constitució es projecta en un triple contingut: primerament, atribueix a les comunitats autònomes la competència per configurar l'organització o estructura interna de les seves institucions d'autogovern;³ segonament, els atribueix la potestat de definir-ne el procediment i el règim de funcionament intern,⁴ i, finalment, també es projecta en la potestat de regular l'Estatut dels càrrecs públics autonòmics que s'hi adscriuen. En qualsevol cas, la regulació d'aquests àmbits materials sempre ha de respectar les prescripcions del bloc de la constitucionalitat.

Si les premisses anteriors es projecten en la institució dels consells consultius autonòmics, trobem que correspon a les comunitats autònomes respectives la competència exclusiva per regular-ne la composició i el règim d'elecció dels membres, determinar-ne el règim d'organització i funcionament intern així com l'Estatut jurídic dels consellers. Així ho han fet totes les lleis autonòmiques que regulen aquestes institucions, l'anàlisi comparada de les quals posa en relleu que existeix un ampli ventall de models que no sempre responen a uns mateixos paràmetres.

1. En paraules del Tribunal Constitucional, "la potestat d'autoorganització de les comunitats autònomes constitueix una manifestació central del principi d'autonomia" (STC 251/2006, de 25 de juliol, FJ 10).

2. També, per totes, STC 165/1986, FJ 6.

3. Per totes, STC 183/1988, FJ 6 i STC 179/1989, FJ 6. Alhora, aquesta facultat es projecta en diversos atributs, entre els quals destaca el de distribuir les competències entre els diferents òrgans de la comunitat, bo i determinant l'òrgan o la institució que ha d'exercir-les (per totes, STC 183/1988, FJ 6 o STC 56/1990, FJ 26). Les previsions de l'Estatut d'autonomia es configuren com un dels límits d'aquesta potestat d'autoorganització (STC 35/1982, FJ 3).

4. Per totes, STC 179/1989, FJ 6.

En l'actualitat, gairebé totes les comunitats autònomes ja disposen d'òrgans consultius propis. Es tracta d'ens col·legiats integrats, com a institucions d'autogovern, dins l'organigrama institucional autònom, bé sigui perquè així ho han previst expressament els estatuts d'autonomia respectius, bé sigui per manament del legislador.

Catalunya va ser capdavantera en aquest procés de descentralització de la funció consultiva a l'Estat autònom. Des dels inicis de la seva autonomia ja va encomanar la funció consultiva a dos òrgans diferents: d'una banda, al Consell Consultiu, el valuós llegat del qual és assumit pel nou Consell de Garanties Estatutàries, regulat en la Llei 2/2009, de 12 de febrer; de l'altra, a la Comissió Jurídica Assessora, en la seva condició d'alt òrgan consultiu del Govern. S'adoptava així un model bicèfal de funció consultiva, singular en l'escenari autònom.

La resta de comunitats autònomes van instituir els seus propis òrgans consultius de forma progressiva, en un llarg procés que s'estén fins a l'actualitat. En aquest *iter*, la jurisprudència del Tribunal Constitucional hi va assumir un paper rellevant. En la STC 204/1992, de 26 de novembre, l'alt tribunal va avalar la competència autònoma per crear, en virtut de les seves potestats d'autoorganització, òrgans consultius propis equivalents al Consell d'Estat pel que fa a la seva organització i competències. A més, en aquesta sentència el Tribunal va confirmar que aquests consells consultius autònoms no quedaven constrets a assumir funcions diferents de les del Consell d'Estat, sinó que el seu paper podia ser substitutiu o exclouent del d'aquest. Entre les condicions d'homologació que l'alt tribunal exigia a aquestes institucions autònòmiques respecte del Consell d'Estat, destaquen les de dotar-se d'un règim d'organització i funcionament que asseguressin "la seva independència, objectivitat i rigorosa qualificació tècnica". S'evocava així la dicció de l'article 1 de la LO 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, que declara que aquest "exerceix la funció consultiva amb autonomia orgànica i funcional per garantir la seva objectivitat i independència". Aquesta fórmula es reproduïx en la dicció de totes les disposicions legislatives autònòmiques que regulen aquests òrgans.



La ponent de la Llei del Consell de Garanties Estatutàries, Lúdia Santos, en un moment de la seva intervenció davant del Plé.

Foto: Parlament de Catalunya

En tot cas, la majoria dels consells consultius autònoms presenten diferències substancials que es projecten no tan sols en la seva composició i règim d'organització i funcionament intern, sinó també en el catàleg de competències que tenen encomanades. Per això, doctrinalment es classifiquen en diferents models bo i prenent en consideració la posició institucional que ocupen i el seu respectiu àmbit competencial. Inevitablement, aquest escenari ha dificultat la caracterització, *sui generis*, d'aquestes institucions, i s'han suscitat debats interpretatius. Ara bé, malgrat les diferències substancials que presenten, tots aquests ens reuneixen també uns perfils comuns. Primerament, tots són

Anna M. Pla Boix

Anna M. Pla Boix és doctora en Dret i llicenciada en Ciències Polítiques i de l'Administració. Actualment, és professora de Dret Constitucional de la Universitat de Girona. Ha centrat la seva recerca en temes vinculats al dret lingüístic, l'organització institucional autonòmica, els consells consultius, el federalisme i la descentralització del poder judicial.

Ha fet estades de recerca a la Facultat de Dret de la Universitat Catòlica de Lovaina (Bèlgica), a l'Institut del Federalisme de la Universitat de Friburg (Suïssa) i a la Universitat de Moncton (Canadà).

És autora del llibre *El règim jurídic de les llengües a l'Administració de Justícia* (Barcelona, col·lecció "Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat", núm. 41, 2005) i coautora d'altres com *Dret lingüístic* (Valls, Ed. Cossetània, 2003). Ha publicat diversos articles en revistes jurídiques i és autora de diversos capítols d'obres col·lectives.



òrgans col·legiats dotats d'*auctoritas* que gaudeixen d'autonomia orgànica i funcional. El seu règim d'organització i funcionament pretén assegurar-los la independència, l'objectivitat i la qualificació tècnica, qualitats totes aquestes coherents amb la funció que se'ls encomana i l'àmbit en què aquesta es desenvolupa, la qual cosa en reforça indefugiblement la posició institucional. A més, tots compleixen una funció essencialment consultiva, el contingut i l'abast de la qual varia segons els casos. De fet, un estudi comparatiu dels àmbits competencials respectius permet constatar que mentre alguns consells consultius autonòmics es limiten a complir una funció consultiva clàssica, projectada a la supervisió de la legalitat de l'activitat reglamentària i administrativa en general, d'altres transcendeixen amb escreix aquesta funció i assumeixen el que certs autors titllen d'autèntica funció de control, que es projecta no només sobre actes de l'executiu, sinó també sobre actes de naturalesa parlamentària. Justament, el nostre Consell de Garanties Estatutàries s'inclou dins d'aquesta darrera categoria. Reuneix, d'entrada, una doble naturalesa jurídica: en uns supòsits és un organisme purament consultiu i, en d'altres, és un òrgan de tutela institucional que emet certs dictàmens vinculants, amb les implicacions que això comporta i que s'estudien en aquest monogràfic.

L'Estatut d'autonomia, en la nova dicció aprovada el 2006, esbossa les línies mestres concernents a la composició i el règim de designació dels seus membres, organització i funcionament intern, les quals es troben desplegades en la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.⁵ D'entrada, l'article 77.4 de l'Estatut, intitulat "Composició i funcionament", disposa que el Consell "té autonomia orgànica, funcional i pressupostària, d'acord amb la Llei". En compliment d'aquest manament, l'article 2.2 de la Llei proclama que el Consell compleix les seves funcions amb "plena independència dels òrgans executius, legislatius i judicials, per mitjà de dictàmens tecnicojurídics que en cap cas no expressen criteris d'oportunitat o de conveniència" i el seu darrer paràgraf afegeix que "per tenir garantida la independència, gaudeix d'autonomia orgànica, funcional i pressupostària". Val a dir que una de les projeccions per excel·lència d'aquesta autonomia es troba en la potestat del Consell d'aprovar el seu propi reglament d'organització i funcionament intern (article 13) així com en la potestat d'elaborar i aprovar anualment el seu projecte de pressupost (article 15). A més, també se li reconeix la disposició sobre els mitjans materials i personals al seu servei (article 14).

La seva independència, especialment vinculada a l'autonomia orgànica, implica la separació formal del Consell respecte de qualsevol altre òrgan, en els termes que, com s'ha vist, garanteix *expressis verbis* l'articulat de la Llei que el regula. I enllaçant amb l'autonomia orgànica, la funcional implica la inexistència de vincles jeràrquics que influeixin o puguin condicionar la llibertat externa i interna de la institució.

5. En paraules del Dictamen del Consell Consultiu núm. 291, de 19 de gener de 2009, "l'Estatut no conté cap referència expressa a la imparcialitat i independència del Consell de Garanties Estatutàries, com sí que fa respecte a altres institucions, però és obvi que aquesta exigència deriva de la seva pròpia naturalesa, del principi de l'autonomia orgànica, funcional i pressupostària garantit per l'article 77.4 EAC, que no pot ser considerat sinó com a expressió de la independència esmentada, i també d'acord amb una interpretació sistemàtica del capítol en què es troba regulat". BOPC núm. 386, de 21 de gener de 2009, p. 34.

**Per tenir garantida
la independència, el
Consell de Garanties
Estatutàries gaudeix
d'autonomia
orgànica, funcional i
pressupostària**

Així, si gaudeix d'autonomia, podrà expressar-se amb objectivitat, imparcialitat i distància personal i intel·lectual respecte de les qüestions que se sotmeten a la seva consulta bo i distingint els criteris de legalitat dels de simple oportunitat. Com es veurà a continuació, al llarg del seu articulat, la Llei desplega totes i cadascuna d'aquestes garanties, dotant així de contingut l'autonomia de què gaudeix.

2. Composició del Consell i designació dels membres

El capítol II de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, s'ocupa de regular la composició i el funcionament del Consell de Garanties Estatutàries. Formalment, aquest capítol s'estructura en quatre seccions: la primera en regula la composició (articles del 3 al 6); la segona en regula els òrgans (articles del 7 al 9); la tercera en regula l'Estatut dels membres (articles del 10 al 12), i, finalment, la quarta en regula el règim de funcionament intern (articles del 13 al 15).

Val a dir que l'article 77 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya ja n'estableix, amb caràcter imperatiu, les línies mestres. Aquest precepte disposa que "el Consell de Garanties Estatutàries és format per membres nomenats pel president o presidenta de la Generalitat entre juristes de reconeguda competència, dues terceres parts dels quals a proposta del Parlament, per majoria de tres cinquenes parts dels diputats, i una tercera part a proposta del Govern". Per tant, l'Estatut no en fixa el nombre definitiu de membres, per bé que avança alguns criteris que ha de respectar el legislador. D'entrada, exigeix que el nombre de consellers ha de ser una xifra múltiple de tres. A més, imposa que en la seva designació han d'intervenir preceptivament tant el Govern com el Parlament autonòmics. Partint d'aquesta base, l'article 77.3 de l'Estatut afegeix que la seva composició i funcionament així com l'Estatut dels membres i els procediments relatius a l'exercici de les seves funcions s'han de regular legislativament.

Pel que fa a la seva composició, el Consell és integrat per nou membres, que han de ser juristes de competència i prestigi reconeguts, amb més de quinze anys d'experiència professional, i han de tenir la condició política de catalans. Aquesta previsió ja figurava en l'article 3.1 del text de la Proposició de Llei del Consell de Garanties Estatutàries,⁶ i es va mantenir inalterada en el decurs de tota la tramitació parlamentària de la norma. Això no vol dir que no fos objecte de controvèrsies. Ben al contrari, s'hi van presentar algunes esmenes amb l'objectiu de modificar-ne la dicció.⁷

Com imposa l'Estatut, en la seva designació intervenen tant el Parlament com el Govern autonòmics. Així, sis dels membres són nomenats a proposta del Parlament, acordada per majoria de tres cinquenes parts dels diputats i diputades, i els tres restants a proposta del Govern. Val a dir que un dels tres membres del Consell de Garanties Estatutàries designats pel Govern ho ha de ser entre una terna proposada pel Consell de Governos Locals. En tot cas, tots nou membres han de ser nomenats pel president de la Generalitat. Per garantir la continuïtat de la institució, els consellers i conselleres es renoven per terços cada tres anys i en cada renovació del Consell ha de corres-

El Consell està compost per nou juristes de reconegut prestigi amb més de quinze anys d'experiència

pondre al Parlament designar dos membres nous, mentre que al Govern li pertoca designar-ne un. Per la seva part, en cas de vacants produïdes per causes altres que l'extinció del mandat, també s'han de cobrir a proposta de la institució que havia designat el conseller o consellera cessant, per al temps de mandat restant. En tot cas, la procedència majoritàriament parlamentària dels seus membres i l'exigència d'una majoria qualificada per elegir-los són factors que contribueixen a reforçar la independència de la institució. Val a dir que aquests criteris també regien la composició del Consell Consultiu, ja que, d'acord amb l'article 3 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer,

6. BOPC núm. 345, de 5 de novembre de 2008, p. 8.

7. BOPC núm. 373, de 12 de desembre de 2008, p. 3-7. Vegeu les esmenes de modificació núm. 2 i 3 presentades pel Grup Mixt i l'esmena núm. 2 presentada pel grup parlamentari del Partit Popular de Catalunya. Així, per exemple, l'esmena núm. 2 del Grup Mixt va proposar la dicció següent de l'article 3.1: "El Consell de Garanties Estatutàries és integrat per set membres, que han d'ésser juristes de competència reconeguda amb més de quinze anys d'experiència professional, i han de tenir veïnatge administratiu a Catalunya", tesi que va defensar-se en el debat de totalitat sobre la Proposició de Llei celebrat el 13 de novembre de 2008. Vegeu DSPC - Sèrie P núm. 65, de 13 de novembre de 2008, p. 17



Com a regla general, el mandat dels membres del Consell té una durada de nou anys, sense possibilitat de ser reelegits.
Foto: Biel Cussó

que el regulava, dels set membres, cinc eren elegits pel Parlament per una majoria de tres cinquenes parts dels diputats i diputades i dos pel Govern.

Com a regla general, s'estableix una durada del mandat de nou anys, i es prohibeix la possibilitat d'una nova reelecció. Durant aquest període, els consellers i conselleres es trobaran emparats pel dret fonamental d'accés a càrrecs i funcions públiques garantit en l'article 23 de la Constitució. Com ha interpretat la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, aquest dret fonamental inclou no només l'accés al càrrec o funció (*ius ad officium*), sinó també la permanència en aquest i el seu exercici sense perturbacions il·legítimes (*ius in officio*).⁸ Per tant, des de la perspectiva constitucional, durant aquest període de nou anys, el conseller o consellera gaudeix d'ínamobilitat i pot exercir lliurement les funcions annexes al seu càrrec, sens perjudici dels supòsits excepcionals de pèrdua de la condició de conseller regulats legislativament.⁹

En aquest sentit, el règim de la pèrdua i la suspensió de la condició de membre del Consell es regulen en la secció primera del capítol II de la Llei 2/2009, de 12 de febrer. La pèrdua de la condició de conseller opera sols si concorre alguna de les causes taxades expressament en l'article 4, això és, en cas de mort, renúncia, extinció del mandat, pèrdua de la condició política de català, incapacitat declarada per decisió judicial ferma, inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma, incompatibilitat sobrevinguda llevat que cessi en el càrrec o activitat incompatible, condemna a causa de delictes per sentència ferma i, finalment, incompliment greu de les obligacions del seu càrrec. En les darreres dues causes esmentades, el mateix Consell, per majoria absoluta, després de considerar la gravetat dels fets i, si escau, la naturalesa de la pena imposada, pot proposar al Parlament o al Govern, segons que correspongui, la revocació del nomenament de la consellera o conseller

8. Per totes, STC 163/1991, FJ 3.

9. El règim de pèrdua de la condició de conseller o consellera es regula en l'article 4 de la Llei. Així mateix, la disposició transitòria segona regula el supòsit en el qual determinats membres del Consell disposaran d'un mandat més reduït que el que es preveu de forma ordinària (tres o sis anys), com a conseqüència de la primera i segona renovació parcial triennal de la institució. Com subratlla el Dictamen del Consell Consultiu núm. 291, de 19 de gener, Cit. supra, "aquesta renovació parcial té plena justificació si es volen evitar canvis radicals en la composició del Consell i, a més, s'utilitza un criteri aleatori, el sorteig, que evita qualsevol tracte desigual entre els membres del Consell. Conseqüentment, en aquest supòsit els límits imposats a la permanència en el càrrec compleixen plenament els requisits exigits d'adequació a una finalitat legítima i s'estableixen de forma proporcionada a l'esmentada finalitat i no discriminatòria".





Els consellers Antoni Castells i Joan Saura, el vicepresident Josep-Lluís Carod-Rovira i el president de la Generalitat, José Montilla, en el moment de la votació de la Llei del Consell de Garanties Estatutàries.
Foto: Parlament de Catalunya

afectat. La ratificació d'aquesta proposta exigeix la mateixa majoria requerida per a la seva designació i, en cas d'aprovar-se, la consellera o el conseller afectat perd la condició de membre del Consell. El seu cessament, l'ha de fer públic el president de la Generalitat. En la resta de les causes, el procediment és força més simple i es limita a una comunicació del president del Consell al president de la Generalitat a fi que en faci públic el cessament.

Per la seva part, s'estableix que els consellers sols poden ser suspesos de llur condició en el cas que estiguin processats o en una situació processal equivalent, i també durant el temps necessari per a l'adopció de la resolució sobre la concurrència de certes causes de cessament garantides en l'article 4 de la Llei (incapacitat, inhabilitació per a l'exercici de drets polítics, incompatibilitat sobrevinguda, condemna a causa de delictes i incompliment greu de les obligacions del seu càrrec). En tot cas, aquesta suspensió ha de ser acordada per la majoria absoluta dels seus membres i s'ha de comunicar al president de la Generalitat perquè la faci pública.

Com és de veure, amb aquestes previsions s'ha procurat reforçar la independència i la inamobilitat dels membres del Consell de Garanties Estatutàries, els quals sols poden veure acabat anticipadament el seu mandat si concorre alguna de les causes expressament previstes en la Llei que regula la institució.

3. Organització i règim de funcionament intern

L'organització i el funcionament del Consell de Garanties Estatutàries es regeixen pel seu propi reglament, l'aprovació del qual correspon al Consell en exercici de l'autonomia de què gaudeix. Val a dir que, transitòriament i mentre no s'aprovi aquesta disposició reglamentària, manté la vigència el Reglament del Consell Consultiu de la Generalitat, en els termes que es garanteixen en la disposició transitòria quarta de la Llei que regula la nova institució.

Com subratlla el Consell Consultiu en el Dictamen núm. 291, de 19 de gener de 2009, la potestat reglamentària constitueix una condició essencial per a l'exercici de l'autonomia que es reconeix al Consell. En compliment d'aquesta potestat reglamentària "serà el mateix Consell de Garanties Estatutàries qui elabori i aprovi el seu reglament d'organització i funcionament i, en el seu cas, el seu reglament de règim interior. Ha de ser aquest reglament el que desenvolupi i completi les prescripcions legals corresponents, entre les quals s'hauran d'incloure les relatives als mitjans materials i personals i al règim del personal al seu servei".¹⁰

10. BOPC núm. 386, de 21 de gener de 2009, p. 34

Aquestes prescripcions legals s'esbossen, respectivament, en la secció 2a del capítol II de la Llei, intitulada "Òrgans del Consell" (articles del 7 al 9), i en la secció 4a del capítol II, intitulada "Règim de funcionament del Consell" (articles del 13 al 15).

A efectes organitzatius interns, es preveuen tres òrgans: la Presidència, la Vicepresidència i la Secretaria.

S'estableix que han de ser els mateixos consellers i conselleres els qui han d'elegir entre ells, en votació secreta i per majoria absoluta, el president o presidenta, el vicepresident o vicepresidenta i el conseller secretari o consellera secretària del Consell, els quals han de ser nomenats per un període de tres anys, renovable una sola vegada. En el cas que cap dels candidats o candidates no obtingui aquesta majoria absoluta, la Llei preveu que s'ha de repetir l'elecció entre les dues persones més votades i s'ha d'elegir el candidat o candidata que obtingui més vots, criteri que, per cert, ja regia en l'elecció del president del Consell Consultiu de la Generalitat. A més, l'article 7.1 de la Llei regula un parell de criteris subsidiaris per dirimir en cas d'empat, ja que precisa que s'ha d'elegir el conseller més antic i, en cas d'igualtat en l'antiguitat, el de més edat. Val a dir que la previsió d'aquests criteris d'antiguitat i edat, resolutoris en cas d'empat, coincideixen amb els previstos en l'article 9.2 de la LO 2/1979, de 3 d'octubre, en el procediment d'elecció del president del Tribunal Constitucional.

Per bé que el catàleg de funcions que els han de ser encomanades s'ha de regular en el reglament d'organització i funcionament del Consell, la Llei ja n'avança les principals. Pel que fa al president o presidenta, l'article 7.3 de la Llei li encomana tres funcions bàsiques: primerament, la funció de representació del Consell; segonament, la funció de convocar i presidir les seves reunions, i, finalment, també li encomana la potestat organitzativa sobre el personal al servei de la institució. Al vicepresident o vicepresidenta, l'article 8.2 de la Llei li encomana la funció de substituir el president en cas d'absència, malaltia o suspensió o pèrdua de la condició de conseller, excepte que la pèrdua d'aquesta condició es produeixi per extinció del mandat i continuï en funcions. Finalment, al conseller secretari o consellera secretària se li encomana la funció de ser la persona fedatària del Consell. En tot cas, la Llei precisa que el seu reglament d'organització i funcionament ha de determinar els òrgans als quals correspon adoptar els acords i les resolucions que la legislació li encomani.

Pel que fa a la constitució, les deliberacions i l'adopció d'acords del Consell, es requereix la presència de dos terços dels seus membres, entre els quals hi ha d'haver el president o presidenta o, si escau, el vicepresident o vicepresidenta. L'article 21 de la Llei exigeix que els acords del Consell per emetre dictamen s'han d'adoptar per majoria absoluta, que s'entén assolida si s'expressen en el mateix sentit el primer nombre enter de vots que segueix el nombre resultant de dividir per dos el total de membres del Consell. En cas d'empat, el vot del president és diriment.

Per complir les funcions que té encomanades, el Consell de Garanties Estatutàries disposa de mitjans materials i personals. De fet, correspon al mateix Consell, en exercici de l'autonomia de què gaudeix, establir l'organització del personal al seu servei, aprovar i modificar la plantilla i la relació de llocs de treball i dur a terme els processos de selecció de personal i provisió de llocs de treball, d'acord amb els principis d'igualtat, publicitat, mèrit i capacitat. Com recorda el Dictamen núm. 291, de 19 de gener de 2009, del Consell Consultiu, la mateixa naturalesa de la institució justifica l'existència d'una especial relació de confiança amb aquest personal, la qual cosa ha de comportar la capacitat per gestionar de forma autònoma determinats aspectes del seu règim estatutari i per decidir una política de personal pròpia.

4. Estatut dels consellers

L'Estatut d'autonomia conté una regulació migrada en matèria d'estatut dels consellers. Només esmenta el requisit que han de ser "juristes de reconeguda competència" i remet a la Llei la regulació dels altres elements de l'Estatut dels integrants d'aquesta institució. Ateses la naturalesa i la posició institucional del Consell de Garanties Estatutàries, amb competència per emetre fins i tot dictàmens



Pel que fa a la constitució, les deliberacions i l'adopció d'acords del Consell es requereix la presència de dos terços dels seus membres

vinculants amb capacitat per limitar *ex ante* la voluntat del Parlament, la regulació legal de les seves garanties d'independència adquireix la màxima significació.

Com subratlla el Dictamen del Consell Consultiu núm. 291, de 19 de gener de 2009, sobre la Proposició de Llei del Consell de Garanties Estatutàries, "l'exigència d'independència i d'imparcialitat s'ha de projectar sobre cadascun dels membres del Consell". És per això que l'article 77.3 de l'Estatut remet a la Llei de forma imperativa la regulació del seu estatut "expressió en la qual s'han d'incloure, necessàriament, les qüestions relatives a la durada del mandat, a la seva possible renovació i a les causes de pèrdua o suspensió de la condició de membre del Consell, a les causes d'incompatibilitat i als supòsits en els quals els membres del Consell s'hauran d'abstenir de participar en les deliberacions i votacions dels dictàmens".¹¹



L'article 12 de la Llei estableix un règim estricte d'incompatibilitats per als membres del Consell de Garanties Estatutàries, més ampli que el que es preveia per als membres del Consell Consultiu
Foto: Biel Cussó

En tot cas, l'objectiu d'aquest Estatut rau a garantir la màxima independència i imparcialitat, reforçant-ne així la posició institucional.

Doncs bé, en compliment d'aquest manament estatutari, la Llei 2/2009, de 12 de febrer, regula l'Estatut dels membres del Consell en el capítol II. D'entrada, precisa que consellers i conselleres tenen condició d'alts càrrecs de relleu institucional especial. Com imposa l'article 3 de la Llei, han de ser juristes de competència i prestigi reconeguts amb més de quinze anys d'experiència professional i condició política de catalans. S'estableix que han d'actuar amb imparcialitat i han de ser inamovibles per raó de l'exercici de llur càrrec. El seu mandat, com ja s'ha avançat, és de nou anys i es prohibeix la possibilitat de reelecció, per bé que la mateixa Llei preveu algunes excepcions a aquesta regla general.

La Llei conté una regulació exhaustiva de les causes d'abstenció. L'article 11 disposa que els membres del Consell s'han d'abstenir de participar en l'elaboració de dictàmens i en les deliberacions i les votacions en tres supòsits: primerament, si els dictàmens tenen per objecte assumptes en què hagin intervingut abans d'adquirir la condició de consellers o conselleres en virtut del càrrec o de la professió que exercien;¹² segonament, si els dictàmens tenen per objecte assumptes que interessin empreses en les quals hagin

11. BOPC núm. 386, de 21 de gener de 2009, p. 34.

12. Segons l'article 11.2 de la Llei, no es considera causa d'abstenció haver participat en un procediment legislatiu ni haver formulat una opinió científica sobre una qüestió jurídica que pugui ser rellevant en l'assumpte.



participat en tasques de direcció, assessorament o administració, i, finalment, si tenen un interès directe o indirecte en l'assumpte que és objecte del dictamen. Val a dir que l'article 21.4 de la Llei precisa que els membres del Consell no es poden abstenir en les votacions dels dictàmens, llevat que hi concorrin expressament aquestes causes legals d'abstenció. Si concorre alguna d'aquestes causes, s'ha de posar en coneixement del Consell i el Ple ha d'adoptar la decisió corresponent, d'acord amb el procediment que es reguli en el reglament d'organització i funcionament de la institució.

Finalment, l'article 12 de la Llei regula un exhaustiu règim d'incompatibilitats. Val a dir que la dicció finalment aprovada d'aquest precepte coincideix, literalment, amb la dicció que ja figurava en el text de la Proposició de Llei.¹³ Això no significa que no fos objecte de controvèrsies en seu parlamentària. Ben al contrari, s'hi van presentar diferents esmenes de modificació i supressió.¹⁴ A parer de certs sectors de l'arc parlamentari, el catàleg d'incompatibilitats garantit en l'article 12 respon a una visió excessivament tancada, endogàmica i corporativista.¹⁵

Aquest precepte disposa que la condició de conseller o consellera és incompatible, en l'àmbit de la Generalitat, dels ens locals, de les comunitats autònomes, de l'Estat i de la Unió Europea, amb: a) qualsevol mandat representatiu; b) qualsevol càrrec en òrgans de rellevància constitucional o estatutària; c) la condició d'alt càrrec, en els termes definits per la legislació corresponent; d) la condició de membre d'altres òrgans consultius o assessors; e) qualsevol lloc de treball en qualsevol administració pública o en els organismes, les entitats i les empreses que en depenen, sigui quina sigui la forma jurídica; f) l'exercici de les carreres judicial, fiscal i militar; g) el compliment de funcions directives o executives en partits polítics, en sindicats i en associacions empresarials; h) qualsevol activitat professional, mercantil o laboral remunerada. Dit això, l'article precisa que la condició de conseller o consellera és compatible amb l'exercici de la docència universitària, amb la recerca i amb l'acompliment d'activitats privades, en els termes establerts per la legislació reguladora del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.

Per tant, s'amplien substancialment el catàleg d'incompatibilitats que vinculaven els membres del Consell Consultiu i que es regulaven en l'article 6 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, que regulava aquesta institució, la qual cosa suscitaria crítiques. Ara bé, com indica el Dictamen del Consell Consultiu núm. 291, de 14 de gener de 2009, referint-se a les esmenes presentades a l'article 12 de la Proposició concernents al catàleg d'incompatibilitats, "el legislador disposa d'un ampli marge de llibertat per regular les característiques i l'abast del règim d'incompatibilitats dels membres del Consell sense més límits que els adequats per garantir la necessària independència de la institució, amb la finalitat d'evitar possibles conflictes d'interessos, tant reals com potencials". Partint d'aquesta declaració, el Consell Consultiu va concloure que tant la dicció de l'article 12 de la iniciativa legislativa que finalment va aprovar-se com la dicció de les esmenes que s'hi havien presentat eren respectuoses amb el bloc de la constitucionalitat i l'elecció d'una opció o una altra era una decisió de política legislativa que corresponia al legislador autonòmic.¹⁶

13. BOPC núm. 345, de 5 de novembre de 2008, p. 9-10.

14. BOPC núm. 373, de 12 de desembre de 2008, p. 3. Esmenes núm. 6 i 7 presentades pel Grup Mixt, esmena núm. 7 presentada pel grup parlamentari del Partit Popular de Catalunya i esmenes núm. 1 i 2 del grup parlamentari de Convergència i Unió.

15. Vegeu, a tall d'exemple, DSPC – Sèrie P núm. 65, de 13 de novembre de 2008, p. 17.

16. BOPC núm. 386, de 21 de gener de 2008, p. 37.