

# El paper del Consell de Garanties Estatutàries en els recursos i conflictes que s'hagin d'interposar davant el Tribunal Constitucional

**Markus González Beilfuss**

Professor titular de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

1. Introducció
2. La sol·licitud del dictamen
3. L'admissió a tràmit de la sol·licitud de dictamen
4. La realització del dictamen
5. Els efectes del dictamen
6. Conclusions

## 1. Introducció

La creació del Consell de Garanties Estatutàries i la regulació estatutària i legal de les seves funcions no han suposat canvis significatius en la que fins ara era una de les tasques bàsiques del Consell Consultiu: dictaminar sobre la interposició dels recursos d'inconstitucionalitat contra lleis estatals per part del Govern i del Parlament de Catalunya. Certament, els articles 76.3 EAC i 16.2 de la Llei 2/2009, del 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (d'ara endavant, LCGE), han estès aquesta funció dictaminadora als conflictes positius de competències i als conflictes en defensa de l'autonomia local. Però la potenciació d'aquesta competència no ha modificat els trets bàsics dels dictàmens que ha d'emetre el Consell de Garanties Estatutàries en aquest àmbit: el caràcter preceptiu, previ i no vinculant d'aquests dictàmens, així com la necessitat de dur a terme un judici de constitucionalitat, i no pas d'oportunitat, de l'actuació objecte d'informe. A partir d'aquesta constatació, les pàgines següents pretenen analitzar de forma ordenada el paper que l'ordenament jurídic català reserva al Consell de Garanties Estatutàries quan els poders públics de Catalunya pretenen activar alguns dels procediments que són competència del Tribunal Constitucional, és a dir, quan les institucions catalanes posen en marxa el funcionament de la jurisdicció constitucional.

### **L'Estatut preveu la intervenció del Consell en els recursos d'inconstitucionalitat, els conflictes positius de competències i els conflictes en defensa de l'autonomia local**

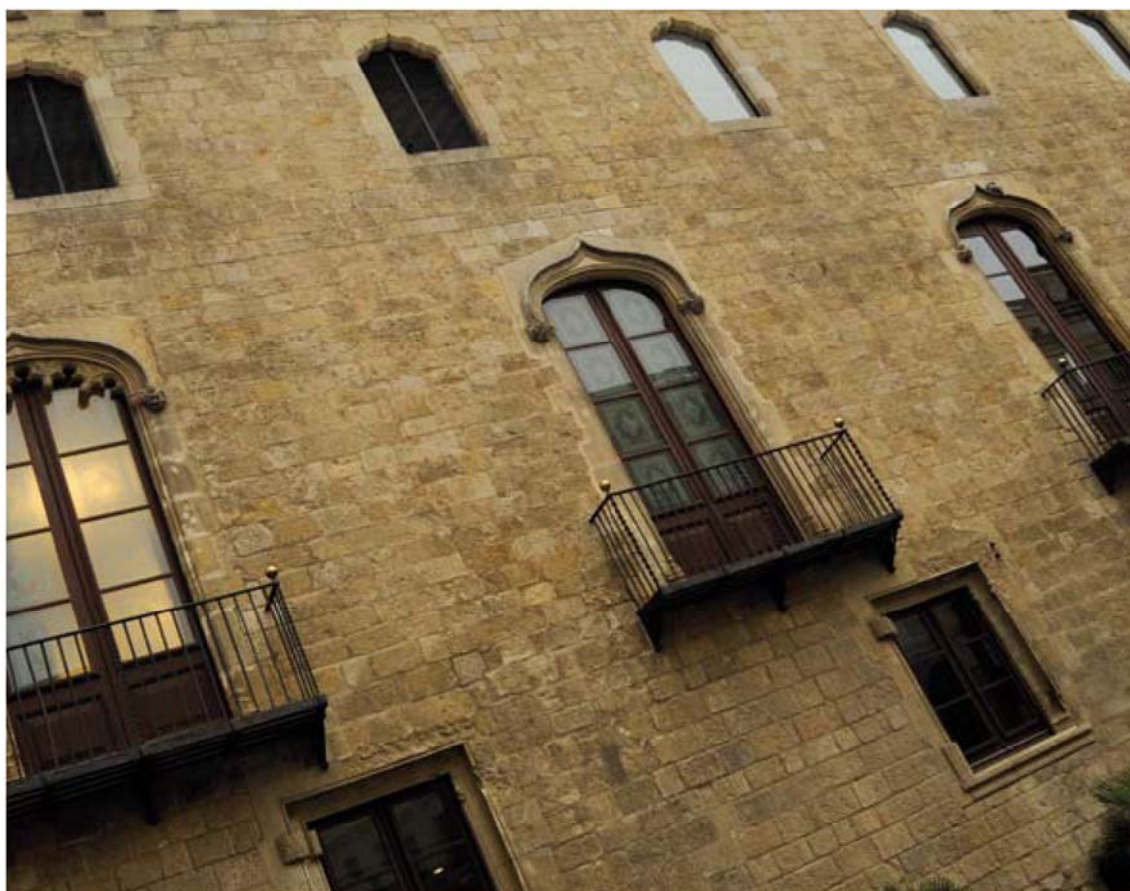
Amb caràcter previ, però, cal recordar els supòsits concrets en què es preveu l'actuació del Consell de Garanties Estatutàries en aquest àmbit. Malgrat que, com ja s'ha avançat, el nou Estatut ha ampliat aquests casos, cal tenir present que el Consell no ha d'intervenir en tots els processos constitucionals impulsats per poders públics catalans, sinó tan sols en els recursos d'inconstitucionalitat, els conflictes positius de competències i els conflictes en defensa de l'autonomia local. El dictamen del Consell de Garanties Estatutàries s'ha de demanar, concretament, quan el Parlament o el Govern de la Generalitat volen interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra una norma amb rang de llei estatal, quan el Govern pretén presentar un conflicte positiu

de competències en relació amb una norma infralegal o una actuació d'un òrgan estatal o autonòmic que pretesament envaeix competències de la Generalitat, o quan els ens locals de Catalunya volen impugnar una llei estatal o autonòmica per vulnerar l'autonomia local constitucionalment garantida. Cal destacar que aquesta delimitació dels casos en què s'ha de demanar el dictamen previ al Consell de Garanties Estatutàries deriva del mateix Estatut i no pot ser modificada pel legislador català. En tot cas, la intervenció del Consell en aquests supòsits no pretén vetllar per l'adequació de les disposicions de la Generalitat a l'Estatut i a la Constitució –com sembla que es desprèn de l'article 76 de l'EAC–, sinó per la viabilitat de les impugnacions dels poders públics catalans davant el Tribunal Constitucional. En el cas del recurs d'inconstitucionalitat i del conflicte positiu de competències per decisió exclusiva del ma-



teix Estatut, i en el cas dels conflictes en defensa de l'autonomia local, perquè la normativa que regula aquest procediment exigeix un dictamen d'un òrgan consultiu que, en el cas de Catalunya, l'Estatut ha volgut que sigui el Consell de Garanties Estatutàries. En qualsevol cas, aquest òrgan no té cap paper en relació amb els recursos d'empara que puguin plantejar els poders públics catalans ni amb les qüestions d'inconstitucionalitat interposades pels òrgans judicials radicats a Catalunya.

Un cop recordats els supòsits en què es preveu que el Consell de Garanties Estatutàries dictami sobre determinades impugnacions dels poders públics catalans davant del Tribunal Constitucional, estem en condicions d'analitzar el règim jurídic d'aquesta funció. Per tal d'evitar reiteracions innecessàries, aquesta anàlisi no es farà per procediments, sinó per fases, és a dir, que començarà amb la sol·licitud del dictamen per part de l'òrgan legitimat per fer-ho, per centrar-se després en la fase d'admissió a tràmit d'aquesta sol·licitud, continuar amb la realització del dictamen per part del Consell, i acabar amb l'estudi dels seus efectes. Totes aquestes fases estan lògicament condicionades pel caràcter preceptiu, previ i no vinculant dels dictàmens del Consell en aquest àmbit. Però cal analitzar-les per separat per poder posar en relleu els problemes que es plantegen en cada cas.



El Consell no té cap paper en relació amb els recursos d'empara que puguin plantejar els poders públics catalans.  
*Foto: David Tortosa*

## 2. La sol·licitud del dictamen

Tot i que es tracta de dictàmens preceptius, en tots els casos en què està previst que el Consell emeti un dictamen previ a la interposició d'un recurs davant del Tribunal Constitucional és necessària una sol·licitud formal (article 17.1 de la LCGE). L'article 24 de la LCGE exigeix que aquestes sol·licituds es facin per mitjà d'un escrit adreçat al president o presidenta del Consell –que n'ha d'acusar recepció als sol·licitants– i que s'ha d'acompanyar amb el certificat de l'acord de sol·licitud del dictamen. El més important, però, és que la sol·licitud indiqui els motius en què es fonamenta, així com els preceptes de la Constitució o de l'Estatut que es consideren vulnerats per la norma o actuació que es pretén im-

pugnar. Tot i que el Consell no està plenament vinculat per aquesta sol·licitud (article 19 de la LCGE), l'objecte de dictamen es determina en un primer moment per aquesta petició.

Com és lògic, les institucions que poden demanar el dictamen, així com els terminis per fer-ho, varien en funció del procés que es pretén interposar. Així, en el cas dels recursos d'inconstitucionalitat contra normes amb rang de llei estatals, la sol·licitud prové de qui té legitimació per interpolar-los: el Govern i el Parlament de Catalunya.

En el primer cas, la sol·licitud és del mateix Govern i no té un termini formal per dur-se a terme, tot i que és evident que ha de ser possible que el Consell dictamini abans que acabi el termini per interposar el recurs davant el Tribunal Constitucional. Atès que la regla general és que els recursos d'inconstitucionalitat s'han d'interposar com a màxim tres mesos després de la publicació oficial de la llei i que el Consell disposa, com es veurà, d'un mes per emetre dictamen (article 31.1 de la LCGE), la sol·licitud del Govern hauria de produir-se dintre dels dos primers mesos des de la publicació de la llei contra la qual es pretén recórrer. En el supòsit que els governs de la Generalitat i de l'Estat intentin negociar la solució

**En el cas de les sol·licituds per part del Govern, hi ha el perill que el Consell no tingui temps per emetre el dictamen abans que acabi el termini per presentar el recurs**

de la discrepància fent ús del mecanisme previst en l'article 33.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (d'ara endavant, LOTC), la sol·licitud es realitza lògicament més tard i sempre que la negociació no hagi acabat en acord. En tot cas, tenint en compte que en aquests casos el termini per interposar recurs s'allarga a nou mesos i que el Consell disposa d'un mes per emetre dictamen, la sol·licitud ha de produir-se com a màxim vuit mesos després de la publicació oficial de la llei.

En canvi, la legitimació per sol·licitar el dictamen no coincideix amb la legitimació per interposar recurs en el supòsit que la voluntat de recórrer provingui del Parlament de Catalunya. En aquest cas, l'article 23f) de la LCGE preveu que el dictamen es pugui demanar per iniciativa de dos grups parlamentaris o una desena part dels diputats. En aquest punt la Llei del Consell de Garanties Estatutàries no ha introduït canvis respecte del règim jurídic que era aplicable al Consell Consultiu. La sol·licitud, que

s'ha de presentar a la Mesa del Parlament, que és l'òrgan competent per admetre-la a tràmit o no, s'ha de fer en el termini de trenta dies a comptar des de la publicació de la llei que es pretén impugnar. Com en el cas del Govern, la Llei del Consell de Garanties Estatutàries ha reduït en 10 dies el termini de 40 dies previst des de l'any 1985 en la Llei del Consell Consultiu. A diferència de les sol·licituds per part del Govern, en el cas del Parlament no hi ha perill, però, que el Consell no tingui temps per elaborar el dictamen abans que acabi el termini per interposar el recurs. En la mesura en què la Mesa del Parlament disposa de dos dies per admetre a tràmit la sol·licitud i de trametre-la, si escau, al Consell –que també disposa d'un mes per aprovar-lo– el dictamen sempre veu la llum abans que acabi el termini de tres mesos per registrar el recurs.

En el cas dels conflictes positius de competències la legitimació per demanar el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries i per recórrer davant el Tribunal Constitucional pertany en exclusiva al Govern de la Generalitat. La Llei del Consell no preveu cap termini per presentar la sol·licitud, però sí que es faci un cop formulat el requeriment d'incompetència davant de l'òrgan de l'Estat pertinent. En la mesura que el Consell té, com es veurà, dotze dies per emetre dictamen (article 31.2 de la LCGE) i que el conflicte s'ha d'interposar en el termini màxim d'un mes des del rebuig del requeriment previ –que també s'ha de produir dintre d'un mes– no hi ha perill que el dictamen s'aprovi un cop transcorregut el termini per presentar el conflicte positiu de competències davant el Tribunal Constitucional.

Finalment, en el cas dels conflictes en defensa de l'autonomia local existeix una correspondència absoluta entre els legitimats per sol·licitar el dictamen al Consell de Garanties Estatutàries i per presentar el conflicte davant el Tribunal Constitucional. L'article 23h) de la LCGE es remet, en efecte, a la LOTC per determinar quins ens locals poden demanar el dictamen l'esmentat. Com es deriva de l'article 75 de la LOTC es tracta dels municipis o províncies que siguin destinataris únics de la llei contra la qual es vol recórrer, d'una setena part dels municipis existents en l'àmbit territorial d'aplicació de la llei sempre que representin com a mínim una sisena part de la població, o de la meitat de les províncies que existeixen en l'àmbit territorial d'aplicació de la llei sempre que representin també la meitat de la població. La LOTC exigeix que el dictamen de l'òrgan consultiu es demani dintre dels tres mesos següents a la publicació de la llei que es pretén impugnar. L'article 3 de la LCGE atorga al Consell un mes per emetre aquest dictamen, però com que el termini per presentar els conflictes en defensa de l'autonomia local és d'un mes

## Markus González Beilfuss

(Barcelona, 1969) és professor titular de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona. Des de l'any 2005 està en situació de serveis especials per estar adscrit temporalment al Tribunal Constitucional com a lletrat.

Ha cursat estudis a la Universitat de Göttingen (RFA, 1995-1996) i ha centrat la seva recerca en la jurisdicció constitucional, els drets fonamentals i l'organització territorial del poder.

L'any 1999 va obtenir el Premi Francisco Tomás y Valiente, atorgat pel Tribunal Constitucional i el Centre d'Estudis Polítics i Constitucionals per la seva tesi doctoral, *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*.



des de la recepció d'aquest dictamen no hi ha perill que aquest es faci públic quan no hi ha temps per recórrer-hi davant el Tribunal Constitucional.

En definitiva, la regulació de la sol·licitud del dictamen preceptiu i previ a la interposició de determinats recursos davant el Tribunal Constitucional només presenta algun problema en el cas dels recursos d'inconstitucionalitat que vulgui presentar el Govern. Atès que la Llei no preveu cap termini màxim perquè aquest òrgan demani el dictamen esmentat, existeix el perill que aquest es faci públic un cop finalitzat el termini per recórrer-hi o que el Consell hagi d'emetre el dictamen més ràpidament del que preveu la Llei.

### 3. L'admissió a tràmit de la sol·licitud de dictamen

Sigui quin sigui l'origen de la sol·licitud de dictamen, la Llei del Consell de Garanties Estatutàries preveu en l'article 25 que en tots els casos és necessari un pronunciament sobre la seva admissió a tràmit. Aquesta decisió s'ha de produir en el termini de tres dies i només per donar lloc a la inadmissió en cas de manca de legitimació o de l'incompliment d'altres requisits procedimentals previstos legalment. En tot cas, si es tracta de defectes formals esmenables s'ha de concedir un termini de tres dies per fer les rectificacions necessàries. I en cas que sigui negativa, la decisió ha d'ésser motivada.

**El Consell només pot inadmetre una sol·licitud en cas de manca de legitimació o d'incompliment d'altres requisits formals**

Amb aquesta decisió comença realment la fase d'elaboració del dictamen. Abans, però, està previst que el Consell pugui requerir als sol·licitants del dictamen la informació i la documentació complementàries que siguin necessàries o útils per a la seva emissió. En tot cas, l'admissió a tràmit d'una sol·licitud de dictamen determina l'inici dels terminis per fer-ho.

### 4. La realització del dictamen

Un cop admesa a tràmit la sol·licitud, el Consell de Garanties Estatutàries ha de vetllar per l'aprovació del dictamen en el termini previst, que és d'un mes en tots els casos, excepte en els conflictes positius de competències, en què és més breu, concretament de dotze dies, període que en alguns casos pot ser massa breu si es tracta d'un conflicte tècnicament complex.

Respecte a la preparació i l'aprovació d'aquests dictàmens cal tenir en compte alguns aspectes. En primer lloc, tot i que són aprovats exclusivament pels consellers, la mateixa Llei atribueix als lletrats al servei del Consell la preparació d'aquests dictàmens, preparació que formalment es fa sota les ordres del ponent de cada dictamen, però que materialment pot ser rellevant. La deliberació i l'aprovació dels dictàmens requereix, d'altra banda, la presència de dues terceres parts dels consellers, és a dir, de sis membres del Consell com a mínim. Com a garantia de llur imparcialitat l'article 11 de la



La Llei no considera causa d'abstenció haver participat en un procediment legislatiu relacionat amb l'assumpte objecte de dictamen .

*Foto: David Tortosa*

**Per garantir la imparcialitat dels consellers, la Llei preveu la seva abstenció en cas que tinguin un interès directe o indirecte en l'assumpte**

Llei preveu causes d'abstenció com tenir un interès directe o indirecte en l'assumpte, haver intervingut en aquest abans d'adquirir la condició de conseller, o haver participat en tasques de direcció, assessorament o administració en empreses interessades per l'assumpte objecte de dictamen. Però el més important és que com a mecanismes de protecció de la mateixa institució la Llei preveu expressament que no es considera causa d'abstenció haver participat en un procediment legislatiu ni haver formulat una opinió científica sobre una qüestió jurídica que pugui ésser rellevant en l'assumpte. Tenint en compte la previsible presència de professors universitaris i, en menor nombre, d'antics parlamentaris en el Consell es tracta d'una previsió que pretén garantir que juristes de reconegut prestigi no es vegin obligats a abstenir-se pel fet d'haver-se pronunciat sobre aspectes relacionats amb els dictàmens demanats en exercici de la seva professió.

Pel que fa a l'aprovació d'aquests dictàmens cal destacar que es requereix el vot favorable de la majoria absoluta dels consellers. En cas d'empat el vot del president és diriment. També es preveu que les conclusions del dictamen expressin si s'ha aprovat per unanimitat o per majoria, i que els consellers que ho hagin manifestat durant les deliberacions puguin subscriure un vot particular al dictamen, vot que en cap cas té conseqüències jurídiques.

## 5. Els efectes del dictamen

Com s'ha assenyalat des d'un començament, el criteri del Consell de Garanties Estatutàries sobre el recurs d'inconstitucionalitat o sobre els conflictes que es pretenen interposar davant el Tribunal Constitucional no és vinculant ni pels òrgans que els han demanat ni per altres subjectes legitimats per recórrer. Evidentment, tampoc no té efectes sobre el mateix Tribunal Constitucional, que només està vinculat per la Constitució i la LOTC.

És més, fins i tot en el supòsit que el dictamen recomani la presentació del procediment en qüestió no hi ha cap obligació jurídica per fer-ho, entre altres coses perquè la legitimació per recórrer davant el Tribunal Constitucional no pot condicionar-se per allò que prevegin altres instàncies com ara el Consell de Garanties Estatutàries. En el cas dels dictàmens demanats per membres del Parlament de Catalunya la Llei preveu expressament que aquests comuniquin la seva pretensió d'interposar recurs contra la llei estatal objecte de discussió, decisió que haurà de prendre's al Ple de la cambra. En tot cas, per tal de garantir la publicitat dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries es preveu llur publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* quan hagin estat demanats pel Govern de la Generalitat o en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* quan ho hagin estat pels membres d'aquesta institució.



Per garantir la seva publicitat, els dictàmens s'han de publicar en el diari o butlletí oficial corresponent.  
Foto: David Tortosa

## 6. Conclusions

La creació i la regulació estatutària i legal del Consell de Garanties Estatutàries no ha implicat canvis significatius respecte a la funció de dictaminar sobre la interposició de recursos davant el Tribunal Constitucional per part de les institucions catalanes. Aquesta funció s'ha estès, certament, als conflictes positius de competències i als conflictes en defensa de l'autonomia local. Però no ha suposat modificacions respecte del caràcter preceptiu, previ i no vinculant d'aquests dictàmens.

La regulació d'aquesta funció dictaminadora posa en relleu que el seu objectiu principal és vetllar per la viabilitat dels processos constitucionals que es pretenen endegar. En tot cas, no estem davant d'una activitat jurisdiccional, sinó d'una activitat consultiva que s'ha de fer en termes juridicoconstitucionals i no pas polítics. A la pràctica el desenvolupament d'aquesta funció pot veure's dificultada en algun cas pels terminis per dur-la a terme. Concretament, en les sol·licituds de dictamen per part del Govern de la Generalitat en el cas del recurs d'inconstitucionalitat, en què no es preveu cap termini per presentar-les, i en els dictàmens que s'han d'emetre en relació amb els conflictes positius de competències, en què el termini és només de dotze dies. Més enllà d'aquests possibles problemes, la regulació d'aquesta funció dictaminadora del Consell de Garanties Estatutàries no planteja dificultats especials.

**La funció que duu a terme el Consell de Garanties Estatutàries és únicament de caràcter consultiu i s'ha d'exercir en termes juridicoconstitucionals i no pas polítics**