

# CONSOLIDACIÓ DELS CONSELLS CONSULTIUS A ESPANYA I EL SEU PAPER COM A GARANTS DE L'AUTONOMIA

Juan Cano Bueso\*

## Sumari

I. Els orígens

II. La consolidació

III. La funció

III.1. Participació en la funció legislativa

III.2. Contribució a l'exercici de la funció executiva i administrativa

III.3. Intervenció dels procediments administratius

III.4. Els consells consultius com a guardians de l'autonomia

III.4.1. Defensa d'una comprensió àmplia de la legitimació dels executius autonòmics en els recursos d'inconstitucionalitat: «afectació de l'àmbit propi d'autonomia»

III.4.2. Interpretació estricta del concepte de «normes bàsiques» o «bases» d'una determinada matèria

III.4.3. Doctrina dels òrgans consultius sobre l'abast dels denominats títols horitzontals

---

\* Juan Cano Bueso, president del Consell Consultiu d'Andalusia, catedràtic de dret constitucional i lletrat del Parlament d'Andalusia. Article rebut el 23.04.2009. Avaluació cega: 18.05.2009. Data d'acceptació de la versió final: 1.06.2009.

## I. Els orígens

La Constitució espanyola de 1978 (CE) regula el Consell d'Estat a l'article 107 com a «òrgan consultiu suprem del Govern» i reexpedeix a una llei orgànica l'establiment de la seva composició i competències (LOCE 3/1980). Tanmateix, malgrat la dicció literal de l'article 107 CE, el Tribunal Constitucional espanyol ha establert que el Consell d'Estat «té en realitat el caràcter d'òrgan d'Estat» amb rellevància constitucional al servei de la concepció de l'Estat que la Constitució estableix», subratllant que així resulta del disseny competencial que es remet la Norma fonamental, atesa la seva composició i les seves funcions consultives, que s'estenen també a les CA (STC 56/1990).

En efecte, l'article 23 (avui 24) de la LOCE citada estableix que «les comunitats autònomes podran, per mitjà dels seus presidents, sol·licitar dictamen del Consell d'Estat, ja sigui en Ple o bé en Comissió Permanent, en aquells assumptes en què, per l'especial competència o experiència d'aquest, ho considerin convenient. El dictamen serà preceptiu per a les comunitats autònomes en els mateixos casos previstos en aquesta Llei per a l'Estat, quan hagin assumit les competències corresponents».

Aquest precepte va ser objecte d'una polèmica doctrinal i jurisprudencial i va donar lloc al plantejament d'una qüestió d'inconstitucionalitat per part de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Autònoma Valenciana, resolt per la important STC 204/1992.

Així centrada la qüestió, el primer que hom podria preguntar és si el Consell d'Estat podia intervenir consultivament en relació amb les disposicions i actes administratius de les comunitats autònomes, i si aquesta intervenció era constitucionalment adequada una vegada consolidat el procés de descentralització política de l'Estat de les autonomies.

La controvèrsia portava causa que el Consell d'Estat és un òrgan previst i garantit per l'article 107 CE, que el defineix com a «òrgan consultiu suprem del Govern». En principi, l'àmbit objectiu d'actuació sembla clar, ja que, sistemàticament, el terme «Govern» que l'article 107 utilitza al·ludeix a l'òrgan que regula el títol IV de la Constitució, referit de manera inequívoca al Govern de la Nació i no a altres òrgans de naturalesa governativa, com ara els consells de Govern de les comunitats autònomes. Tampoc no es pot entendre que, per «Govern», l'article 107 compregui, en general, l'anomenat poder executiu, incloent-hi qualsevol Administració pública, ja que Govern i Administració són complexos orgànics diferents i estan perfectament diferenciats en el títol IV de la CE. D'altra banda, els antecedents legislatius confirmen aquesta tesi, ja que precisament la menció del Consell d'Estat com a òrgan suprem consultiu «en matèries de Govern i Administració», que figurava en el text del Projecte de Constitució aprovat per la Comissió Constitucional del Congrés, va ser substituïda conscientment per la definició més estricta d'«òrgan consultiu suprem del Govern». Per tant, del primer incís d'aquest article no es pot deduir que la Constitució imposi la intervenció consultiva del Consell d'Estat en relació amb l'actuació dels governs i les administracions de les comunitats autònomes.

Ara bé, el Tribunal Constitucional, basant-se en un fonament jurídic dubtós, ha afirmat que el fet «que l'article 107 CE no prevegi expressament sinó la funció consultiva que el Consell d'Estat desenvolupa per al Govern de la Nació, no vol dir que aquest òrgan hagi de quedar confinat a l'exercici d'aquesta funció específica i

que no es pugui estendre l'abast de la seva intervenció consultiva». El Tribunal Constitucional fa notar que «l'àmbit d'actuació del Consell d'Estat és molt més ampli, i s'ha configurat històricament com a òrgan consultiu de les administracions públiques». A partir d'aquesta constatació, i subratllant que el Consell d'Estat no forma part de l'Administració activa, està dotat d'autonomia orgànica i funcional, i de garanties d'objectivitat i independència, el Tribunal Constitucional conclou que aquestes característiques «l'habiliten per al compliment d'aquesta tasca, més enllà de la seva condició essencial d'òrgan consultiu del Govern, també en relació amb altres òrgans governatius i amb administracions públiques diferents de la de l'Estat, en els termes que les lleis disposin, conforme a la Constitució» (STC 204/1992, FJ 4).

D'aquesta manera, el Tribunal Constitucional qualifica de «pacífica» la previsió legal prevista en el paràgraf primer del mateix article 23 de la LOCE, que permet que les comunitats autònomes sol·licitin dictamen del Consell d'Estat quan l'estimin convenient, i fins i tot invoca la vigent intervenció preceptiva del Consell d'Estat en procediments o actuacions de l'Administració local (art. 13.1 i 48 de la Llei de bases del règim local, entre altres preceptes legals diversos). Dit d'una altra manera, el Tribunal entén que l'article 107 CE no ha disposat que el Consell d'Estat sigui l'òrgan superior consultiu dels governs de les comunitats autònomes i de les administracions respectives, però tampoc impedeix que exerceixi aquesta funció consultiva.

A la vista de tot l'anterior, el Tribunal Constitucional conclou que: «el Consell d'Estat pot exercir aquesta funció d'òrgan consultiu amb rellevància constitucional “al servei de la concepció de l'Estat que la Constitució estableix”, a la qual ens referíem en la STC 56/1990 (fonament jurídic 37). I això sens perjudici del principi d'autonomia sancionat pels art. 2 i 137 CE, ja que, tal com subratlla aquesta Sentència, “no forma part de l'Administració activa”, sinó que és «un òrgan consultiu que actua, en tot cas, amb autonomia orgànica i funcional en garantia de la seva objectivitat i independència”».

Tanmateix, la qüestió plantejada davant el Tribunal Constitucional no era si el Consell d'Estat podia actuar com a òrgan consultiu de les comunitats autònomes, qüestió sobre la qual el Tribunal es pronuncia afirmativament, sinó si el sistema de fonts previst constitucionalment admet que una llei orgànica pugui regular aquesta matèria i amb l'abast que li confereix.

Per contestar a aquesta qüestió cal deixar ben clar que la remissió que l'article 107 CE opera en favor de la LOCE no és ni pot ser una remissió incondicionada o il·limitada. Al contrari, és obvi que el contingut d'aquesta Llei orgànica està limitat pels principis i preceptes constitucionals i, molt singularment, pels que regulen el repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. En efecte, l'últim incís de l'article 107 CE estableix una reserva de llei orgànica per determinar les competències del Consell d'Estat, però no és una norma atributiva de competències materials de l'Estat, de manera que no altera el règim de competències que es dedueix del títol VIII de la Constitució.

El Tribunal comprèn que el desplegament de l'Estat autonòmic i la profunda descentralització del poder operada a Espanya no admetria que un òrgan com aquest —que des de la seva creació per Carles I el 1526 a la ciutat de Granada ha representat, al costat d'altres òrgans, la visualització històrica del centralisme monàrquic— monopolitzés la funció consultiva dels poders sorgits a redós de la nova estructura territorial de l'Estat. Això porta l'interpret suprem de la Constitució a posar en valor el principi d'autoorganització de cada Comunitat Autònoma:

«La intervenció preceptiva d'un òrgan consultiu de les característiques del Consell d'Estat, sigui vinculant o no, suposa en determinats casos una garantia importantíssima de l'interès general i de la legalitat objectiva i, a conseqüència d'això, dels drets i interessos legítims dels qui són part d'un determinat procediment administratiu. Per raó dels assumptes sobre els quals recau i de la naturalesa d'aquest òrgan, es tracta d'una funció molt qualificada que permet al legislador elevar la seva intervenció preceptiva, en determinats procediments ja siguin de la competència estatal o bé de l'autonòmica, a la categoria de norma bàsica del règim jurídic de les administracions públiques o part del procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE). Tanmateix, aquesta garantia procedimental s'ha de cohonstar amb les competències que les comunitats autònomes han assumit per regular l'organització de les seves institucions d'autogovern (art. 148.1.1 CE), de manera que aquesta garantia procedimental ha de respectar alhora les possibilitats d'organització pròpia de les comunitats autònomes que deriven del principi d'autonomia organitzativa (art. 147.2.c i 148.1.1 CE)» (FJ 4).

L'anterior porta el Tribunal Constitucional a considerar que «cap precepte constitucional, i encara menys el que es refereix al Consell d'Estat, impedeix que en l'exercici d'aquesta autonomia organitzativa les comunitats autònomes puguin establir, en el seu àmbit, òrgans consultius equivalents al Consell d'Estat quant a la seva organització i competències, sempre que aquestes se cenyeixin a l'esfera d'atribucions i activitats dels respectius governs i administracions autonòmiques» (FJ 4).

Per això, es reconeix que si una comunitat autònoma, en virtut de la seva potestat d'autoorganització (art. 148.1.1 CE), crea un alt òrgan consultiu semblant, no hi ha dubte que pot dotar-lo, en relació amb les actuacions del Govern i l'Administració autonòmica, de les mateixes facultats que la LOCE atribueix al Consell d'Estat, llevat que l'Estatut d'autonomia estableixi una altra cosa, i naturalment sens perjudici del que disposa l'article 153.b, en relació amb el 150.2 de la CE.

En paraules del Tribunal Constitucional, aquesta tesi ha de ser admesa, ja que altrament quedarien greument compromesos alguns dels principis en què es funda l'organització territorial de l'Estat d'acord amb el disseny constitucional: «Abans que res, la mateixa potestat d'autoorganització de les comunitats autònomes, ja que si aquestes creen un òrgan consultiu propi dotat de les mateixes funcions que el Consell d'Estat és, clarament, perquè han decidit deixar les garanties procedimentals referides a través de la seva organització, substituint la que fins ara ha estat oferint aquell òrgan consultiu estatal també en l'àmbit de competència de les comunitats autònomes. Aquesta decisió es troba plenament legitimada per l'article 148.1.1 de la CE i els preceptes concordants dels estatuts d'autonomia. A més, caldria afegir que molt probablement seria innecessari i, sens dubte, costós i dilatori que en un mateix procediment s'hagués de demanar successivament dictamen d'un alt òrgan consultiu autonòmic de característiques semblants al Consell d'Estat i del mateix Consell d'Estat, amb menyspreu dels principis d'eficàcia administrativa (art. 103.1 CE) i eficiència i economia de la despesa pública (art. 31.2 CE)» (FJ 4).

L'observança d'aquells principis, fonamentals perquè funcioni correctament l'Estat de les autonomies, va portar el Tribunal Constitucional a concloure que la intervenció de l'òrgan consultiu autonòmic exclou la del Consell d'Estat, llevat que la Constitució, els estatuts d'autonomia o la llei autonòmica estableixin el contrari per a supòsits determinats. El legislador estatal també ho ha entès així, en dictar la legislació bàsica sobre règim local o sobre el procediment administratiu general:

«En conseqüència, i pel que aquí interessa, no només cal reconèixer les competències de les comunitats autònomes per crear, en virtut de les seves potestats d'autoorganització, òrgans consultius propis de les mateixes característiques i amb funcions idèntiques o semblants a les del Consell d'Estat, sinó, per la mateixa raó, considerar possible constitucionalment la substitució de l'informe preceptiu d'aquest últim pel d'un alt òrgan consultiu autonòmic, en relació amb l'exercici de les competències de la Comunitat respectiva, com a especialitat derivada de la seva organització pròpia.

»Però si és necessari reconèixer aquesta possibilitat de substitució, també cal afirmar que on no existeixin, o fins que n'hi hagi, uns òrgans consultius autonòmics semblants, dotats de les característiques d'organització i funcionament que n'assegurin la independència, objectivitat i rigorosa qualificació tècnica, és a dir, en aquelles comunitats autònomes que no comptin amb aquesta especialitat derivada de la seva organització pròpia, les garanties procedimentals esmentades exigeixen mantenir la intervenció preceptiva del Consell d'Estat, com a òrgan al servei de la concepció global de l'Estat que la Constitució estableix» (FJ 5).

Aquesta important STC 204/1992 és una mena de sentència interpretativa que va desqualificar l'atribució del «monopoli» de la funció consultiva al Consell d'Estat sense concedir-li tampoc la «supremacia assessora» que invocava la representació processal del Govern de la Nació. La interpretació va consistir a entendre que l'article 23 LOCE no és contrari a la Constitució, sempre que s'entengui que el dictamen del Consell d'Estat tan sols és exigible a les comunitats autònomes que no hagin creat el seu òrgan consultiu propi.

Resumint l'exposat fins aquí, es conclou que el dictamen del Consell d'Estat s'exigeix, sens dubte, per als actes del Govern i de l'Administració central, i també per als de les administracions públiques de les comunitats autònomes, de les corporacions locals o de les universitats, sempre que en aquesta Comunitat Autònoma no hi hagi consell consultiu propi.

## II. La consolidació

En el moment en què es pronuncia el Tribunal Constitucional, només Catalunya (1981) i Canàries (1984) havien creat els seus propis òrgans consultius.<sup>1</sup> Doncs bé, aclarida per l'interpret suprem de la Constitució la possibilitat que les comunitats autònomes puguin disposar dels seus propis consells consultius, ja sigui perquè així ho prevegin els seus estatuts d'autonomia, o bé perquè així els hagin creat per llei a l'empara de les seves competències d'autoorganització, i que la intervenció d'aquests desplaça la que efectuava el Consell d'Estat, el

<sup>1</sup> Anteriorment al recent procés de reformes estatutàries, només l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 (art. 41), l'Estatut d'autonomia de les Canàries de 1982 (art. 43) i l'Estatut d'autonomia d'Extremadura de 1983 (art. 54) van preveure la creació de consells consultius, però l'absència de previsió estatutària no va ser obstacle perquè les comunitats autònomes, a l'empara de les seves potestats d'autoorganització, creessin els seus propis consells, sobretot a partir de la senda oberta per la STC 204/1992. En concret, l'article 41 del referit Estatut d'autonomia de Catalunya va establir que «una llei de Catalunya crearà i regularà el funcionament d'un organisme de caràcter consultiu que dictaminarà, en els casos que la mateixa llei determinarà, sobre l'adequació al present Estatut dels projectes o proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament de Catalunya». Al mateix article es va disposar que «la interposició davant del Tribunal Constitucional del recurs d'inconstitucionalitat pel Consell Executiu o Govern de la Generalitat o pel Parlament de Catalunya exigirà com a requisit previ un dictamen de l'esmentat organisme».

model s'ha anat generalitzant, de manera que en aquests moments només la Comunitat Autònoma de Cantàbria no ha procedit a crear el seu propi òrgan consultiu.<sup>1</sup>

Atès el model seguit pels altres setze consells consultius en funcionament, és possible observar l'existència de dos arquetips: els d'extracció exclusivament governamental i els de composició mixta governamental i parlamentària. A més, Catalunya ha creat al seu nou Estatut d'autonomia el Consell de Garanties Estatutàries, de complex encaix institucional (en conferir l'art. 76 «caràcter vinculant» als dictàmens relatius a projectes de llei i proposicions de llei del Parlament de Catalunya que desenvolupin o afectin drets reconeguts a l'Estatut), que comparteix la funció consultiva amb la Comissió Jurídica Assessora, configurada com a alt òrgan consultiu del Govern català.<sup>2</sup> Fora d'això, encara que al País Basc l'òrgan s'insereix en l'estructura dels serveis jurídics

<sup>1</sup> En aquest procés, al costat de les referències que s'efectuen als òrgans consultius de Catalunya, es poden esmentar les fites següents:

- La Llei 4/1984, de 6 de juliol, crea el Consell Consultiu de Canàries (actualment regulat per la Llei 5/2002, de 3 de juny).
- Mitjançant la Llei 5/1993, de 15 de juny, es crea el Consell Consultiu de les Illes Balears (modificada per la Llei 2/1995, de 22 de febrer).
- El Consell Consultiu d'Andalusia va ser creat per la Llei 8/1993, de 19 d'octubre (actualment es regula per la Llei 4/2005, de 8 d'abril, del Consell Consultiu d'Andalusia, que deroga l'anterior).
- La Llei 10/1994, de 19 de desembre, va crear el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (modificada per les lleis 14/1997, de 26 de desembre, 11/2002, de 23 de desembre, 16/2003, de 17 de desembre, 5/2005, de 4 d'agost, i 10/2006, de 26 de desembre).
- La Llei 9/1995, de 10 de desembre, va crear el Consell Consultiu de Galícia.
- El Consell Consultiu de Castella-la Manxa es va crear per la Llei 8/1995, de 21 de desembre, del Govern i del Consell Consultiu de Castella-la Manxa (derogada per la Llei 7/1997, de 5 de setembre —modificada al seu torn per Llei 4/2000, de 7 de juny; la normativa vigent és la Llei 11/2003, de 25 de setembre, del Govern i del Consell Consultiu de Castella-la Manxa, que deroga la llei anterior).
- La Llei 2/1997, de 19 de maig, va crear el Consell Jurídic de la Regió de Múrcia.
- La Llei foral 8/1999, de 16 de març, crea i regula el Consell de Navarra (modificada per la Llei foral 25/2001, de 10 de desembre).
- El Consell Consultiu de La Rioja va ser creat i regulat per la Llei 3/1995, de 8 de març (actualment regulat per la Llei 3/2001, de 31 de maig, modificada per les lleis 4/2005, d'1 de juny, i 5/2008, de 23 de desembre).
- La Comissió Jurídica Assessora del Govern d'Aragó es va regular per la Llei 1/1995, de 16 de febrer, del President i del Govern d'Aragó (va ser modificada per la Llei 11/2000, de 27 de desembre; el text refós de la Llei del President i del Govern d'Aragó, aprovat pel Decret legislatiu 1/2001, de 3 de juliol, integra els preceptes d'ambdues lleis). Com a novetat significativa, cal destacar que la Llei 1/2009, de 30 de març, regula el Consell Consultiu d'Aragó, en desenvolupament de l'article 58 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó, aprovat per la Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril, i deroga el títol VI del text refós de la Llei del President i del Govern d'Aragó, abans esmentat.
- La creació i regulació del Consell Consultiu d'Extremadura es duu a terme per la Llei 16/2001, de 14 de desembre.
- La Llei 1/2002, de 9 d'abril, crea i regula el Consell Consultiu de Castella i Lleó.
- La Llei 9/2004, de 24 de novembre, crea i regula la Comissió Jurídica Assessora d'Euskadi.
- La creació i la regulació del Consell Consultiu del Principat d'Astúries es duu a terme mitjançant la Llei 1/2004, de 21 d'octubre.
- És la Llei 6/2007, de 21 de desembre, reguladora del Consell Consultiu de la Comunitat de Madrid, la que dona lloc a l'òrgan consultiu de creació més recent.
- 

<sup>2</sup> El desenvolupament de l'article 41 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 es va fer efectiu amb la Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat (modificada per les lleis 13/1985, de 25 de juny, i 4/1999, de 12 de juliol, i derogada per la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries), en la qual apareix concebut com un òrgan consultiu amb característiques pròpies, en no poder establir-se una equivalència amb les funcions del Consell d'Estat, mentre que les seves comeses apareixen lligades a «grans assumptes» relacionats amb l'observança i el compliment de la Constitució i l'Estatut d'autonomia de Catalunya, atesa la seva intervenció no solament en els conflictes constitucionals de competència, recursos d'inconstitucionalitat i conflictes en defensa de l'autonomia local, sinó també, i de manera molt particular, la tasca de control de l'adequació a l'Estatut de Catalunya dels projectes i proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació pel Parlament de Catalunya. A aquest efecte es preveu l'emissió de dictamen a iniciativa de dos grups parlamentaris, d'una desena part dels diputats o del Consell Executiu. L'article 76 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 regula el Consell de Garanties Estatutàries. En la regulació esmentada es continuen apreciats les peculiaritats apuntades, a la qual s'afegeix ara, singularment, la de l'apartat 4 de l'article esmentat que atribueix caràcter vinculant als dictàmens relatius a projectes de llei i proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin els drets reconeguts a l'Estatut. En aquest mateix sentit, es pot remetre al que disposa l'article 16 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, la qual regula les matèries objecte de dictamen, i a l'article 18 de la mateixa Llei, referit als dictàmens vinculants.

centrals del Govern,<sup>3</sup> es pot afirmar que els òrgans consultius creats comparteixen essencialment un model, d'acord amb les exigències de la jurisprudència constitucional;<sup>4</sup> de tots ells, el Consell Consultiu d'Andalusia és el que té un major ventall competencial i una composició més nombrosa.

### III. La funció

Si, en general, des de la perspectiva orgànica, en la regulació dels òrgans consultius destaca la seva posició com a òrgan consultiu superior de la Comunitat Autònoma respectiva, des del punt de vista funcional cal fer notar que aquests òrgans tenen com a funció primordial la tutela de la legalitat i de l'estat de dret, la defensa de l'interès general i la salvaguarda dels drets dels ciutadans. En aquest sentit, encara que amb diferències i matisos que no es poden abordar en aquest article, la major part dels òrgans consultius constaten l'adequació de projectes de decrets i avantprojectes de lleis a la Constitució, a l'Estatut i a la resta de l'ordenament jurídic, vetllen per la qualitat de les normes i les bones pràctiques administratives i exerceixen en els procediments administratius als quals són cridats pel legislador una important funció fiscalitzadora, crucial per assegurar que les administracions públiques actuen conforme a dret, d'acord amb l'interès públic, i respectant els drets i llibertats dels ciutadans. En aquest pla, més enllà de les normes concretes o els expedients sotmesos a dictamen, cal reconèixer que en els darrers anys s'aprecia una funció pedagògica i propedèutica per tal de propiciar una bona legislació i el principi de bona administració, que ha calat en el recent procés de reformes estatutàries (v., entre d'altres, els art. 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i 31 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia).

L'existència dels òrgans consultius cobra una importància especial en el marc de l'estat social que la Constitució i els estatuts d'autonomia acullen. Com se sap, l'estat social de dret es caracteritza per una presència creixent dels poders executius i administratius deguda a la multiplicitat de fins i tasques que els poders públics despleguen. La presència potent de les administracions públiques en la vida econòmica, la garantia que l'estat prestador de serveis representa i, en definitiva, l'«estat de drets» que la suprema norma prescriu han produït, correlativament, una deslegalització important i una proliferació d'actes procedents de l'exercici de la potestat

---

És la Comissió Jurídica Assessora la que a Catalunya assumeix competències equivalents al Consell d'Estat. En aquest sentit, va ser regulada per la Llei 3/1985, de 15 de març, de reorganització de la Comissió Jurídica Assessora, reformada per la Llei 21/1990, de 28 de desembre; ambdues objecte de refosa pel Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març. La regulació en vigor prové de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, modificada per la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern. Apareix prevista com a òrgan estatutari a l'article 72.1 del vigent Estatut d'autonomia de Catalunya, en el qual es defineix com a alt òrgan consultiu del Govern.

<sup>3</sup> Va ser la reforma de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, operada per la Llei 4/1999, de 13 de gener, la que va permetre aquesta solució, en introduir la disposició addicional dissetena, en la qual es preveu que els serveis jurídics de l'Administració activa de les comunitats autònomes puguin assumir l'exercici de la funció consultiva, sempre que quedi garantida la independència jeràrquica, orgànica i funcional, i la col·legialitat en l'exercici de la tasca esmentada. Aquest model es consolida en la Llei del Parlament basc 9/2004, de 24 de novembre, de la Comissió Jurídica Assessora d'Euskadi, la qual, després de la seva etapa inicial, estén les seves funcions al conjunt de les administracions de la Comunitat Autònoma d'Euskadi incloses en el seu àmbit d'actuació. Encara que es continua reconeixent que la Comissió esmentada s'adscriu a l'òrgan de què depenguin els serveis jurídics centrals del Govern Basc, l'adscripció té lloc sense integrar-se en l'estructura jeràrquica de l'Administració, alhora que es garanteix la «plena autonomia jeràrquica i funcional, com a garantia de la seva objectivitat i imparcialitat» i un estatut personal dels seus membres emparats per un principi d'inamovibilitat durant el seu mandat.

<sup>4</sup> Una raó de semblança que exigeix que els òrgans consultius autonòmics estiguin dotats de les característiques d'organització i funcionament que n'assegurin la independència, l'objectivitat i la rigorosa qualificació tècnica (així ho subratlla, com s'ha dit, la STC 204/1992, FJ 5).

Abans, la STC 56/1990, de 29 de març, va destacar en el FJ 37 que el Consell d'Estat no forma part de l'Administració activa i és, al contrari, conforme a l'article 107 CE i a l'article 1.1 de la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril (LOCE), un òrgan consultiu que actua, en tot cas, amb autonomia orgànica i funcional en garantia de la seva objectivitat i independència (art. 1.2 LOCE).

reglamentària de l'Administració i de l'actuació administrativa quotidiana. Això respon a la celeritat i la promptitud amb què cal que els responsables polítics adoptin decisions incompatibles amb la relativa lentitud dels procediments parlamentaris.

Ja fa alguns anys es va dir que el poder polític governamental, limitat parlamentàriament i controlat jurídicament, constituïa la forma de la democràcia política dels nostres dies. I en aquesta constel·lació de controls jurídics del poder polític legislatiu i administratiu s'incardina i cobra sentit l'existència dels consells consultius.

Explicada així la raó de la seva existència, els consells consultius han contribuït d'una manera precisa i directa a la custòdia de principis constitucionals estructuradors de la forma de distribució territorial del poder i, molt especialment, del principi d'autonomia, tasca a què s'al·ludirà després en un apartat específic. Gràcies a aquesta tasca, han irradiat la seva contribució a bona part de les funcions més transcendents que tenen relació tant amb l'estat social i democràtic de dret com amb el funcionament del subsistema parlamentari de govern.

### III.1. Participació en la funció legislativa

Aquesta participació té lloc en fase preparlamentària, mitjançant l'emissió dels dictàmens corresponents als avantprojectes de lleis, sense excloure que per la via de dictamen facultatiu en altres ocasions se'ls sol·liciti el marc general normatiu que un determinat text legal hauria de contenir. A la seva contribució a la preservació de la distribució constitucional de competències ens referirem després; ara n'hi ha prou amb assenyalar que els consells consultius han dut a terme una tasca important per garantir la submissió de les disposicions legals i reglamentàries als límits que els són propis.

Així, davant la incertesa creada per l'existència de llacunes o insuficiència de regulació en la normativa constitucional i estatutària sobre institucions tan importants com el Pressupost de la Comunitat, el Consell Consultiu d'Andalusia va apostar des del 1994, malgrat la incertesa creada per alguna sentència del TC (Sentència 116/1994), per extreure del bloc de la constitucionalitat límits precisos sobre l'àmbit material de les lleis del Pressupost de la Comunitat Autònoma, amb la qual cosa s'han evitat declaracions d'inconstitucionalitat. Efectivament, la doctrina d'alguns consells consultius (concretament, ens remetem als dictàmens emesos pel Consell Consultiu d'Andalusia),<sup>5</sup> apostant decididament per l'existència d'una funció i un contingut propi de la Llei del Pressupost, que no pot ser desbordada pel legislador, ha evitat la declaració d'inconstitucionalitat que de segur s'hagués produït de preceptes autonòmics per no presentar una connexió directa o ser un complement necessari del Pressupost. Aquesta posició ha estat ratificada per diferents sentències del Tribunal Constitucional que han declarat inconstitucionals algunes lleis de pressupostos de CA pel fet de no atènyer-se als límits esmentats (STC 174/1998, de 23 de juliol, entre d'altres).

L'exemple següent que val la pena assenyalar es refereix al nou instrument legislatiu, comunament anomenat «Llei d'acompanyament», aparegut com a conseqüència de la progressiva delimitació material del contingut de

---

<sup>5</sup> El CCA ha expressat des del 1994 la seva preocupació per la inclusió en la Llei del Pressupost de matèries que li són alienes o bé presenten una feble connexió amb el seu contingut (dictàmens 19/1994, 64/1995, 56 i 116/1996, 136/1997, 105/1998, 144/1999, 151/2000, 192/2001, 280/2002, 380/2003, 291/2004, 351/2005, 454/2006, 551/2007 i 565/2008).



les lleis de pressupostos, operada per la doctrina del TC (STC 76/1992). Aquestes lleis han merescut també una actitud crítica dels òrgans consultius per heterogènies i asistemàtiques.

Efectivament, constatant la reiteració d'aquest tipus de lleis en els darrers anys, els consells consultius s'han remès a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la interrelació entre tècnica normativa i seguretat jurídica (STC 46/1990, de 15 de març, i 150/1990, de 4 d'octubre, entre d'altres), així com a l'opinió expressada institucionalment sobre les deficiències tècniques que es presenten en les lleis d'acompanyament i els efectes negatius que se'n deriven.

En aquest sentit, el Consell Consultiu d'Andalusia ha exposat amb raó que el notable esforç dut a terme per depurar les lleis de pressupostos —adequant-les al contingut que els és propi d'acord amb el bloc de la constitucionalitat— resulta entelat pel recurs a aquest tipus de lleis, clarament vulneradores del principi de certesa del dret i de seguretat jurídica, i que va sorgir com a alternativa per salvar formalment les objeccions derivades de la utilització inadequada de les lleis de pressupostos com a vehicle de modificació de l'ordenament jurídic.<sup>6</sup> Així, partint de les exigències de claredat i certesa jurídica, diversos dictàmens han destacat la necessitat d'evitar el recurs abusiu a aquest tipus de lleis «que com a normes per definició heterogènies, poden traduir una deficient tècnica legislativa i posen en perill la seguretat jurídica». En la mateixa direcció, s'ha advertit que «hi ha algunes institucions que alerten sobre el perill que amaga l'ús indiscriminat de les lleis d'acompanyament o de mesures i comença a ser *communis opinio* que aquestes lleis, el contingut de les quals no està delimitat per la Constitució o els estatuts, a diferència de les de pressupostos, no poden tenir un objecte il·limitat que els permeti abordar qualsevol matèria».

Sobre la defensa de la seguretat jurídica en la funció específica dels consells consultius a què ara ens referim se'n podrien posar molts altres exemples,<sup>7</sup> però ara interessa que ens referim al context en el qual s'opera, destacant que els avantprojectes de llei examinats pels òrgans consultius no responen actualment tant a criteris de bona tècnica jurídica, com al fet que la norma es vinculi al context social del qual emana i respongui a una realitat social, econòmica i política cada vegada més complexa i bigarrada. És veritat que els avantprojectes de llei de l'estat social no són —ni ho pretenen prioritàriament— documents depurats, tècnics, pulcres i sistemàtics, per tal com es produeixen en un escenari de participació i trobada, de negociació i diàleg entre majoria i minoria: entre el Govern i l'Administració, d'una banda, i els agents socials i les entitats i organitzacions representatives d'interessos i valors, d'una altra.

És un procediment on preval el contingut sobre la qualitat de la norma i també la legitimitat i factibilitat del producte normatiu a la recerca del consens social que faciliti després l'aplicabilitat de la disposició aprovada. En definitiva, es realça el valor del pluralisme social i polític, del dret fonamental a la participació dels ciutadans i dels grups en què s'integren en detriment de la tècnica legislativa. Per tal com això és així —i no pot ser de cap altra manera en la democràcia social—, els consells consultius s'alcen com el contrapunt que, des del respecte ple a la decisió política del governant, orienta el seu esforç a vetllar per l'adequació de la norma a la Constitució,

<sup>6</sup> Dictàmens 117/1996, 136/1997, 106/1998, 193/2001 i 381/2003.

<sup>7</sup> Així, entre altres exemples, il·lustren la inseguretat jurídica que genera la tramitació accelerada i la defectuosa tècnica legislativa emprada en aquestes lleis els casos de modificació d'un mateix impost i d'un mateix precepte per dues lleis, que s'aproven el mateix dia, i la presumpta inconstitucionalitat per antinòmia entre dos articles de dues lleis que s'aproven el mateix dia (art. 24 de la Llei 24/2001, de 27 de desembre, i art. 26 de la Llei 21/2001, de la mateixa data). Un tercer exemple de falta de planificació en les tasques legislatives, descoordinació i precipitació, el veiem en les modificacions de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa introduïdes el 2003.

a l'Estatut i a tot l'ordenament jurídic, procurant que la norma respecti el repartiment constitucional de competències, observi en el seu procés d'elaboració els elements essencials del procediment i l'audiència als ciutadans i s'adeqüi al sistema constitucional de fonts. Però també es procura que la norma sigui lògica, sistemàtica i no incorri en contradiccions, que sigui, en definitiva, comprensible per al seu destinatari últim, que no és sinó la comunitat de ciutadans.

L'anàlisi d'aquesta funció important dels consells consultius porta a destacar que la seva tasca és tecnicojurídica i no política. És a dir, es pronuncien sobre qüestions de constitucionalitat i legalitat però no sobre aspectes d'oportunitat, llevat que els siguin sol·licitats expressament.

### III.2. Contribució a l'exercici de la funció executiva i administrativa

Els òrgans consultius contribueixen a l'exercici de la funció executiva i administrativa, dictaminant els projectes de decret, molts dels quals són disposicions generals d'alt contingut social i prestacional, la major part destinades a l'execució de les lleis aprovades pel Parlament, que permeten que adquireixi virtualitat administrativa pràctica la norma més general i abstracta continguda en la llei parlamentària. En aquest sentit, la funció consultiva ha pogut garantir no solament drets fonamentals en el sentit estricte del terme, sinó també drets essencials en les societats modernes com ara els continguts als articles 45 CE (dret al medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona i la qualitat de vida) i 47 CE (dret a gaudir d'un habitatge digne, regulació adequada del sòl que eviti l'especulació).

En aquesta funció a què es refereix aquest apartat, el contrast entre la llei objecte de desenvolupament i el reglament està orientat a evitar vicis de nul·litat, però també s'insisteix en la necessitat que les disposicions es configuren d'acord amb una bona tècnica legislativa, evitant contradiccions, llacunes o zones d'incertesa. Aquest paper positiu que poden exercir els òrgans consultius de vegades s'ignora perquè es confonen qüestions tècniques, que no deixen de ser jurídiques, amb qüestions d'oportunitat.

Aquesta tasca també contribueix a la defensa dels drets constitucionals, estatutaris o legals dels ciutadans, ja que és evident que no tots els desplegaments ajustats formalment a les lleis són igualment respectuosos envers els principis i drets que els executius i les administracions públiques estan obligats a observar.

Així mateix, tant en aquesta com en la funció anterior, s'ha de destacar el paper que han fet els consells consultius amb vista a l'efectivitat del dret de participació dels ciutadans en els procediments d'elaboració de normes, d'acord amb l'article 105 de la Constitució.

En concret, el Consell Consultiu d'Andalusia ha estat especialment escrupolós pel que fa al compliment del tràmit d'audiència, ja que ha efectuat una interpretació restrictiva d'aquells supòsits en què és possible prescindir-ne.<sup>8</sup> En el mateix sentit, els dictàmens verifiquen, en l'apartat de procediment, el compliment dels

---

<sup>8</sup> A tall d'exemple, el dictamen 277/2007 del Consell Consultiu d'Andalusia sobre l'avantprojecte de Llei d'educació d'Andalusia assenyala que es considera molt positiva la iniciativa de submissió a informació pública del text projectat, utilitzant a més els mitjans que ofereix la telemàtica, la qual cosa compta amb experiències positives en el dret comparat. Aquesta iniciativa, diu el Consell Consultiu, s'ha de considerar congruent amb la projecció que s'ha d'atribuir al principi participatiu en una societat que posa a l'abast dels ciutadans instruments nous i més àgils perquè puguin ser escoltats en el procediment d'elaboració de les disposicions que els afectin, la qual cosa implica facilitar la participació real, efectiva i directa d'aquells en els afers públics, en el sentit volgut per l'article 23.1 de la Carta Magna. En el dictamen 16/2005, fins i tot estimant formalment justificada la intervenció de les organitzacions o associacions a què es refereix la Revista catalana de dret públic, núm. 39, 2009

tràmits d'informe preceptiu, que en moltes ocasions han d'emetre òrgans de consulta i representació (p. ex.: Consell de Consumidors i Usuaris, etc.). És més, no solament es constata el compliment de les formalitats, sinó també la seva significació material, de manera que s'ha exigít que les al·legacions o observacions efectuades siguin objecte de valoració pel centre directiu encarregat de la instrucció del procediment.<sup>9</sup>

Però la defensa d'aquests drets, del pluralisme i de la participació dels interessats en les decisions que els concerneixen es fa efectiva moltes vegades en un altre nivell, del qual passem a ocupar-nos tot seguit.

### III.3. Intervenció dels procediments administratius

En l'actuació administrativa quotidiana, els consells consultius tenen un camp ampli per a la defensa del principi de bona administració i per aconseguir l'aplicació efectiva de la publicitat i la concurrència en la contractació administrativa, garantint que cobri eficàcia el principi, també constitucional, de responsabilitat de les administracions pel funcionament dels serveis públics.

Els procediments de revisió d'ofici a causa de nul·litat i la intervenció en els recursos extraordinaris de revisió brinden als consells consultius l'oportunitat de vetllar activament pel restabliment de la legalitat i la justícia, en supòsits taxats pel legislador. En aquest àmbit d'actuació, al costat del que abans es va assenyalar d'intervenció en el procés d'elaboració de normes, els consells consultius han fet també un paper important respecte a l'eficàcia dels drets fonamentals dels ciutadans, preservant, entre d'altres, els principis de mèrit i capacitat en

---

Llei per mitjà d'informes o consultes en el procés d'elaboració, el Consell Consultiu considera que, sens perjudici de l'anterior, «cal subratllar que el compliment o l'exclusió de l'audiència no s'ha de ser preveure sempre en termes de necessitat, o de transposició d'un estricte marc legal que no hi deixa cap opció, sinó de manera que permeti el seu desenvolupament, fins i tot en supòsits en què no sigui exigible estrictament, sempre que existeixin particularitats dignes de consideració. Així ho ha de destacar aquest Consell Consultiu, la missió del qual no es redueix a la detecció de vicis de legalitat ja que assoleix també l'assenyalament de les vies i solucions que s'acomodin més bé a les finalitats de cada institució».

La Comissió Jurídica Assessora de Catalunya manté una línia doctrinal d'interès en aquest punt. Així, en el dictamen 158/2007 exposa: «El Projecte no ha estat sotmès a informació pública ni al tràmit d'audiència. En aquest cas concret i atès el contingut de la norma projectada es pot considerar que, tot i la interpretació restrictiva del sentit aparentment discrecional que l'article 64 de la Llei 13/1989 sembla donar als tràmits esmentats i que, per tant, aquests s'hauran de respectar en gairebé totes les tramitacions de disposicions de caràcter general elaborades per la Generalitat, d'acord amb la interpretació d'aquests preceptes en vista dels articles 9.2, 24.1 i 105.a de la Constitució». En el dictamen 240/2003 s'assenyala que: «[...] aquests tràmits no eren indispensables, tenint present que es tracta d'un reglament de caràcter organitzatiu que no afecta de forma directa la posició jurídica dels ciutadans davant l'Administració, més enllà de l'afectació que per a l'interès general representa tota mesura orientada a la millora de l'organització administrativa. En aquest sentit, la norma, en si mateixa, no amplia ni restringeix els actes susceptibles de reclamació, atès que respon a les exigències organitzatòries de la llei que desplega, ni tampoc no incideix en els recursos que poden interposar els ciutadans, que es mantenen sense variació [...]. En qualsevol cas, aquesta Comissió recorda que l'Administració activa ha de motivar en la documentació integrant de l'expedient les raons per les quals es consideren innecessaris els tràmits d'informació i audiència pública». I en el dictamen 235/2003, la Comissió Jurídica Assessora precisa que: «[...] el Projecte no se sotmeté a informació pública, malgrat que afecta directament un nombre important de ciutadans individualment considerats (per exemple els que practiquen la pesca esportiva). Com ha reiterat aquesta Comissió Jurídica Assessora, la discrecionalitat aparent que en relació amb el tràmit d'informació pública sembla que conté l'article 64 de la Llei 13/1989 esmentada no és tal si aquest precepte s'interpreta d'acord amb el que disposa l'article 105.a de la Constitució. En la tramitació de l'expedient no s'han fet efectives, per tant, les exigències constitucionals de participació dels ciutadans, directament o a través de les organitzacions i les associacions reconegudes, en l'elaboració de les disposicions que els afecten». De la mateixa manera, en el dictamen 292/2003 es diu: «[...] el Projecte no se sotmeté a informació pública, malgrat que pot afectar els titulars d'explotacions agràries que no siguin membres de les entitats consultades. Tal com ha reiterat aquesta Comissió Jurídica Assessora, la discrecionalitat aparent que sembla contenir-se en l'article 64 de l'esmentada Llei 13/1989 en relació amb el tràmit d'informació pública no és tal si aquest precepte s'interpreta d'acord amb el que disposa l'article 105.a de la Constitució».

<sup>9</sup> Aquesta exigència de valoració d'al·legacions i informes ha adquirit carta de naturalesa a l'article 45 de la Llei 6/2006, de 24 d'octubre, del Govern de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, i el seu compliment significa, com assenyala el CCA, que es dota de veritable sentit els tràmits desenvolupats, que en cap cas no poden ser considerats simples formalismes.

procediments selectius i concursos d'accés a la funció pública professional, de promoció o trasllat (en salvaguarda del principi d'igualtat d'accés que garanteix l'art. 23.2 en relació amb el 103.3 CE).

Encara que no tots tenen competència en aquesta matèria, cal subratllar el paper dels consells consultius en matèria d'urbanisme, en el qual s'han mostrat altament exigents amb l'observança de la legalitat urbanística i del medi ambient com a bé jurídic essencial en una societat postindustrial que necessita harmonitzar el creixement econòmic amb el principi de sostenibilitat ambiental.<sup>10</sup>

#### III.4. Els consells consultius com a guardians de l'autonomia

Si s'analitzen amb deteniment les funcions a què ens hem referit, es pot afirmar que en totes elles els consells consultius poden ser vistos, d'una manera o d'una altra, com a guardians de l'autonomia, no solament de la respectiva comunitat autònoma, sinó també de l'autonomia de les entitats locals.

Des d'aquest punt de vista, cridem l'atenció sobre la rellevància de la interpretació que els consells consultius efectuen respecte a les disposicions legals o reglamentàries objecte de dictamen, però també en els recursos d'inconstitucionalitat, conflictes de competències i conflictes en defensa de l'autonomia local lligats al model d'estat, la naturalesa estructural del qual demana la intervenció d'òrgans amb una preparació rigorosa a l'hora de delimitar la distribució de competències i l'abast de l'autonomia de les entitats territorials diferents de l'Estat.

Naturalment, el paper que han fet els consells consultius com a «guardians de l'autonomia» té com a premissa obligada el reconeixement que la Constitució reserva al Tribunal Constitucional, de manera que els pronunciaments d'aquells parteixen de la doctrina del Tribunal sobre una qüestió determinada, sens perjudici que els òrgans consultius hagin deixat constància, en ocasions, d'altres alternatives interpretatives del bloc de la constitucionalitat, que podrien propiciar una evolució en la jurisprudència constitucional.

En aquest sentit, no és fútil recordar que la construcció de l'Estat autonòmic és en bona mesura tributària de la jurisprudència de l'interpret suprem de la Constitució. El plantejament dels recursos d'inconstitucionalitat o dels conflictes de competències i també els conflictes en defensa de l'autonomia local formen part de la naturalesa estructural d'aquest model d'estat —federal, federalitzant o autonòmic—, cridat a funcionar mitjançant les tècniques d'ajust d'un engranatge complex, regides pels principis constitucionals de cooperació, col·laboració i auxili mutu, i on l'interpret suprem de la Constitució acaba per definir els àmbits respectius de cada poder territorial, a recer dels vents centrípets o centrífugs dominants en cada moment del procés històric. Per tot això, lluny de veure la conflictivitat competencial amb un sentit traumàtic i disfuncional, es presumeix, al contrari, que aquesta és connatural a un procés dialèctic d'ajust de poders, que no és estàtic sinó dinàmic, i que cobra virtualitat jurídica i política en la mesura que el conjunt del sistema realitza la democràcia i posa el poder polític i administratiu al servei dels ciutadans.

---

<sup>10</sup> En aquesta matèria la participació dels consells consultius és encara més important quan s'exigeix dictamen favorable (preceptiu i vinculant) per procedir a modificacions urbanístiques que tinguin com a finalitat alterar les zones verdes, els espais lliures, els equipaments públics. En el cas del Consell Consultiu d'Andalusia s'afegeix també la intervenció per desdotar sòls reservats a habitatges de protecció oficial o altres règims de protecció pública.

Dit l'anterior, hem volgut resumir la posició dels consells consultius com a defensors de l'esquema de distribució competencial i de l'exercici efectiu de les competències materials, amb suficients mitjans financers, destacant la seva intervenció en els aspectes que reflecteixen els subapartats següents, en els quals ens referim, breument, a qüestions que considerem molt il·lustratives. En aquest context citem alguns dictàmens significatius del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, del Consell Consultiu de les Canàries —els dos òrgans consultius autonòmics més antics— i del Consell Consultiu d'Andalusia.

#### III.4.1. Defensa d'una comprensió àmplia de la legitimació dels executius autonòmics en els recursos d'inconstitucionalitat: «afectació de l'àmbit propi d'autonomia»

Davant posicions restrictives injustificades, els consells consultius s'han vist assistits en aquest punt per l'avaluació de la jurisprudència constitucional, que els ha permès defensar una legitimació àmplia dels executius autonòmics per interposar el recurs d'inconstitucionalitat.<sup>11</sup> Així, cal recordar que una primera posició del Tribunal Constitucional (manifestada en la Sentència 25/1981, de 14 de juliol) identificava àmbit d'autonomia amb competència pròpia. Ara bé, a partir de la Sentència 84/1982, de 23 de desembre, el Tribunal esmentat declara que la legitimació de les comunitats autònomes s'estén objectivament a l'àmbit dels seus interessos peculiars que es veuen afectats per la regulació estatal d'una matèria sobre la qual també la Comunitat Autònoma en qüestió disposa de competències pròpies.<sup>12</sup>

Així, a tall d'exemple, el Consell Consultiu d'Andalusia ha manifestat reiteradament (dictamen 235/2004, entre d'altres) que en aquesta qüestió no es pot efectuar una interpretació que impliqui una restricció injustificada de la legitimació reconeguda genèricament a l'article 162.1.a de la Constitució.<sup>13</sup>

#### III.4.2. Interpretació estricta del concepte de «normes bàsiques» o «bases» d'una determinada matèria

La tasca dels consells consultius tant en relació amb procediments d'elaboració de normes, com en relació amb recursos d'inconstitucionalitat i conflictes de competències, els ha portat sovint a analitzar la *proporció* de les normes bàsiques, a fi de concloure si una determinada formulació de les bases o el desplegament projectat és constitucionalment legítim. En aquesta tasca de delimitació incumbeix als consells consultius advertir sobre els excessos competencials en què han pogut incórrer les disposicions estatals autoqualificades com a bàsiques,

<sup>11</sup> L'article 162.1.a de la Constitució habilita per interposar el recurs als òrgans col·legiats executius de les comunitats autònomes, encara que l'article 32.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional refereix la legitimació a l'exercici del recurs contra les lleis, disposicions o actes amb força de llei de l'Estat «que puguin afectar el seu àmbit propi d'autonomia».

<sup>12</sup> «El feix de competències de la Comunitat Autònoma, plasmació positiva del seu àmbit propi d'autonomia, és, simplement, el lloc on s'ha de situar el punt de connexió entre l'interès de la Comunitat i l'acció que s'intenta, però l'objectiu que aquesta persegueix, la pretensió a què dona lloc, no és la preservació o delimitació de l'àmbit competencial propi, sinó la depuració objectiva de l'ordenament mitjançant la invalidació de la norma inconstitucional» (STC 84/1982, de 23 de desembre [FJ 1]).

<sup>13</sup> Amb aquestes premisses, el dictamen CCA 61/2001 sobre el recurs d'inconstitucionalitat contra determinats articles de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, destaca que el punt de connexió resulta evident, ja que la Llei orgànica 8/2000 introdueix modificacions en la Llei orgànica 4/2000, que afecten els drets d'un col·lectiu de persones —els estrangers que es trobin a Espanya— respecte dels quals la Comunitat Autònoma d'Andalusia, en virtut del seu Estatut d'autonomia, haurà d'exercir en el seu àmbit territorial competències tan assenyalades com les relatives a assistència i serveis socials, sanitat i higiene, associacions, educació i d'altres. D'aquesta manera, es considera que la Comunitat Autònoma té uns interessos especialment qualificats, en la mesura que l'aplicació de la regulació introduïda per la Llei orgànica 8/2000 obligarà a adoptar decisions respecte dels estrangers en matèries de la seva competència. En tot cas, s'hi diu, més enllà de referents competencials puntuals, l'interès de la Comunitat Autònoma d'Andalusia per la depuració objectiva de l'ordenament jurídic resulta especialment justificable en aquest cas concret, tenint en compte l'entitat dels problemes constitucionals en joc.

garantint així la integritat de les competències autonòmiques.<sup>14</sup> Sobre aquesta qüestió, la doctrina dels consells consultius, sempre atempta a l'evolució de la jurisprudència constitucional, ha subratllat les possibilitats de desplegament autonòmic en l'exercici de l'autonomia política, on la regla és que les bases han de deixar marge suficient per donar cabuda a l'exercici d'opcions polítiques pròpies. En aquesta direcció s'observa, en efecte, que els consells consultius han insistit en el compliment de les exigències materials i formals de les normes bàsiques,<sup>15</sup> de manera que constitueixin autèntiques «bases» i no una regulació esgotadora d'una matèria que sostregui il·legítimament a les comunitats autònomes la seva competència pròpia.<sup>16</sup> En aquest punt, els consells consultius han subratllat també els trets estructurals d'allò bàsic, insistint en les exigències d'estabilitat i en el principi de preferència de llei, que garanteixen seguretat i certesa, i més respecte, en definitiva, a les competències autonòmiques de desplegament.

### III.4.3. Doctrina dels òrgans consultius sobre l'abast dels denominats títols horitzontals

En el mateix sentit de la preservació dels títols competencials autonòmics, cal referir-se a la tasca interpretativa dels consells consultius sobre els denominats títols competencials horitzontals de l'Estat, particularment respecte a l'abast de l'article 149.1.13 CE, que reserva a l'Estat la competència sobre un títol tan genèric com les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. Així s'ha fet, cas per cas, ponderant la finalitat de la norma estatal d'acord amb el seu objectiu predominant, com ensenya el Tribunal Constitucional, per evitar un buidament de les competències autonòmiques concretes.<sup>17</sup> D'aquesta manera s'ha examinat la legitimitat de la fixació de criteris generals i fórmules de planificació o coordinació per part de l'Estat en diversos sectors.<sup>18</sup>

Així mateix, s'ha de destacar la tasca interpretativa dels consells consultius sobre l'abast limitat de l'article 149.1.1 CE, relatiu a la competència estatal de «regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals». Com se sap, aquest títol competencial ha generat una notable conflictivitat perquè hi ha diferències a l'hora d'entendre aquest punt. En general, es pot afirmar que els consells consultius han defensat una línia restrictiva per evitar limitacions injustificades de les competències autonòmiques,<sup>19</sup> advertint amb suport en la jurisprudència constitucional que «condicions bàsiques» no és sinònim de «legislació bàsica», «bases» o «normes bàsiques», en observar supòsits

<sup>14</sup> A la inversa, la delimitació de què es parla pot portar a conclusions mitjançant les quals els consells consultius garanteixen també la preservació de les lleis orgàniques i les disposicions bàsiques dictades per l'Estat en l'exercici de les seves competències.

<sup>15</sup> Sobre aquestes exigències es poden citar nombrosos dictàmens del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya (entre els més recents, el dictamen 285/2008).

<sup>16</sup> En aquest sentit, ens remetem al dictamen del Consell Consultiu d'Andalusia 78/2003, sobre el recurs d'inconstitucionalitat contra determinats articles de la Llei orgànica 10/2002, de 23 de desembre, de qualitat de l'educació, que recolza en la jurisprudència constitucional (STC 76/1983, FJ 38, 99/1987, FJ 5, i 227/1988, FJ 24, entre moltes altres). En relació amb la legislació reguladora del sistema financer, en són exemples els dictàmens 20/2003 i 107/1998 CCA sobre el confinament necessari del marc estatal bàsic relatiu a la configuració de les caixes d'estalvis, a fi d'evitar una uniformitat organitzativa d'aquestes que impedeixi desenvolupaments legítims a les comunitats autònomes. I això per quedar les bases referides, fonamentalment, a l'activitat creditora, segons la jurisprudència constitucional (STC 48/1988, FJ 3).

<sup>17</sup> V., entre d'altres, els dictàmens CCA 113/2000 i 117/2000.

<sup>18</sup> En aquesta línia s'ha pronunciat el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya (dictàmens 212/1999, 224/2002, 245/2003, 251/2005 i 267/2005, entre d'altres), com recentment ho ha tornat a fer en el dictamen 285/2008, relatiu a la Llei estatal 45/2007, de 13 de desembre, per al desenvolupament sostenible del medi rural. Fa notar el Consell Consultiu que «l'accent en el caràcter principal de les bases és encara més acusat quan es tracta de competències exclusives autonòmiques (dictamen núm. 245, de 22 d'agost de 2003, F II, amb cita dels dictàmens núm. 91, de 28 de maig de 1985, i 168, de 27 de setembre de 1990)».

<sup>19</sup> Vegeu el dictamen 287/2008, del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la Llei 49/2007, de 26 de desembre, per la qual s'estableix el règim d'infraccions i sancions en matèria d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones. També ens remetem al dictamen 235/2004 del CCA, en resposta a la consulta sobre el recurs d'inconstitucionalitat contra diversos articles de la Llei 39/2003, de 17 de novembre, del sector ferroviari.

anòmals en què l'Estat s'ha referit a les condicions bàsiques més en relació amb un sector material que amb els drets i deures constitucionals considerats en si mateixos.

L'exposat anteriorment proporciona justament una idea del paper que han exercit els consells consultius com a garants de l'autonomia que permet el bloc de la constitucionalitat, però no volem acabar aquest article sense la referència a la tasca interpretativa feta per tal de superar un enteniment defectuós del territori o de la titularitat de determinats béns o infraestructures com a obstacles a l'exercici de competències autonòmiques. Comptant amb l'evolució de la jurisprudència del Tribunal Constitucional en aquest punt, els òrgans consultius han defensat una interpretació flexible del principi de territorialitat com a límit general a l'exercici de les seves competències per les comunitats autònomes. El mateix es pot dir del problema de la titularitat, en assenyalar que per ella mateixa no s'impedeix l'exercici de competències d'altres ens, si existeix empara constitucional i estatutària. En aquesta matèria, es poden citar els dictàmens del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya 247/2004 i 250/2004 i el dictamen 235/2004 del CCA.

Sobre aquesta mateixa qüestió s'ha pronunciat en diverses ocasions el Consell Consultiu de les Canàries des del dictamen 65/1994. En aquest mateix sentit, es pot remetre al que exposa el dictamen 68/2006, del mateix Consell Consultiu, referit a la segona Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Canàries,<sup>20</sup> així com els dictàmens 110/2002, 173/2002, 68/2006, 428/2007 i 52/2008.

D'aquesta manera, els òrgans consultius contribueixen, en definitiva, a depurar l'ordenament jurídic pel que fa a la parcel·la més discutida en l'articulació de l'Estat des de la perspectiva territorial, a intervenir amb caràcter previ en recursos d'inconstitucionalitat i conflictes de competències que pugui plantejar una comunitat autònoma contra lleis estatals o d'altres comunitats autònomes que puguin afectar el seu àmbit propi d'autonomia. A aquest efecte es pot dir que els consells consultius preveuen aquesta conflictivitat amb total serenitat; és més, al marge del debat estrictament polític que aquesta pugui generar —en el qual, òbviament, no es participa— es considera com la conseqüència lògica i natural d'un procés d'ajust competencial no definit ni delimitat amb precisió a la Constitució, i en la clarificació del qual té un paper fonamental d'àrbitre i últim intèrpret el Tribunal Constitucional.

És aquesta tasca dels consells consultius, tal com s'ha vist en les qüestions tractades a títol il·lustratiu, la que permet qualificar-los com a «*guardians de l'autonomia*», però també cal subratllar la tasca de defensa dels drets incorporats als ordenaments autonòmics en el recent procés de reformes estatutàries.

<sup>20</sup> V. FJ II.4, sobre l'àmbit territorial de la Comunitat Autònoma. En el dictamen 389/2008, el mateix Consell Consultiu recorda, apel·lant a la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que «no es pot establir una separació essencial entre el territori de l'Estat i el de les comunitats autònomes, ja que aquestes també són Estat, pel fet i en la mesura que formen part del mateix Estat nacional».