

ESTUDIOS



LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS*

Tomàs Font i Llovet

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

I. Introducción

La importante función organizativa que nuestro ordenamiento atribuye a los Estatutos de Autonomía se ha cumplido esencialmente mediante la regulación de la Asamblea Legislativa, el Presidente y el Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma. Sobre el modelo previsto en el artículo 152 de la Constitución, en efecto, éstas son las instituciones políticas fundamentales de las Comunidades Autónomas. No obstante, en varios Estatutos se han introducido algunas otras instituciones propias que por su naturaleza y por sus funciones revisten una especial posición. Así sucede, por ejemplo, con los comisionados parlamentarios para la defensa de los derechos fundamentales y de las libertades, o bien con los órganos de control y fiscalización de las cuentas de la Comunidad Autónoma. Se trata de instituciones que encuentran sus patrones respectivos en la organización estatal general (Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas) de manera que su inclusión en los Estatutos viene a confirmar la tendencia a reproducir en el ámbito de cada Comunidad Autónoma un esquema similar, en lo esencial, a la organización política del Estado.

En alguna otra ocasión, no obstante, los Estatutos han previsto la existencia de determinados organismos propios de la Comunidad Autónoma que no tienen paralelo, a primera vista, en las instituciones generales del Estado. Uno de estos casos, concretamente, es el que atañe a los que genéricamente podemos denominar Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas. Una primera aproximación a la figura de dichos Consejos constituye el objeto de estas páginas.

Tres son los Estatutos de Autonomía que contemplan la existencia de un particular órgano de carácter consultivo, con unas especiales características que enseguida estudiaremos. El artículo 41 del Estatuto de Cataluña es el que primero introduce esta institución, que luego encontrará reflejo en el artículo 43 del Estatuto de Canarias y en el artículo 54 del Estatuto de Extremadura. Para acercarnos rápidamente a la configuración estatutaria de estos organismos, lo mejor será reproducir los preceptos citados.

El artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que

«Una Ley de Cataluña creará y regulará el funcionamiento de un organismo de carácter consultivo que dictaminará, en los casos que la propia Ley determine, sobre la

* Comunicación presentada a las Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado sobre «Las Cortes Generales» en el ámbito de la conferencia pronunciada por D. Antonio Embid Irujo sobre «Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», que tuvo lugar el día 21 de mayo de 1985.

adecuación al presente Estatuto de los proyectos o proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento de Cataluña.

»La interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad por el Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad o por el Parlamento de Cataluña exigirá como requisito previo un dictamen de dicho organismo».

Por su parte, el artículo 43 del Estatuto de Canarias dice así:

«Por Ley del Parlamento Canario podrá crearse un organismo de carácter consultivo que dictamine sobre la adecuación al presente Estatuto de los proyectos o proposiciones de ley que se sometan al Parlamento, así como sobre las restantes materias que determine su ley de creación».

En fin, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, en su artículo 54 dispone:

«Una Ley de la Asamblea, a propuesta de la Junta de Extremadura, creará y regulará el funcionamiento de un órgano de carácter consultivo no vinculante que dictaminará en los casos que la propia Ley determine, sobre la adecuación al presente Estatuto y al ordenamiento jurídico vigente, de las normas, disposiciones y leyes que hayan de ser aprobados por los órganos de la Comunidad Autónoma».

En los textos que acabamos de transcribir aparece un núcleo común a todos ellos que constituye el elemento definidor de estos Consejos Consultivos. Se trata, en efecto, de su configuración, como órganos encargados de dictaminar sobre la adecuación al respectivo Estatuto de Autonomía de los proyectos y proposiciones de ley que debe aprobar la Asamblea Legislativa de cada Comunidad. Esta es la función esencial que los Estatutos atribuyen al Consejo Consultivo, pero en los diferentes textos se observan, además, referencias a otras funciones singulares que contribuyen a perfilar la figura de cada uno de ellos.

Las anteriores previsiones estatutarias han sido objeto de desarrollo legislativo en las Comunidades Autónomas de Cataluña y de Canarias, donde se han dictado las correspondientes leyes de creación y regulación del Consejo Consultivo, y en el caso de Cataluña, además, se cuenta con un Reglamento Provisional de Organización y Funcionamiento. Por su parte, aún sin estar prevista una institución de esta índole en el Estatuto, en el Parlamento Vasco fue presentada una Proposición de Ley para la creación y regulación del Consejo Consultivo del País Vasco. Existe, pues, un conjunto de textos que nos ofrecen el material suficiente para llevar a cabo el análisis de los rasgos fundamentales de esta institución, detectar las notas comunes a todas las regulaciones y señalar los matices propios que vienen a diferenciar cada uno de los supuestos estudiados.

Los textos que se van a tener en cuenta, además de los preceptos de los Estatutos antes reproducidos, son los siguientes:

Cataluña:

- Ley 1/1981, de 25 de febrero, del Consejo Consultivo de la Generalidad (DOGC 4 marzo 1981).
- Decreto 429/1981, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento Provisional de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña (DOGC 2 diciembre 1981).

Canarias:

— Ley de 6 de julio de 1984, del Consejo Consultivo de Canarias (BOE 9 septiembre 1984).

País Vasco:

— Proposición de Ley sobre el Consejo Consultivo del País Vasco, presentada por el Grupo Parlamentario Socialistas Vascos (Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 30 de junio de 1984).

II. Naturaleza y posición en el sistema estatutario

Parece correcto, a primera vista, otorgar a los Consejos Consultivos autonómicos la calificación de *órganos estatutarios*. En efecto, los Estatutos de Autonomía no se limitan a contemplar la mera existencia de tales organismos, sino que efectúan ya directamente la definición de la función institucional básica de los mismos. Es decir, el Estatuto es la norma que manifiesta la voluntad pública de que una determinada función sea ejercida por un determinado órgano de la Comunidad Autónoma. Ello significa, en realidad, que es la norma estatutaria la que procede a la creación del órgano consultivo encargado de dictaminar sobre la adecuación al Estatuto de los proyectos y proposiciones de ley de la propia Comunidad Autónoma. Distinta de ese momento de creación por el Estatuto será la fase de configuración y establecimiento organizativo del Consejo, tarea que se encomienda al legislador ordinario.

Por otra parte, la naturaleza de esa función que ya viene definida en el Estatuto apoya también el carácter estatutario de estos organismos. La función de dictaminar sobre la «estatutariedad» de las leyes autonómicas, aun si se cumple antes de su aprobación, contiene necesariamente la expresión de un juicio de legitimidad que incide directamente sobre el procedimiento legislativo, y por tanto afecta al ejercicio de la potestad legislativa por el órgano que la tiene atribuida constitucional y estatutariamente. Para que esto sea posible, desde un punto de vista organizativo, el Consejo Consultivo debe situarse forzosamente a un nivel institucional equiparable al de la Asamblea legislativa.

Las anteriores apreciaciones sobre el carácter estatutario de los Consejos Consultivos encuentran otra confirmación para el caso de Cataluña: El artículo 41 del Estatuto configura al dictamen del Consejo Consultivo como requisito previo, es decir, de solicitud preceptiva, para la interposición de recursos de inconstitucionalidad por los órganos de la Comunidad Autónoma que están legitimados para ello. Nos encontramos, pues, con la participación obligatoria del citado órgano consultivo en el ejercicio de una función de naturaleza constitucional definida y atribuida por la propia Constitución (arts. 161 y 162.1 a) C.E.).

Es cierto, no obstante, que el carácter estatutario de los Consejos Consultivos podría ser matizado en algunos casos. En primer lugar, en el supuesto del País Vasco, cuyo Estatuto ni crea ni siquiera contempla la existencia del organismo que nos ocupa, siendo el legislador ordinario el que se propone introducir *ex novo* esta institución. En segundo lugar, tal vez en el caso de Canarias, puesto que el Estatuto crea el órgano consultivo con carácter eventual y no necesario («Por Ley del Parlamento Canario

podrá crearse un organismo...»), lo que podría significar que su función tampoco es estatutariamente necesaria. No obstante, una vez ha sido ya establecido efectivamente el Consejo Consultivo, como así ha sucedido por la Ley de 6 de julio de 1984, me parece que no sería legítimo suprimir lisa y llanamente dicho organismo por otra ley, y que sólo mediante una reforma del Estatuto podría válidamente dejar de existir, sin perjuicio, claro está, de que el legislador ordinario pueda modificar el contenido de la citada ley reguladora.

Coinciden los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Canarias y Extremadura en establecer una reserva de ley para la creación —mejor, configuración— y la regulación del funcionamiento de los respectivos Consejos Consultivos. Dado el relevante papel que deben desarrollar estos Consejos, así como su independencia institucional respecto de la Asamblea y del Consejo de Gobierno autónomos, como enseguida veremos, no era correcto dejar su regulación a una disposición administrativa o, en su caso, al Reglamento de la Asamblea legislativa. La reserva de ley aparece, pues, plenamente justificada.

El artículo 54 del Estatuto de Extremadura contiene la particularidad de disponer que la ley reguladora del organismo consultivo de que tratamos ha de ser propuesta por la Junta, es decir, por el Ejecutivo de la Comunidad Autónoma. Entiendo que hay ahí una limitación de la capacidad de iniciativa legislativa de la Asamblea, o de sus miembros, que no encuentra una explicación satisfactoria, puesto que la atribución en exclusiva de la iniciativa legislativa al Ejecutivo acostumbra a restringirse únicamente a casos muy excepcionales, como es, por ejemplo, la elaboración del proyecto de Presupuestos.

Ello contrasta con previsiones de signo opuesto, como por ejemplo sucede en Cataluña, donde el Reglamento del Parlamento y también la Ley de 23 de marzo de 1982, del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad, configuran a la ley que ha de regular el Consejo Consultivo como una de las denominadas «leyes de desarrollo básico del Estatuto», lo que significa que, además de tenerse que aprobar por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto, puede imponerse que la iniciativa parlamentaria sea ejercida por el conjunto de los Grupos Parlamentarios.

Vista la naturaleza estatutaria de los Consejos Consultivos y habiendo aludido a su común función dictaminadora sobre la adecuación al Estatuto de los proyectos y proposiciones de ley de la Comunidad Autónoma —función a la que dedicaremos mayor atención luego—, parece justo que estos órganos ocupen una posición autónoma e independiente dentro del sistema político estatutario de cada Comunidad Autónoma. Es difícil concebir un órgano con este alto cometido —y con las otras funciones que veremos— integrado en la estructura organizativa de la Administración autonómica, como tampoco sería adecuada, naturalmente, su configuración como órgano comisionado o dependiente de la Asamblea legislativa. En consecuencia, debe admitirse que se trata de órganos estatutarios autónomos e independientes.

La normativa autonómica reguladora de los Consejos Consultivos recoge positivamente esta idea. Tanto la Ley del Consejo Consultivo de Cataluña como la de Canarias disponen, ambas en su artículo 1.2, que el «Consejo Consultivo ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional» con la finalidad de «garantizar su objetividad e independencia», y en parecidos términos se expresa el artículo 3 de la Proposición de Ley Vasca. Sobre la base de esta formulación, el Reglamento Provisio-

nal de Organización y Funcionamiento del Consejo catalán deja bien claro, en su artículo 2 que «el Consejo Consultivo, por su naturaleza, goza de independencia respecto de los órganos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales.

La *autonomía orgánica y funcional*, que se presenta como condición o instrumento de objetividad e independencia, se traduce, por una parte, en la atribución de determinadas potestades al Consejo Consultivo, y por otro lado, en la configuración del *status* de los miembros que componen dicho órgano.

En cuanto a las primeras, cabe señalar que el Consejo elabora su propio Reglamento, que es aprobado por el Gobierno autonómico (Ley Cat. Disposición Final Primera; Ley Canarias, Disposición Final Segunda). Como se ve, la potestad reglamentaria del Consejo Consultivo queda limitada a la elaboración y propuesta, correspondiendo la aprobación al órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma. Una limitación de este género es la que tiene, por ejemplo, el Consejo de Estado, de acuerdo con la Disposición Final Tercera de su ley Orgánica, pero quizás la comparación no sea del todo oportuna, dada la distinta posición que en sus respectivos ámbitos ocupan los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas y el Consejo de Estado.

Así parece que lo ha entendido el propio Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, puesto que su Reglamento Provisional de Organización y Funcionamiento, por él elaborado, viene a atribuir una nueva potestad reglamentaria al mismo. En efecto, el artículo 16 del citado Reglamento, después de establecer que corresponde al Consejo Consultivo «interpretar y suplir este Reglamento en los casos de duda y de omisión», dispone asimismo que también le corresponde «redactar y aprobar un Reglamento de Régimen Interior y modificarlo y dar cuenta de ello, en ambos casos, a la Mesa del Parlamento y al Gobierno de la Generalidad».

Se observará que con este precepto no es que se produzca un aumento del ámbito de la potestad de elaboración normativa del Consejo, sino que se altera la naturaleza misma de dicha potestad, puesto que ahora se incluye el poder de aprobar un nuevo tipo de Reglamento por el órgano consultivo, quien únicamente debe ponerlo en conocimiento de los restantes órganos estatutarios: legislativo y ejecutivo. Parece que es clara la intención de reconocer al Consejo Consultivo un determinado campo, aunque sea reducido, donde goce de autonomía normativa absoluta y en el que no intervenga ningún otro órgano de la Comunidad Autónoma. Si algún paralelismo hubiera que buscar a esta situación, probablemente lo encontraríamos en el artículo 10.j) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que atribuye al Pleno la aprobación y modificación de los reglamentos del Tribunal. Esta comparación con el Tribunal Constitucional es una pista que recuperaremos más adelante.

En cualquier caso, la limitación legal de la potestad reglamentaria de los Consejos Consultivos a la mera elaboración y propuesta puede tener mayor significación en el caso de Canarias que en el supuesto de Cataluña: La Ley Canaria, en efecto, se refiere al «Reglamento de desarrollo y ejecución de la misma», lo que permite extenderse a cuestiones ajenas a la estricta organización interna del Consejo, como son las competencias y el procedimiento. En materias como éstas no sería correcto admitir que fuera el mismo Consejo quien aprobara el Reglamento ejecutivo. En cambio, la Ley catalana delimita el ámbito reglamentario a la «organización y funcionamiento» del Consejo. En tal supuesto, parece que el Reglamento deberá limitarse a lo estrictamente interno, sin poder extenderse al tema competencial y procedimental. Ahí sí

que tendría más sentido, en base a la autonomía organizativa de los órganos de naturaleza estatutaria, reconocer la potestad del Consejo de aprobar su Reglamento para las materias citadas. Como la Ley no lo hace así, ha sido el mismo Reglamento Provisional de Organización y Funcionamiento el que ha protegido ese ámbito organizativo interno al autorizar al Consejo para aprobar un Reglamento de Régimen Interior.

Por cierto, que en este último caso, el deber de comunicar a la Mesa del Parlamento y al Gobierno de la Generalidad la aprobación por el Consejo Consultivo de su Reglamento de Régimen Interior viene también a subrayar, no sólo la independencia, sino incluso la equidistancia del Consejo Consultivo respecto de los citados órganos políticos.

También el *status* de los miembros del Consejo Consultivo se propone garantizar la objetividad e independencia del órgano. La Ley del Consejo Canario proclama que sus miembros «serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su cargo» (art. 5.1), y regula con carácter tasado las causas que provocan el cese de los mismos (art. 7.1), al igual que la Ley catalana (art. 4). Con algunas ligeras variantes entre ambos textos, dichas causas se reducen a la renuncia, expiración del plazo de su nombramiento, incapacidad, inhabilitación o condena por delito, declaradas por decisión judicial firme e incumplimiento de las obligaciones del cargo.

Asimismo, se establece un severo régimen de incompatibilidades que alcanza a todo mandato representativo, ejercicio de cargos públicos, funciones administrativas, funciones dirigentes en partidos y sindicatos, e incluso actividades mercantiles o profesionales (en el caso de Canarias), exceptuándose únicamente la función docente, que, de nuevo en el caso de Canarias, deberá ser no remunerada.

Junto a la autonomía orgánica y funcional, debe reconocerse a los Consejos Consultivos el carácter de *órganos supremos*. Se trata de una calificación que tradicionalmente se ha atribuido al Consejo de Estado dentro de su ámbito funcional —hoy reconocido incluso a nivel constitucional (art. 107 C.E.)—, y que la normativa autonómica ha venido a aplicar, también en relación a sus respectivos ámbitos funcionales, a los Consejos Consultivos. Este carácter supremo se traduce, según el artículo 18 de la Ley del Consejo de Canarias, en que «emitido un dictamen por el Consejo Consultivo sobre un asunto, preceptiva o facultativamente, no podrá informar jurídicamente sobre el mismo ningún otro Cuerpo u Órgano de la Comunidad Autónoma». Aunque la ley catalana y la proposición de ley vasca no aluden a este extremo, también cabe calificar a sus Consejos Consultivos como órganos supremos, en el sentido señalado, dada la colocación de los mismos en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma. El Reglamento del Consejo catalán contiene una excepción, al autorizar que, en el caso de actuaciones ante el Tribunal Constitucional (recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencias) puedan solicitarse otros informes o consultas, dirigidas a la defensa más eficaz del órgano actuante (art. 6.2).

Naturaleza estatutaria, autonomía orgánica y funcional y carácter supremo son, hasta ahora, las notas que definen la posición de los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas. Para cerrar esta primera referencia a las características generales debe hacerse mención a los aspectos funcionales, aun sin entrar en detalles, ya que de ellos nos ocuparemos al tratar de las competencias de estos Consejos.

La actividad propia de nuestros Consejos es, naturalmente, el ejercicio de la función consultiva. Aunque no nos encontremos ante un supuesto de órganos consul-

tivos de carácter administrativo, es posible utilizar las categorías acuñadas en relación con ellos para nuestras reflexiones, con las matizaciones que sean del caso.

Desde un punto de vista subjetivo, los Consejos que nos ocupan son, en primer lugar, órganos consultivos de la Asamblea legislativa correspondiente, lo cual significa ya una peculiaridad notable. Los Estatutos de Cataluña y de Canarias son claros al respecto, desde el momento que especifican que el dictamen del Consejo Consultivo tendrá por objeto los proyectos o proposiciones de ley sometidas a debate del órgano legislativo. Es decir, que se consulta al Consejo Consultivo una vez ha sido ya iniciada la tramitación del procedimiento legislativo en el seno de la Asamblea Autonómica, de forma que es sobre el ejercicio por ella de su función propia donde se proyecta la actuación del Consejo Consultivo.

No es frecuente en los ordenamientos contemporáneos la existencia de órganos consultivos del poder legislativo. Tal vez los ejemplos más conocidos sean aquéllos de entre los denominados Consejos Económicos y Sociales a los que se reconoce algún tipo de intervención sobre el ámbito del Parlamento. En nuestro país, por ejemplo, el Consejo Económico y Social del País Vasco es concebido como «un ente consultivo del Gobierno y del Parlamento», según su ley reguladora (Ley 4/1984, de 5 de noviembre, art. 2.1). No obstante, los Consejos Consultivos que nos ocupan no son comparables con este otro tipo de órganos, que no son sólo consultivos, sino también de participación y de representación de intereses.

Los Consejos Consultivos lo son también del Gobierno de la Comunidad Autónoma. Ello es claro en el caso de Cataluña, donde el Estatuto dispone que el dictamen de este organismo será requisito previo para la interposición por el Consejo Ejecutivo (y también por el Parlamento) del recurso de inconstitucionalidad. También la ley reguladora del Consejo Canario prevé varios supuestos de solicitud preceptiva del dictamen por parte del Gobierno (art. 10) y se faculta al Presidente del mismo para recabar dictamen en los casos que no sea preceptivo hacerlo (art. 11). Igualmente sucede con la proposición de ley vasca, que establece diversos supuestos de dictamen a solicitar por el Gobierno. En fin, el texto del artículo 54 del Estatuto de Extremadura es suficiente para adivinar que el órgano consultivo en él previsto también actuará a instancia de la Junta puesto que aquél es competente para dictaminar, en los términos que establezca la ley, las «normas, disposiciones o leyes que hayan de ser aprobadas por los órganos de la Comunidad Autónoma», expresión lo bastante amplia, como para entender que también el Gobierno autonómico, cuando ejerza sus potestades normativas, podrá, o deberá, acudir al Consejo Consultivo. Junto al Parlamento y al Gobierno, otras instituciones autonómicas pueden, en ciertos casos, solicitar el dictamen del Consejo Consultivo. Así, el Reglamento Provisional del Consejo catalán, (art. 13) alude al *Sindic de Greuges* (el «defensor del pueblo» autonómico) e incluso a los Jueces y Tribunales del orden civil radicados en Cataluña. La proposición de ley vasca (arts. 16 y 17) contempla la intervención del Consejo Consultivo a solicitud de las Juntas Generales de los Territorios Históricos y de las Comisiones Arbitrales previstas en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía. Por último, la Ley del Consejo de Canarias (art. 11.3) parece reconocer una cierta iniciativa a los Cabildos Insulares para obtener el dictamen del organismo consultivo.

Naturalmente, las anteriores referencias deben ser objeto de varias precisiones, algunas de las cuales realizaremos más adelante. Pero lo que por ahora se deduce de todo lo señalado es que, desde el punto de vista subjetivo, la función consultiva de los

Consejos que se estudian es enormemente amplia. No puede, desde luego, decirse que el Consejo Consultivo lo sea sólo del Gobierno o del Parlamento autonómico aunque ellos sean sin duda los máximos beneficiarios de su labor. Creo que las disposiciones estudiadas, valoradas globalmente, tienden a configurar a los Consejos Consultivos como órganos de consulta general, a su específico nivel supremo, para todo el conjunto de la Comunidad Autónoma en tanto que institución política.

III. Composición y organización

Como es habitual en la mayoría de los órganos consultivos institucionalizados, los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas responden a una estructura colegiada. La regulación de la misma en las distintas Comunidades Autónomas que estudiamos ofrece pocas variaciones.

El Consejo catalán está compuesto por siete miembros, nombrados por el Presidente de la Generalidad: cinco de ellos, a propuesta del Parlamento por mayoría de 3/5, y dos a propuesta del Consejo Ejecutivo. Cinco son los miembros que componen el Consejo Consultivo de Canarias y se establece idéntico número para el proyectado Consejo Vasco. En Canarias, tres de los miembros son propuestos por el Parlamento, por mayoría de 3/5 y, los dos restantes, por el Gobierno. En cambio, en el caso del País Vasco, la totalidad de los miembros son nombrados a propuesta del Parlamento, por mayoría también de 3/5.

En los tres supuestos citados, por tanto, prevalece la posición del legislativo en la designación de los componentes del Consejo Consultivo, llegando a ser exclusiva la intervención parlamentaria en el País Vasco. Esta circunstancia es lógica si se tiene en cuenta que la función primordial del Consejo Consultivo, aunque no la única, es asesorar al Parlamento autonómico en el ejercicio de su función legislativa. En cualquier caso, se trata siempre de miembros electivos, designados por los órganos político-estatuarios de la Comunidad Autónoma con legitimación democrática, lo cual refuerza la naturaleza estatutaria de los Consejos Consultivos.

La Exposición de Motivos de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias justifica explícitamente que se haya rechazado la opción de incluir miembros permanentes y natos —marcando así las distancias con cualquier paralelismo con el Consejo de Estado—, aunque las razones que se dan para ello no me parecen del todo oportunas: evitar que se obstaculice la adaptación de la doctrina del Consejo a nuevas líneas políticas o que se recorte la independencia del Consejo al aportar dichos miembros orientaciones de otras instituciones. Es más bien, creo, la misma naturaleza estatutaria y la posición que ocupa el Consejo Consultivo lo que justifica la extracción político-electiva de sus miembros.

Sea como sea, la composición de los Consejos Consultivos autonómicos, tal como la hemos resumido, es otro dato que permite establecer una cierta inspiración en el modelo del Tribunal Constitucional. A ello cabe añadir que el Presidente del Consejo Consultivo, en los tres casos estudiados, es elegido entre sus propios miembros, por mayoría absoluta de los mismos, de forma que no interviene para nada ninguna instancia ajena.

Los miembros de los Consejos Consultivos deben reunir la condición de ser juristas de reconocida competencia y prestigio con antigüedad en el ejercicio de su

profesión o función de 7 años (Cataluña) o de 10 (Canarias y País Vasco), así como tener vecindad o residencia en la Comunidad Autónoma (Cataluña y País Vasco). La duración en el cargo es, en todos los casos, de cuatro años, renovándose una parte de los miembros cada dos años en Cataluña y en el País Vasco. La Ley catalana dispone, con notorio error, que la renovación bianual afecta a la mitad de los miembros del Consejo, siendo así que el mismo está compuesto por un número impar (siete), de manera que el Reglamento Provisional se ha visto obligado a precisar que serán cuatro (más de la mitad) los miembros sujetos a renovación. En cambio, la proposición de Ley vasca se inclina por someter a renovación sólo a dos de los cinco miembros (menos de la mitad).

Poco hay que decir respecto a la organización y funcionamiento de los Consejos Consultivos. El reducido número de sus miembros hace innecesaria la creación de comisiones o secciones en su seno, de manera que es previsible que el Consejo actúe siempre en Pleno, tal y como viene especificado en el Reglamento del Consejo catalán y como, por lo demás, se deduce con claridad de la Ley Canaria. Los acuerdos de los Consejos se adoptan por mayoría absoluta de sus miembros, estando prevista la posibilidad de formular votos particulares discrepantes de la mayoría. Sin perjuicio de lo anterior, la ley catalana y la proposición vasca autorizan a los Consejos respectivos para crear en su seno las ponencias que se juzguen convenientes para la preparación de los dictámenes. El Reglamento Provisional del Consejo Consultivo de Cataluña desarrolla pormenorizadamente todas las cuestiones relativas al funcionamiento interno, régimen de las sesiones, procedimiento, etc.

Al margen de genéricas previsiones sobre la disposición de los medios personales necesarios, contenidas en las normas catalana y vasca, sólo la ley de Canarias regula expresamente el personal al servicio del Consejo, entre el que destaca un Cuerpo de Letrados seleccionado por concurso-oposición, de entre los cuales el Consejo elegirá al Secretario General. En cambio, en el Consejo catalán, las funciones de Secretario las ejerce uno de los propios miembros del Consejo.

IV. Competencias

1. *Caracteres generales*

La función más relevante de los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas, según he adelantado, es la de dictaminar sobre la adecuación al Estatuto de los proyectos y proposiciones de ley que deben ser aprobados por el correspondiente Parlamento. Pero los propios Estatutos y las ulteriores normas de desarrollo configuran ámbitos de intervención más amplios, y distintos en cada caso, todo lo cual permite dibujar un perfil peculiar para cada uno de los diversos órganos. Por este motivo, será oportuno tratarlos por separado.

Pero antes de pasar a ello, una aproximación general a la actividad de los Consejos Consultivos nos lleva a aludir al contenido de su función institucional que se actualiza en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas. En este sentido, la ley catalana (art. 1.3) dispone que «el Consejo Consultivo velará en su actuación por la observancia y el cumplimiento de la Constitución y el Estatuto de Cataluña», misión ésta que en el Reglamento Provisional (art. 3) se califica como la «función institucional» del Consejo. Por su parte, el Consejo Consultivo de Canarias debe

velar, además, por la observancia «del resto del ordenamiento jurídico» (art. 1.1 de la Ley). Aunque se trate de expresiones más amplias, no cabe duda que el núcleo específico donde radica la originalidad de estos Consejos es la función de velar por la observancia y el cumplimiento del Estatuto de Autonomía, algo así como una función de garantía y defensa del Estatuto. Luego desarrollaremos esta idea.

Esta función institucional la desarrollan los Consejos mediante la emisión de dictámenes, no vinculantes, que serán de carácter técnico-jurídico, fundamentados en el ordenamiento jurídico y que en ningún caso expresarán criterios o valoraciones de oportunidad o de conveniencia (Ley Canarias, art. 3.2; Reglamento Provisional Cataluña, art. 4). Estos datos prefiguran una función consultiva muy limitada en su objeto, que reduce el asesoramiento a los aspectos jurídicos de estricta constitucionalidad y estatutaria, con algunas excepciones, que puedan presentar las materias sometidas a su consulta. Creo que ello constituye otro indicio claro de que los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas se apartan, al menos en buena parte, de un hipotético «modelo» del tipo Consejo de Estado para aproximarse, salvadas las distancias, a la función de otros órganos constitucionales generales.

2. *El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña*

Tanto el Estatuto de Autonomía como la Ley reguladora atribuyen al Consejo Consultivo de Cataluña dos competencias específicas. Por un lado, dictaminar sobre la adecuación al Estatuto de los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación por el Parlamento autonómico. Por otro lado, dictaminar previamente a la interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno o el Parlamento catalanes. Veamos por separado ambos casos.

2.1. Dictamen sobre proyectos y proposiciones de ley

Se trata de una competencia común, como ya he dicho, a todos los Consejos Consultivos autonómicos que estudiamos, de manera que gran parte de las consideraciones que ahora se harán son igualmente aplicables a los Consejos de las restantes Comunidades Autónomas que lo tienen creado o previsto.

La emisión de un dictamen sobre un proyecto o proposición de ley, producido por un órgano ajeno a la Cámara legislativa es, desde luego, una institución inusual. Se trata, en pocas palabras, de pronunciar un juicio —en ello consiste la función consultiva— sobre la legitimidad de una norma con carácter previo a su aprobación. A nadie se le ocultará la trascendencia de este fenómeno, sobre todo si se tiene en cuenta que afecta a una prevista norma de rango legal que ya está siendo tramitada por el órgano legislador. Es decir, nos encontramos con la introducción, dentro del procedimiento legislativo, de una opinión ajena al titular de la potestad.

Pudiera pensarse que la situación descrita cuenta con precedentes a ella equiparables en algún sentido. Así, por ejemplo, en el ámbito estatal, la intervención de los órganos de justicia constitucional con carácter previo a la promulgación de las leyes, como sucede con el *Conseil Constitutionnel* francés, o como permitía el ordenamiento español hasta la supresión del recurso previo de inconstitucionalidad. El parecido con la competencia de los Consejos Consultivos autonómicos que analizamos vendría por tratarse en ambos casos de una intervención exterior dentro del procedimiento legisla-

tivo, que queda suspendido, consistente en un control de la constitucionalidad (y de la estatutariedad) de las leyes aunque con matices muy distintos. Pero más notables son las diferencias. En primer lugar, el Consejo Consultivo actúa antes de la aprobación definitiva del texto por la Cámara legislativa, como veremos, mientras que la intervención del *Conseil Constitutionnel* tiene lugar una vez la ley ha sido aprobada definitivamente y cuando sólo está pendiente de promulgación. En segundo término y, sobre todo, la decisión del Consejo Consultivo no tiene más valor que el de un juicio u opinión sin efecto jurídico-constitucional alguno, ya que a nadie vincula, lo cual difiere totalmente de los efectos de las decisiones de los órganos de justicia constitucional cuando juzgan una ley o un proyecto de ley.

De acuerdo con lo anterior, sólo muy impropia mente puede afirmarse que el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña ejerza un control previo de la estatutariedad de las normas legales autonómicas, a pesar de que el artículo 41 del Estatuto de Autonomía que lo regula se halle en un capítulo titulado precisamente «Del control de la Generalidad». En la intervención del Consejo hay *juicio*, pero no se produce la *medida* consiguiente que caracteriza, desde un punto de vista jurídico, a la actividad de control.

A pesar de ello, no cabe duda que el sentido que tiene el dictamen previo del Consejo Consultivo, al margen de su eficacia jurídica, es el de ser, en alguna medida, un mecanismo de *garantía*, y no debe olvidarse que la función garantizadora es uno de los principales objetivos de la actividad de control. Garantía en varios sentidos. Garantía del Estatuto especialmente, al permitir que el órgano legislativo conozca una opinión cualificada respecto de la adecuación de la norma proyectada al texto estatutario, antes de que se produzca cualquier hipotética lesión al mismo. Pero garantía, también, en cierto modo, de la propia ley autonómica, ya que el dictamen favorable del Consejo Consultivo ofrece cierta seguridad de que, una vez aprobada, la norma no incurrirá en vicio de antiestatutariedad —y con ello, de inconstitucionalidad— de forma que, probablemente no sería declarada nula si se presentase recurso de inconstitucionalidad contra ella. Pero insisto en que esa función de garantía es estrictamente fáctica, sin ningún efecto jurídico, puesto que, como es natural, el Parlamento es bien libre de aprobar una ley dictaminada como contraria al Estatuto por el Consejo Consultivo, igual que libre es, desde luego, el Tribunal Constitucional para apreciar los vicios de una ley por encima del dictamen favorable del Consejo Consultivo.

La consideración de algunos aspectos formales y procedimentales de la actuación del Consejo Consultivo en este ámbito puede aportarnos nuevas indicaciones sobre la significación de este organismo. La Ley del Consejo catalán otorga la iniciativa para solicitar el dictamen sobre el texto que se discute en el Parlamento, una vez aprobado en la comisión legislativa correspondiente, a dos Grupos Parlamentarios, a una décima parte de los Diputados y al Consejo Ejecutivo o Gobierno. El artículo 9 de la Ley, no sin cierta falta de claridad, establece que los citados titulares de la iniciativa deberán comunicarla a la Mesa del Parlamento, el cual remitirá las solicitudes de dictamen al Consejo Consultivo. Este elaborará el dictamen en el plazo de un mes, que suspende el procedimiento legislativo, y lo remitirá a la Mesa del Parlamento, entendiéndose que no tiene objeción alguna que hacer si transcurre el citado plazo sin haber emitido el dictamen.

De acuerdo con lo anterior, parece que el único órgano legitimado competente para solicitar el dictamen es la Mesa del Parlamento —ella lo solicita y a ella se le

remite una vez evacuado—, pero la Mesa no puede actuar a iniciativa propia, sino a instancia de los aludidos Grupos Parlamentarios, de la décima parte de los Diputados o del Consejo Ejecutivo, de manera que cuando se produzca su iniciativa, la actuación de la Mesa del Parlamento es debida. El Reglamento Provisional de Organización y Funcionamiento, no obstante, comete la imprecisión, a mi entender, de decir que «están legitimados para solicitar el Dictamen la Mesa del Parlamento y el Gobierno de la Generalidad (art. 11.b)). Sin entrar a discutir ahora las posibles diferencias entre iniciativa, legitimación y, aún, competencia para solicitar el dictamen del Consejo Consultivo, lo que se deduce del texto de la Ley es que el Gobierno no puede, en este procedimiento, acudir directamente al Consejo Consultivo puesto que tanto él como los grupos parlamentarios y la décima parte de los diputados pueden dirigirse únicamente a la Mesa del Parlamento y sólo a ésta se le remitirá en su día el dictamen elaborado por el consejo. Por cierto, que el Reglamento da a entender (art. 51 en relación con el citado 11.b)) que si la iniciativa ha partido del Gobierno, el Consejo Consultivo le remitirá a él el dictamen. Parecería, pues, que el Reglamento autoriza a que el Gobierno actúe autónomamente, al margen del Parlamento, en este procedimiento consultivo que, en cambio, incide notablemente en el ejercicio de la función legislativa.

Pero al margen de esas cuestiones, quizá menores, es interesante observar que la regulación de la iniciativa consultiva en los términos vistos —grupos parlamentarios, fracciones de la Cámara, Gobierno— permite adivinar en la mecánica del dictamen un nuevo matiz: instrumento de protección de las minorías parlamentarias, en unos casos, o bien mecanismo de seguridad que refuerza la posición del Gobierno ante el Parlamento al obtener el respaldo del dictamen del Consejo Consultivo en relación con sus iniciativas legislativas.

En fin, unas palabras sobre el objeto del dictamen. Tanto el Estatuto de Autonomía como la Ley del Consejo disponen claramente que el órgano consultivo dictaminará sobre la adecuación al *Estatuto de Cataluña* de los proyectos y proposiciones de ley. Es decir, el dictamen tendría como objeto exclusivo el juicio sobre la estatutariedad de dichos textos. El Reglamento Provisional de Organización y Funcionamiento, por su parte, extiende el juicio también a la adecuación a la Constitución (art. 10). Creo que es éste un matiz importante, si se tiene presente que, si bien toda infracción del Estatuto implica automáticamente vicio de inconstitucionalidad (teorías de la primacía del Estatuto y del bloque de la Constitución), no siempre se da la relación recíproca en el caso opuesto, ya que la ley autonómica puede ser materialmente inconstitucional, pongamos por caso, por infracción de un derecho fundamental, sin que ello suponga necesariamente violación *específica* del Estatuto. Dada la función garantizadora del dictamen, que se ha comentado, no parece objetable esta ampliación de su objeto, aunque también es cierto que ello diluye un poco la inicial configuración estatutaria del Consejo Consultivo como un órgano básicamente de defensa del Estatuto.

La conclusión que se pueda extraer después de este somero análisis de esta primera e importante competencia del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña creo que debería tener presente, al menos, la siguiente idea, a manera de hipótesis.

A diferencia de lo que ocurre en algunos sistemas federales, nuestro ordenamiento no ha previsto la existencia de un Tribunal Constitucional (o mejor, Estatutario) propio de cada Comunidad Autónoma. La protección específica del Estatuto de Auto-

nomía frente al legislador autonómico queda, por tanto, en manos del único Tribunal Constitucional existente, que es institución general de todo el Estado. Ocurre, no obstante, que ningún órgano político, o fracción del mismo, de la propia Comunidad Autónoma puede impetrar del Tribunal Constitucional su intervención para proteger la primacía del Estatuto y anular las leyes de su mismo Parlamento que lo vulneren. Es bien sabido, en efecto, que el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha cometido una grave restricción de la legitimación de los órganos políticos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad, respecto de la inicialmente atribuida por el artículo 162.1, 1) de la Constitución. Restricción que, al reducir la posibilidad de recurso únicamente frente a las leyes del Estado que «pueden afectar a su propio ámbito de autonomía», implica necesariamente la exclusión absoluta de legitimación para impugnar leyes de la propia Comunidad Autónoma.

A la vista de la anterior falta de garantías en los conflictos estatutario-constitucionales internos de la Comunidad Autónoma, la creación del Consejo Consultivo como órgano específico y propio de la Generalidad y con la competencia que estudiamos, puede significar, sin lugar a dudas, una suerte de sustitutivo en este ámbito. Un sucedáneo, en pocas palabras, de la jurisdicción constitucional, sucedáneo que, evidentemente, no puede alcanzar todas las características de aquélla, básicamente por impedírsele el artículo 153,a) de la Constitución que atribuye en exclusiva al Tribunal Constitucional el control de la constitucionalidad de las leyes autonómicas. De esta forma, el Consejo Consultivo viene a representar el papel de un tribunal interno de garantías estatutarias, pero limitado en su cometido, ya que, al no estar capacitado para ejercer un verdadero control con potestad para anular las leyes del Parlamento autonómico, no quedaba otra posibilidad que encomendarle ese dictamen previo y no vinculante que acabamos de comentar.

2.2. Dictamen previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad

Esta segunda competencia del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña viene también atribuida expresamente, como en el caso anterior, por el Estatuto de Autonomía y por la Ley reguladora del Consejo. La nota característica más notable de esta actividad reside en el hecho de tratarse de un dictamen de solicitud preceptiva. Recordemos, en efecto, que el segundo párrafo del art. 41 del Estatuto dispone que «la interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad por el Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad o por el Parlamento de Cataluña exigirá como requisito previo un dictamen de dicho organismo».

He recordado hace un momento que el Gobierno y el Parlamento de Cataluña sólo están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra las leyes del Estado «que puedan afectar al propio ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma». Teniendo presente este dato, cabría decir que la intervención del Consejo Consultivo en este supuesto responde, en principio, al mismo diseño ya señalado de protección o garantía del Estatuto, puesto que ésta es la norma que primeramente padecería ante una ley estatal que pudiera afectar a la autonomía de la Comunidad Autónoma y contra la cual se presentaría el recurso de inconstitucionalidad.

Este dictamen del Consejo Consultivo previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad puede encontrar diversas explicaciones, aunque ninguna de ellas

me parece del todo convincente. Una posible explicación derivaría, tal vez, de considerar el hecho, ya comentado, de que en el sistema actual la protección del Estatuto de Autonomía escapa de los órganos estatutarios propios de la Comunidad Autónoma, para pasar a residir en un órgano externo a ella como es el Tribunal Constitucional. No interviene ningún órgano autonómico en la función de enjuiciar la legitimidad estatutaria y constitucional de las leyes del Estado que afectan a la autonomía de la Comunidad Autónoma. Únicamente los órganos políticos legitimados —el Consejo Ejecutivo y el Parlamento— pueden expresar una voluntad en tal sentido, pero es, naturalmente, una estricta voluntad procesal. Así las cosas, la intervención del Consejo Consultivo abre la posibilidad, entonces, de que se manifieste un juicio de legitimidad sobre la norma estatal por parte de un órgano propio de la Comunidad Autónoma, órgano que ve confirmada así su configuración como defensor del Estatuto, por más que, según se ha repetido, se trate de un juicio faltado de ulterior reacción del propio órgano.

Otra posible explicación de este dictamen atiene al contenido clásico de la función consultiva. Se trataría de dotar a los órganos políticos de la Comunidad Autónoma de un asesoramiento adecuado antes de proceder al ejercicio de una función constitucional de tanta trascendencia cual es la interposición de un recurso de inconstitucionalidad. El dictamen, en última instancia, vendría a ilustrar al órgano requirente sobre la viabilidad del recurso que se pretendiera interponer, puesto que el objeto del dictamen es enjuiciar la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de la ley estatal. Una vez conocida la opinión del Consejo Consultivo sobre este extremo, los órganos políticos obtienen una cierta seguridad sobre el éxito de sus propósitos —en el supuesto de que el dictamen admita la contradicción de la ley del Estado con las normas fundamentales— o bien, en el caso contrario, una cierta tranquilidad sobre la no afectación al ámbito propio de la autonomía de la Comunidad Autónoma.

Como es lo propio de la función consultiva de carácter técnico-jurídico, la actuación del Consejo Consultivo produce, en estos supuestos, un efecto de otorgar seguridad jurídica al órgano activo. Pero yendo más lejos, no cabe duda de que, dada la naturaleza de la actividad sobre la que se proyecta la función del Consejo Consultivo, encierra también un importante factor de seguridad o de prudencia políticas que incide sobre la valoración de la oportunidad de emprender o no el recurso de inconstitucionalidad. Naturalmente, esta valoración corresponde a los sujetos legitimados para interponer el recurso, y no al Consejo Consultivo, los cuales son libres para actuar de una u otra manera con independencia del contenido del dictamen, dado que éste no tiene carácter vinculante.

Sea cual sea la explicación más satisfactoria, lo que no parece justificado, a mi entender, es el carácter preceptivo que tiene la solicitud del dictamen en el supuesto presente. Tal vez subyace en esta exigencia la idea de que, en cualquiera de los casos que pudieran darse, la protección del Estatuto es misión que debe residir, en primer lugar, en un órgano propio de la Comunidad y sólo después de su juicio, permite el propio Estatuto que se acuda a una institución general como es el Tribunal Constitucional.

¿Qué sucede si el Parlamento o el Gobierno de Cataluña llegan a interponer un recurso de inconstitucionalidad sin haber solicitado, antes el dictamen del Consejo Consultivo? En mi opinión, el Tribunal Constitucional es el componente para conocer de la regularidad del procedimiento seguido para formar la voluntad o acuerdo de

recurrir del órgano legitimado, y más aún si el requisito del dictamen previo está exigido por el propio Estatuto de Autonomía, como sucede en este caso. Cabría, pues, la hipótesis de que el recurso fuera declarado inadmisibile por el Tribunal Constitucional si el defecto aludido no llegara a subsanarse. A otro nivel bien distinto, el propio Consejo Consultivo podría dirigir una moción a la Mesa del Parlamento o al Gobierno de la Generalidad recordando la necesidad de solicitar el dictamen, usando así la facultad de proponer mociones que le atribuye el artículo 55 de su Reglamento Provisional.

En otro orden de cosas, los aspectos procedimentales de esta hipótesis de dictamen no ofrecen grandes diferencias, incluso en sus puntos confusos, respecto del supuesto estudiado en el epígrafe anterior. Tal vez en este caso queda más clara la posición del Gobierno, que puede dirigirse directamente al Consejo Consultivo sin necesidad de hacerlo a través de la Mesa del Parlamento.

Cuando el recurso de inconstitucionalidad lo ha de interponer el Parlamento, es preciso distinguir tres momentos o situaciones distintas (art. 10 de la Ley, modificado, en cuanto a los plazos, por la Ley de 25 de junio de 1985): la iniciativa para solicitar el dictamen del Consejo Consultivo, que corresponde a dos grupos parlamentarios o a una décima parte de los diputados, los cuales se dirigirán a la Mesa del Parlamento para que éste remita al Consejo la solicitud. Sólo una vez emitido éste, se produce la iniciativa para interponer el recurso, que corresponde a los proponentes, a tres grupos parlamentarios o a una quinta parte de los diputados (por cierto, que no se acaba de comprender en la regulación de la iniciativa esta diferencia respecto del paso anterior). Realizada esta última propuesta, se convoca el Pleno del Parlamento para que acuerde por mayoría absoluta interponer el recurso de inconstitucionalidad. En resumidas cuentas, la solicitud del dictamen no sólo es previa a la interposición del recurso, sino incluso a la iniciativa misma para su interposición.

Esta última observación nos permite acabar de precisar cuál es el objeto del dictamen del Consejo Consultivo en el supuesto que contemplamos. Parece evidente que el dictamen no versará sobre el contenido del recurso, que todavía no ha sido formulado y ni siquiera existe una iniciativa para ello, sino sobre la legitimidad de la ley estatal de que se trate. En su virtud, el contenido del dictamen significará un verdadero asesoramiento a la Cámara legislativa de cara a su futura decisión.

* * *

Las dos competencias del Consejo Consultivo que acabamos de comentar, y que constituyen su cometido institucional fundamental por ser ambas de atribución estatutaria y legal, tienen un punto en común que merece ser resaltado. Me refiero al hecho de que, en ambos supuestos, la intervención del Consejo se inserta dentro del procedimiento legislativo que se halla a disposición, en cierto sentido, que en seguida explico, de los órganos políticos autonómicos. Ello es claro en el dictamen sobre proyectos y proposiciones de ley. Pero también lo es respecto al dictamen previo al recurso de inconstitucionalidad, puesto que no cabe duda que dicho recurso puede ser calificado con toda propiedad como procedimiento legislativo *negativo*. Y sucede que éste es el único caso de procedimiento legislativo negativo en el que se le reconoce la iniciativa a los órganos de la Comunidad Autónoma. Puede concluirse, por tanto, que el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña es, en definitiva, un órgano

consultivo del legislador autonómico, tanto si es legislador positivo como si lo es negativo.

2.3. Otras competencias

Ya hemos señalado anteriormente que el Reglamento Provisional de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña había aumentado las atribuciones de dicho organismo en relación a su propia potestad reglamentaria. Hay que señalar ahora que este Reglamento ha pasado también a ampliar las competencias del Consejo en cuanto a sus funciones consultivas. Pero antes de pasar a contemplar esas nuevas competencias del Consejo, tal vez no sea ocioso preguntarse si es legítimo que un Reglamento organizativo como éste lleve a cabo un aumento de las competencias del órgano en cuestión. El artículo 12 del citado Reglamento justifica esa opción declarando que las nuevas competencias se amparan en la función institucional del Consejo consistente, como ya sabemos, en velar por el cumplimiento de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. En mi opinión, la declaración de esa función institucional no constituye, en realidad, un título habilitante para la atribución de nuevas competencias. El Estatuto establece claramente que el Consejo dictaminará, en los casos que la Ley determine, sobre la adecuación al Estatuto de proyectos y proposiciones de Ley, competencia ésta que ya hemos estudiado. La Ley del Consejo, por su parte, se limita a regular los supuestos previstos en el Estatuto, sin contener ninguna habilitación para que una ulterior disposición reglamentaria altere el objeto de la función dictaminadora del Consejo. De acuerdo con la Disposición Final Primera de la Ley, el Reglamento deberá regular exclusivamente la organización y el funcionamiento del Consejo, pero no sus competencias. En cualquier caso, será más ilustrativo al respecto conocer cuáles son estas otras competencias dictaminadoras de que dispone el Consejo Consultivo, teniendo presente que se trata siempre de supuestos de solicitud facultativa del dictamen.

A) En primer lugar, el Consejo puede dictaminar con carácter previo al planteamiento de un *conflicto positivo de competencias* por el Gobierno de la Generalidad, de acuerdo con el artículo 161.1,c) de la Constitución y artículos 63 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Lógicamente, para solicitar el dictamen del Consejo se halla legitimado el propio Gobierno autonómico, que deberá instarlo previamente a formular el requerimiento que debe preceder al planteamiento del conflicto. En este supuesto, la intervención del Consejo alcanza el mismo sentido, salvando las distancias, que en el caso del dictamen previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad: protección del orden de competencias establecido por la Constitución y el Estatuto, ya que es éste el fin al que va dirigido el instrumento del conflicto de competencias.

B) En segundo término, se faculta al Consejo para que dictamine sobre «las normas generales dictadas por el Gobierno de la Generalidad para la ejecución de las leyes». Es el clásico supuesto de los *reglamentos ejecutivos*, donde es tradicional la intervención preceptiva del Consejo de Estado. Esta circunstancia, precisamente, plantea el tema de cuál es el campo de actuación del Consejo de Estado en relación con la actividad de las Comunidades Autónomas, y cuál es el espacio que pueda quedar

reservado a los órganos propios de las Comunidades Autónomas. No podemos detenernos ahora en profundizar esta cuestión, que no deja de provocar serias dudas a raíz de lo dispuesto en los artículos 22.3 y 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. Digamos únicamente que algún Estatuto de Autonomía, como el de Andalucía, delimita con mayor precisión que el Consejo de Estado deberá dictaminar los reglamentos dictados por los órganos autonómicos en ejecución de una ley estatal (art. 44.1 E. And.). Sea como fuere, el caso es que el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña ostenta una competencia similar a la del Consejo de Estado en este supuesto, si bien no tiene el carácter preceptivo.

Por lo que se refiere al objeto del dictamen, lo lógico es entender que debe ir dirigido a comprobar la adecuación de la norma reglamentaria a la ley que viene a ejecutar. Sucede, no obstante, que, según el artículo 7 del propio Reglamento del Consejo, sus dictámenes sólo tendrán por objeto la materia que constituye la función institucional del Consejo, que es la de velar por el cumplimiento de la Constitución y el Estatuto. Uno se pregunta, entonces, si es correcto que el Consejo dictamine únicamente sobre la constitucionalidad y la estatutoriedad de los reglamentos del ejecutivo autonómico, sin contemplar, por tanto, los aspectos de estricta legalidad, o si por el contrario, puede entrar a conocer de estos últimos, lo que tal vez pudiera ser interpretado como un exceso en el ejercicio de la función institucional del Consejo. Naturalmente, el control de la legalidad de los reglamentos significa, indirectamente, la protección de los principios constitucionales que delimitan el ámbito del ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria (reserva de ley, jerarquía normativa, etc.). De todas formas hay que advertir que esta competencia del Consejo Consultivo resulta reiterativa de la que tiene atribuida otro órgano consultivo de la propia Generalidad. Me refiero a la Comisión Jurídica Asesora, creada en 1932, restablecida en 1978 y reorganizada por la Ley de 15 de marzo de 1985. El artículo 2.1.b) de esta Ley, en efecto, dispone que le corresponde a este órgano consultivo del Gobierno, informar, cuando se lo solicite el Consejo Ejecutivo, sobre los proyectos de disposiciones generales que deba aprobar el mismo Consejo Ejecutivo.

Mayor interés suscita el tema de la legitimación para solicitar este dictamen del Consejo Consultivo sobre las disposiciones de carácter general. El art. 13.2 del Reglamento del Consejo la reconoce, como es natural, al propio Gobierno de la Comunidad Autónoma, con carácter previo a la aprobación de la norma. Pero resulta que, además, también se faculta para solicitar el dictamen a los Jueces y Tribunales del Orden Civil con sede en Cataluña y al *Síndic de Greuges*, esto es, el defensor del pueblo autonómico.

La posibilidad de que determinados órganos judiciales puedan acudir en consulta al Consejo Consultivo suscita varios interrogantes. En primer lugar, ¿es competencia del reglamento organizativo del Consejo regular las atribuciones de los órganos jurisdiccionales? En segundo término, ¿es institucionalmente correcto insertar la actividad consultiva en el seno de la función jurisdiccional? Y, en fin, ¿encaja con la naturaleza del Consejo, como órgano consultivo de los órganos políticos de la Comunidad Autónoma, la función de asesorar a los órganos judiciales del Estado, o, mejor, a algunos de ellos? Mucho me temo que la respuesta a todas estas preguntas, y aun a otras de parecido tenor que podríamos añadir, habría de ser forzosamente negativa.

¿Qué sentido tiene, entonces, esta legitimación de algunos Jueces y Tribunales para solicitar el dictamen del Consejo sobre los reglamentos dictados por la Comunidad Autónoma? En mi opinión, hay que retomar una vez más la pista que hemos

seguido en otros momentos para advertir que también en esta ocasión se pretende establecer un cierto paralelismo entre la posición del Consejo Consultivo y la de la Jurisdicción constitucional. En efecto, la intervención de los órganos judiciales en este supuesto no parece sino un remedo de la *cuestión de inconstitucionalidad*, aplicada ahora no al ámbito legal sino al reglamentario y trasladada al campo de la Comunidad Autónoma. Naturalmente, no hace falta insistir en las enormes diferencias que separan un supuesto de otro, pero lo cierto es que hay una base común a ambos, que es la posibilidad de que los órganos judiciales que tengan dudas sobre la legitimidad de la norma que han de aplicar puedan someter la cuestión al juicio de un órgano externo a la propia organización judicial.

La institución del *Síndic de greuges*, prevista en el artículo 35 del Estatuto de Autonomía, se encuentra regulada por la Ley de 20 de marzo de 1984, posterior, por tanto, al Reglamento del Consejo Consultivo que, recordémoslo, es de 2 de noviembre de 1981. A pesar de ello, la Ley del *Síndic de greuges* ignora por completo la facultad del mismo para solicitar el dictamen del Consejo Consultivo sobre los reglamentos autonómicos que le había sido atribuida por el Reglamento del organismo consultivo. Creo, sin embargo, que la mencionada legitimación o iniciativa consultiva del comisionado parlamentario puede incardinarse sin violencia dentro de sus cometidos, tal y como vienen éstos previstos en su ley reguladora. Concretamente, el artículo 28.2 de la misma dispone:

«Si en la investigación de una queja o de un expediente (el *Síndic de greuges*) cree que la aplicación de las disposiciones normativas conducen a un resultado injusto o perjudicial, podrá recomendar o sugerir a la institución, Departamento o a la entidad competentes las medidas o los criterios que considere adecuados para remediarlo o las modificaciones que le parezca oportuno introducir en los textos normativos.»

El dictamen del Consejo Consultivo puede resultar realmente eficaz para asesorar al *Síndic de greuges* antes de que éste se dirija al Gobierno de la Generalidad con la intención de sugerirle modificaciones a las disposiciones generales por él aprobadas.

No me resisto en esta ocasión a señalar una vez más la aproximación que parece pretenderse entre el Consejo Consultivo y la Jurisdicción constitucional, salvadas, repito, las diferencias entre ambas instituciones, que son evidentes. Por un lado, la intervención del *Síndic de greuges*, sometiendo al Consejo Consultivo el juicio sobre la legitimidad de unas determinadas normas, recuerda vagamente la legitimación del Defensor del Pueblo en los procesos constitucionales. Por otra parte, siendo la misión del *Síndic de greuges* la defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, el dictamen que emita a su instancia el Consejo Consultivo deberá versar lógicamente sobre la incidencia de las disposiciones normativas en los citados derechos y libertades, lo cual lleva, en este caso, a conferir al Consejo Consultivo, dentro de su genérica posición, una especial función de garantía y defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, igual que sucede con el Tribunal Constitucional en virtud de su competencia específica para conocer de los recursos de amparo.

C) Finalmente, el Consejo Consultivo puede dictaminar sobre los Acuerdos o Convenios que establezca la Generalidad de Cataluña en virtud de los artículos 145.2 de la Constitución y 27.1.2 y 4 y Disposición Adicional Quinta del Estatuto. Aunque

no se diga expresamente, debe entenderse lógicamente que el dictamen ha de ser previo a la aprobación de los instrumentos citados. Legitimados para solicitar el dictamen en estos supuestos son la Mesa del Parlamento y el Gobierno de la Generalidad, sin que se distinga entre los Convenios para la gestión y prestación de servicios propios, que deben ser aprobados precisamente por el Parlamento autonómico (art. 27.1 del Estatuto) y aquellos otros Acuerdos de cooperación en los que no se exige obligatoriamente su aprobación parlamentaria pero que requieren autorización de las Cortes Generales (art. 27.2 del Estatuto).

Hay que decir, en fin, que en los dos supuestos últimos citados —dictamen sobre reglamentos ejecutivos y sobre Convenios y Acuerdos con otras Comunidades Autónomas—, la emisión del dictamen por el Consejo Consultivo no es un acto debido, puesto que el artículo 14 del Reglamento autoriza al Consejo a rehusar emitir el dictamen en los casos señalados, mediante decisión motivada adoptada, al menos, por cinco de sus siete miembros. Al no haberse establecido cuales son, si es que los hay, los requisitos para que sea válida la solicitud, facultativa, del dictamen, se desconoce igualmente en qué motivos podrá fundarse la negativa del Consejo Consultivo.

3. *El Consejo Consultivo de Canarias*

La Ley de 6 de julio de 1984, que regula el Consejo Consultivo de Canarias, resulta bastante más clara, e incluso más correcta desde un punto de vista estrictamente técnico, que la normativa catalana que acabamos de comentar, a la hora de regular las competencias del alto órgano consultivo.

La Ley Canaria va provista de una ilustrativa Exposición de Motivos que justifica, entre otros extremos, el alcance del ámbito competencial que se atribuye al Consejo Consultivo. El párrafo que nos interesa dice así:

«En cuanto a las atribuciones, se ha procurado reducir la intervención preceptiva del Consejo Consultivo a los límites imprescindibles con la intención de no interferir la necesaria agilidad de la Administración activa ni producir indirectamente una dilución de responsabilidad en los órganos llamados a resolver las cuestiones administrativas. Se parte de que, tanto el Gobierno como el Parlamento de la Comunidad Autónoma, cuentan con sus servicios jurídicos internos destinados a dar respuestas por vía del asesoramiento a la mayoría de las cuestiones, pero ello no impide que facultativamente pueda solicitarse el parecer del Consejo por conducto y en los términos que se expresan en el articulado, como vehículo de reforzamiento jurídico de las decisiones de mayor trascendencia.»

Se anuncia, por tanto, un doble tipo de intervención del Consejo: la que se produce en los casos de solicitud preceptiva y la que responde a las consultas que facultativamente se le puedan plantear. Este último supuesto de consultas facultativas no se reduce a unas materias o procedimientos concretos, como sucedía en la Ley y el Reglamento del Consejo catalán, sino que tiene un carácter general, puesto que, según el artículo 12 de la Ley canaria, «los Presidentes del Gobierno y del Parlamento podrán recabar del Consejo Consultivo dictamen en aquellos casos en que éste no sea preceptivo». Es decir, el Consejo posee una competencia consultiva general, que ha de ejercer a iniciativa de los citados órganos políticos y que tendría como único límite la

configuración misma de la posición institucional del Consejo. Interesa, pues, conocer los supuestos de consulta preceptiva, que es lo que viene a definir con mayor exactitud el ámbito competencial del Consejo Consultivo.

El artículo 10 de la Ley contiene el listado de los supuestos en que es preceptivo solicitar el dictamen del Consejo Consultivo. Para una mayor simplificación de nuestra exposición, que nos evite reiterar consideraciones ya formuladas, procederemos a reagrupar aquellos supuestos que ofrecen algunas características comunes.

a) Por una parte, se requiere el dictamen en los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional y en los Convenios o Acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. No hay aquí ninguna novedad respecto a lo dicho al tratar de las similares competencias del Consejo Consultivo de Cataluña, excepto que en el caso catalán sólo era preceptivo el dictamen en los recursos de inconstitucionalidad. En cuanto a los aspectos procedimentales, únicamente vale la pena señalar que se mitiga el carácter previo del dictamen cuando se trate de recursos de inconstitucionalidad y de conflictos positivos de competencia, en cuyos casos el dictamen podrá ser solicitado simultáneamente a la adopción del acuerdo de interposición del recurso o de requerimiento al Gobierno de la Nación respectivamente (art. 15 de la Ley), lo que recuerda la previsión que para un supuesto parecido, aunque no idéntico, se contiene en el artículo 22.6 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

b) El segundo bloque de supuestos de solicitud preceptiva de dictamen se refiere a los casos de reforma del Estatuto de Autonomía y de aprobación de Anteproyectos y Propositiones de Ley sobre determinadas materias. Según el artículo 63 del Estatuto, su reforma se lleva a cabo por un procedimiento esencialmente parlamentario, de manera que, a los solos efectos que aquí nos interesan, podemos equipararla a los procedimientos legislativos.

Con carácter general, son igualmente válidas en este momento las consideraciones que hemos formulado al analizar la intervención consultiva del Consejo catalán dentro del procedimiento legislativo. Pero en la Ley canaria aparecen algunas diferencias que es oportuno señalar.

En primer lugar, el artículo 10.3 de la Ley, junto a las Propositiones de Ley, se refiere a «Anteproyectos». Parece, en consecuencia, que el dictamen deberá solicitarse antes de que el Gobierno apruebe el texto del Proyecto que debe remitir al Parlamento Canario. El Consejo Consultivo interviene, pues, también en la fase *prelegislativa*, a diferencia del Consejo de Cataluña, que únicamente podía ser llamado a pronunciarse sobre los textos ya aprobados por la Comisión legislativa correspondiente, tanto si se trataba de proyectos como de propositiones de ley.

Por otra parte, el citado precepto enumera todos los supuestos en que, por razón de la materia, es preceptivo solicitar el dictamen sobre un anteproyecto o proposición legislativos. Además de los que tienen por objeto la reforma del Estatuto, se someterán al Consejo Consultivo los que versen sobre las materias siguientes: Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno, normas electorales y designación de senadores representantes de la Comunidad Autónoma; régimen jurídico de la Administración canaria, Cabildos Insulares, Régimen Local, procedimiento administrativo, Consejo Consultivo, Régimen Económico-fiscal, Patrimonio y Fondo

de Solidaridad Interinsular; y cualquier otra materia que afecte al marco institucional básico de la Comunidad Autónoma o implique desarrollo legislativo de los principios contenidos en la legislación estatal vigente.

A la vista del anterior listado, no cabe duda que la competencia del Consejo Consultivo es realmente relevante en cuanto a la calidad del ámbito material sobre el que es obligada su intervención. La Exposición de Motivos sintetiza así cuál es el significado que cabe atribuir a esta delimitación de materias:

«El catálogo concreto de consultas preceptivas responde, por una parte, al mandato estatutario de velar por la adecuación al Estatuto de los Proyectos y Propositiones de Ley, y por otra, a la defensa del orden institucional canario, combinando ambos criterios con idea de no perjudicar el dinamismo normativo y de evitar simultáneamente que una poco meditada profusión de disposiciones altere el marco institucional básico de la Comunidad Autónoma.»

Parece claro, pues, que el Consejo Consultivo de Canarias, desde el punto de vista explicado se configura como órgano de defensa del Estatuto y, al mismo tiempo, de garantía del régimen institucional básico de la Comunidad Autónoma que aquél establece.

c) En fin, según el artículo 10 de la Ley, también es preceptivo acudir al Consejo Consultivo en los siguientes casos: Proyectos de Decretos legislativos; transacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, así como el sometimiento a arbitraje que se suscite respecto de los mismos; reclamaciones que en concepto de indemnización de daños y perjuicios se formulen ante el Gobierno de Canarias; e interpretación, modificación, resolución y nulidad de los contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por el contratista o concesionario y así lo dispongan las normas aplicables.

En seguida se habrá observado que nos hallamos ahora ante un nivel totalmente distinto. Las materias que acabamos de citar pertenecen al ámbito estrictamente *administrativo*, sustantivamente diferente del nivel político-estatutario y legislativo en que se movían las competencias del Consejo antes reseñadas, a excepción, quizá, del caso de los proyectos de Decretos Legislativos. El Consejo Consultivo, pues, además de serlo de los órganos políticos, tiene también una proyección específica sobre la actividad administrativa de la Comunidad Autónoma, con lo que la posición institucional del Consejo Canario queda más diversificada.

Se habrá reparado, también, que las materias indicadas coinciden con algunas de las que tradicionalmente han sido atribuidas al Consejo de Estado, a su Comisión Permanente en unos casos y al Pleno en otros. La coincidencia es tal que la Ley del Consejo canario llega a reproducir literalmente los correspondientes preceptos de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. De nuevo se presenta aquí la cuestión de delimitar el alcance de las competencias del Consejo de Estado en relación con las Administraciones Autonómicas (art. 23.2 L.O.C.É.). Consciente de la posible interferencia entre las competencias de ambos órganos consultivos, el artículo 3.3 de la Ley canaria dispone que «El Consejo Consultivo no podrá dictaminar, y deberá abstenerse, en aquellos asuntos que por imperativo de la norma general requieran el dictamen preceptivo del Consejo de Estado». Cláusula de cautela, ésta, que se justifica en la Exposición de Motivos, pero que no deja de contrastar con la atribución por la

misma Ley al órgano autonómico de competencias idénticas a las del Consejo de Estado.

* * *

El hecho de que las consultas al Consejo que se han comentado sean siempre preceptivas sugiere alguna cuestión de interés sobre su régimen jurídico. Cuando se trata de los dictámenes sobre las materias que hemos calificado de «administrativas», la omisión de la preceptiva solicitud deberá provocar los mismos efectos invalidantes que dispone la normativa general —Ley de Procedimiento Administrativo— para los supuestos similares. Creo que aquí no hay en principio mayores problemas.

Pero sí los podría haber, creo, cuando no se cumpliera la preceptiva solicitud en los restantes casos, sobre todo en los relativos a proposiciones y anteproyectos de ley. Los órganos competentes que deben recabar el dictamen son, según los casos, el Presidente del Gobierno y el del Parlamento. ¿Qué sucede si estos órganos omiten solicitar el dictamen cuando es preceptivo hacerlo? Bien pudiera pensarse que se trataría del supuesto de los *interna corporis acta*, controlables por el Tribunal Constitucional, pero ello sería así únicamente cuando resultasen de la propia Constitución, o al máximo del Estatuto de Autonomía, lo que no sucede en nuestro caso, puesto que es una ley ordinaria la que establece el requisito del dictamen previo.

La propia Ley del Consejo Canario ha contemplado esta eventualidad en su artículo 11.2, que faculta al Gobierno, a dos Grupos Parlamentarios y a la décima parte de los Diputados para que puedan denunciar la omisión de la preceptiva consulta. Consecuencia de esta denuncia es, sencillamente, que el órgano correspondiente, Presidente del Gobierno o del Parlamento vendrá obligado a recabar el dictamen. Esta solución es, en mi opinión, bastante realista puesto que es institucionalmente difícil buscar otra respuesta al problema que se plantea. Lo que sucede, sin embargo, es que de esta manera viene a desaparecer el carácter preceptivo de la consulta, para pasar a convertirse, en realidad, en una consulta facultativa que puede ser promovida tanto por la iniciativa del Presidente del Parlamento y el del Gobierno, como por la de dos Grupos Parlamentarios, la décima parte de los Diputados o el Gobierno.

En fin, tal iniciativa se amplía a los Cabildos Insulares en los casos en que, al ejercer su facultad de iniciativa legislativa, consideren que por razón de la materia es preceptiva la consulta, o bien cuando estimen que un proyecto o proposición de ley cualquiera afecta a su propio régimen (art. 11.3 de la Ley).

Señalemos, por último, que el transcurso de un mes desde la recepción por el Consejo de cualquier solicitud de dictamen sin haberlo evacuado, significa, por disposición del artículo 15.1, que no existe ninguna objeción a las cuestiones planteadas. En el caso de Cataluña, en cambio, tal «silencio positivo» se produce únicamente en los dictámenes sobre proyectos y proposiciones de Ley.

* * *

A modo de conclusión sobre la posición que ocupa el Consejo Consultivo de Canarias desde el punto de vista de sus competencias, puede decirse que, por un lado, es un órgano asesor de las funciones políticas del Parlamento y, por otro lado y al mismo tiempo, es también asesor del Gobierno en el ejercicio de sus funciones tanto

políticas como administrativas. Así, retomando los paralelismos que en otro momento hemos aventurado, la Ley Canaria se inspira tanto en las funciones de garantía del bloque de constitucionalidad propias de la jurisdicción constitucional, como en algunas de las características más propias de la función consultiva del Consejo de Estado.

4. *El órgano consultivo previsto en el Estatuto de Extremadura*

El artículo 54 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, según se dijo al inicio de este trabajo, prevé la creación de un órgano asimilable, en principio, a los Consejos Consultivos que estamos estudiando. La redacción imperativa de este precepto —«una Ley de la Asamblea, a propuesta de la Junta de Extremadura *creará y regulará*...»— contiene ciertamente un mandato al ejecutivo autonómico para que presente el correspondiente proyecto de ley, pero hasta el momento presente no conozco que se haya producido esta iniciativa. Debemos limitarnos, pues, a considerar el escueto contenido del precepto estatutario para poder expresar una breve y, desde luego genérica, impresión sobre la posible consecuencia del futuro órgano consultivo. Creo que lo único que cabe adelantar es que el Consejo Consultivo de Extremadura puede llegar a ostentar un ámbito competencial bastante amplio. Por supuesto será la ley reguladora la que determine los casos en que debe o puede dictaminar este organismo, pero el Estatuto abre la posibilidad de una generosa atribución de competencias.

En efecto, el citado artículo 54 del Estatuto prevee que el órgano consultivo dictamine «sobre la adecuación al presente Estatuto y al ordenamiento jurídico vigente de las normas, disposiciones y leyes que hayan de ser aprobadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.»

Las expresiones utilizadas permiten suponer una extensa intervención del Consejo. Por una parte, el objeto de sus dictámenes lo constituyen todo tipo de normas, sea cual sea su rango. Tanto los proyectos y proposiciones de ley como los reglamentos ejecutivos de las leyes como, en fin, cualquier otra norma que deba ser aprobada por un órgano de la Comunidad Autónoma podrán ser sometidos al juicio previo del órgano consultivo. No queda destacada, por tanto, la función consultiva sobre los textos que se discuten en la Asamblea legislativa como sucedía, en cambio, con los Estatutos de Cataluña y de Canarias, aunque luego las ulteriores disposiciones reguladoras de los respectivos Consejos hayan ampliado el objeto de sus dictámenes.

Por otra parte, el contenido de los dictámenes, que expresa la función institucional del Consejo, no se limita a la verificación de la constitucionalidad o de la estatutoriedad de los proyectos normativos, sino que el Consejo deberá dictaminar también sobre su adecuación a todo el ordenamiento jurídico, es decir, que podrán enjuiciarse las cuestiones de estricta legalidad, y aun de simple jerarquía normativa entre reglamentos, que se planteen con motivo de la aprobación de cualquier disposición normativa. De acuerdo con esta hipótesis, el Consejo de Extremadura vería diluida una posible función específica de garantía del Estatuto para quedar en un órgano de asesoramiento general sobre la legitimidad de toda potestad normativa que se halle a disposición de los órganos políticos y administrativos de la Comunidad Autónoma.

5. *La proposición de Ley sobre el Consejo Consultivo del País Vasco*

La proposición de ley sobre el Consejo Consultivo del País Vasco presentada por el Grupo Parlamentario Socialistas Vascos, a la que ya se ha aludido en páginas

anteriores, delimita claramente el ámbito competencial de este organismo. En líneas generales puede afirmarse que todo el texto de la proposición está clara y directamente inspirado en la Ley del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, cuyos preceptos reproduce literalmente en varias ocasiones. Pero si alguna diferencia notable existe entre ambas instituciones, ésta se produce precisamente en lo relativo a las competencias de los respectivos órganos, de manera que quedan reflejadas, en el caso vasco, las características específicas del sistema político-institucional de la Comunidad Autónoma.

El artículo 1 de la proposición de ley asigna al Consejo Consultivo, en primer lugar, la función de dictaminar sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de los Proyectos y Proposiciones de Ley sometidos a debate del Parlamento Vasco, esto es, la competencia consultiva común a los demás ejemplos ya estudiados, por lo que no se hace necesario detenerse de nuevo en su estudio. Algo parecido cabe decir respecto de la segunda competencia prevista, que es la de dictaminar previamente a la interposición ante el Tribunal Constitucional de recursos de inconstitucionalidad por el Gobierno o por el Parlamento Vasco.

La posición peculiar del Consejo Consultivo vasco deriva de las otras competencias, distintas de las anteriores, que consisten en lo siguiente: por un lado, enjuiciar la adecuación al Estatuto de Autonomía, a las leyes reguladoras de las relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos y a las demás disposiciones de delegación o transferencia, de los Proyectos o Proposiciones de Normas Forales sometidos a debate y aprobación de las Juntas Generales de los Territorios Históricos. Y por otro lado, dictaminar en los conflictos de competencias planteados entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus Territorios Históricos.

Como se habrá observado inmediatamente, la específica estructura político-institucional del País Vasco ha sido tenida en cuenta de forma patente en el diseño del cometido funcional del Consejo Consultivo y creo que la relevante posición que ocupan los Territorios Históricos dentro del sistema estatuario puede justificar plenamente que se haya dotado al Consejo Consultivo de las peculiares competencias que acabamos de enunciar.

El dictamen sobre la adecuación de los proyectos de normas forales al sistema normativo básico de la posición de los Territorios Históricos en relación a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma permitiría avanzar una interesante explicación. El Consejo Consultivo no sería únicamente una institución de garantía genérica del Estatuto, sino que además lo sería del específico régimen institucional de los Territorios Históricos, puesto que éste es, en definitiva, el parámetro sobre el que deberá juzgar el Consejo en estos supuestos.

Ocurre, no obstante, que sólo en parte responde a esta idea la regulación que prevé la proposición de ley. En efecto, no se establece un supuesto específico de dictamen sobre la adecuación a este conjunto normativo singular de los proyectos o proposiciones de ley que ha de aprobar el Parlamento, y entiendo que ello sería oportuno si en realidad se quisiera establecer un mecanismo de garantía equilibrado y completo que contemplase todos los posibles supuestos de eventual lesión al régimen fundamental de las relaciones entre los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma. Y más teniendo en cuenta que la común competencia del Consejo para dictaminar proyectos o proposiciones de ley lo es únicamente sobre su adecuación al Esta-

tuto, pero no a las leyes que definen el régimen institucional de los Territorios Históricos, por motivos de rango, naturalmente.

La solicitud del dictamen por parte de las Juntas Generales es, en principio, facultativa, remitiéndose la proposición de ley al Reglamento Interno de las mismas para que regulen los casos y las formas en que procede recabar el dictamen. Entiendo que dichos Reglamentos no podrán válidamente establecer supuestos en los que sea preceptivo acudir al Consejo Consultivo, puesto que la propia proposición de ley dispone en su artículo 2.1 que sólo será preceptiva la consulta en los casos establecidos en la propia Ley del Consejo Consultivo.

En todo caso, la peculiaridad de esta competencia que comentamos respecto a los otros Consejos Consultivos estudiados consiste en la posibilidad misma de que los Territorios Históricos acudan al organismo consultivo, de forma que éste no es únicamente un órgano asesor de las instituciones políticas generales de la Comunidad Autónoma, que es la regla, con sus matices, en los casos de Cataluña y Canarias, sino que aparece como un órgano asesor a disposición de todos los elementos integrantes del sistema político-institucional autonómico.

La segunda intervención peculiar del Consejo Consultivo Vasco tiene lugar, como se ha anunciado, en los conflictos de competencias entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de los Territorios Históricos. Es sabido que el artículo 39 del Estatuto de Autonomía dispone que tales conflictos serán resueltos por unas Comisiones Arbitrales *ad hoc*. Pues bien, el artículo 17 de la proposición de ley establece que el dictamen del Consejo Consultivo será requisito previo para que las citadas Comisiones Arbitrales puedan decidir sobre los conflictos de competencias que les corresponda resolver.

La legitimación y el procedimiento para la solicitud del dictamen deberán ser fijados, según remite el citado artículo 17, por la ley que regule la formación y funcionamiento de las Comisiones Arbitrales. En todo caso, esta ley deberá respetar el carácter preceptivo de la consulta.

La intervención del Consejo Consultivo en la resolución de los conflictos surgidos entre los Territorios Históricos y las Instituciones de la Comunidad Autónoma confirma la idea de que el Consejo asume, al menos en parte, una función de garantía del sistema político-institucional característico del País Vasco. Curiosamente, en cambio, no está previsto el dictamen en el planteamiento por el Gobierno Vasco de conflictos de competencias con el Estado o con otras Comunidades Autónomas, a diferencia de lo que ocurre con el Consejo Catalán y con el de Canarias.

V. Conclusión

La intención de estas páginas ha sido únicamente la de dar a conocer el régimen fundamental de los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas y plantear algunas de las múltiples cuestiones que el mismo sugiere. A título de conclusión de cuanto se ha expuesto, creo que es suficiente recordar dos ideas básicas.

En primer lugar, los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas aparecen como instituciones ciertamente originales dentro de nuestro ordenamiento. Originalidad que deriva, sobretodo, de lo innovador que puede resultar, dentro de la teoría general de la función consultiva en el Derecho Público, el fenómeno de su

proyección sobre el ejercicio de la potestad legislativa por parte de sus titulares. Este dato no hace sino poner de relieve las nuevas concepciones que desde hace un tiempo empiezan a cuestionar el significado de la función consultiva en el Estado contemporáneo y que fuerzan a contemplar perspectivas hasta el momento no afrontadas.

En segundo término, la principal característica común a todos los Consejos Consultivos por ahora regulados o previstos, al margen de los matices específicos de cada uno, consiste en que los mismos se configuran como los órganos propios de la Comunidad Autónoma para la protección y defensa del Estatuto. La actual ordenación de la justicia constitucional es a todas luces insuficiente en lo que se refiere a esta concreta función, de manera que las Comunidades Autónomas se han visto en la necesidad de crear sus propios «tribunales de garantías estatutarias». El resultado, sin embargo, no ha podido ser otro, debido a las limitaciones constitucionales, que el de confeccionar únicamente un sucedáneo de una verdadera jurisdicción estatutaria. Con todo, no creo que quepan dudas sobre las sugestivas perspectivas que quedan abiertas a partir de la institución de los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas.