

EL CONSELL CONSULTIU COM A GARANT DE L'AUTONOMIA: UNA MIRADA RETROSPECTIVA

M. Àngels Arróniz Morera de la Vall*

Sumari

1. Una institució de rellevància estatutària: origen i naturalesa de les seves funcions
2. L'activitat del Consell Consultiu: un assaig de classificació evolutiva en etapes
 - A) La innovació i la creativitat: anys 1981-1986
 - B) La consolidació: anys 1987-1999
 - C) La crítica més explícita: anys 2000-2006
 - D) Un punt i seguit i un retorn a la innovació: anys 2008-2009

* M. Àngels Arróniz Morera de la Vall, lletrada cap del Servei Jurídic del Consell Consultiu, c/ Baixada de Sant Miquel, núm. 8, Barcelona, 08002, arroniz@cconsultiu.cat.
Article rebut el 18.05.2009. Avaluació cega: 25.05.2009. Data d'acceptació de la versió final: 17.6.2009.

1. Una institució de rellevància estatutària: origen i naturalesa de les seves funcions

El Consell Consultiu és una institució d'origen i rellevància estatutària, que fa gairebé trenta anys va ser ideada amb la finalitat subjacent de defensar l'autonomia catalana. No és ara una novetat recordar que quan va començar a perfilar-se la seva naturalesa i el seu funcionament, durant l'avantprojecte de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, despuntava com un òrgan original, que gairebé no tenia antecedents equiparables en el panorama normatiu estatal i comparat.¹ Però, en qualsevol cas, era una institució necessària, tant pels precedents històrics que avalaven la seva conveniència per tal evitar futures confrontacions de la comunitat autònoma catalana amb l'Estat, com pel fet que l'embrionari Estatut d'autonomia, com a norma suprema i institucional bàsica de l'autogovern de Catalunya, necessitava un mecanisme que garantís la seva aplicació, així com el seu desplegament real i efectiu. En aquest sentit, a escala estatal, la Constitució ja gaudia d'un òrgan destinat específicament a la seva tutela i defensa, el Tribunal Constitucional, i semblava lògic que la norma estatutària disposés del seu propi òrgan de salvaguarda.

En compliment de l'article 41 de l'EAC de 1979, la Llei 1/1981, de 25 de febrer, crea el Consell Consultiu i recull i explicita les dues atribucions que estatutàriament li corresponen: dictaminar sobre l'adequació a la norma estatutària dels textos parlamentaris en tramitació, i dictaminar preceptivament i prèviament a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional.² Al mateix temps, declara que aquest màxim òrgan consultiu les exercirà amb autonomia orgànica i funcional per tal de garantir-ne la independència i professionalitat. Amb aquesta finalitat, configura un òrgan equidistant del poder executiu i del legislatiu, de composició mixta, amb membres designats pel Govern i pel Parlament, però sotmesos tots al mateix règim d'incompatibilitats (art. 3 i 6 Llei 1/1981).

1. D'acord amb J. A. González Casanova, *El Consell Consultiu de la Generalitat. Memòria de 20 anys*, Consell Consultiu, Barcelona, 2001, pàg. 15.

2. A aquestes atribucions s'afegeix un tercer supòsit de dictamen per la Llei 4/1999, de 12 de juliol, de modificació de l'article 8 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, arran de la incorporació a la Llei orgànica del Tribunal Constitucional del conflicte en defensa de l'autonomia local (art. 175 ter.3 de la Llei orgànica 7/1999, de 21 d'abril).

Sobre la singular naturalesa del Consell Consultiu, àmpliament reconeguda en el món acadèmic i polític,³ el mateix Consell s'hi ha pronunciat en alguns dels seus dictàmens. Ha destacat que no es tracta d'un òrgan de l'Administració sinó d'una institució de la Generalitat que s'allunya de la formulació «clàssica» de la funció consultiva, i això, bàsicament, perquè mai no realitza un control de legalitat, sinó de constitucionalitat i d'estatutarietat. D'altra banda, la sol·licitud de dictamen es produeix sovint a iniciativa dels grups parlamentaris, la qual cosa significa que a Catalunya la funció consultiva s'emmarca dins d'un context absolutament original i desconegut en el panorama consultiu estatal. I és en aquest darrer supòsit (quan exerceix el control de la correcció estatutària de les lleis catalanes) que hom ha pogut afirmar que la consulta parlamentària opera com un substitut parcial de la llacuna present en el disseny de la jurisdicció constitucional que, paradoxalment, no reconeix cap legitimitació a les minories parlamentàries autonòmiques per impugnar les lleis de la seva pròpia assemblea legislativa. A més, possiblement, aquesta sigui la raó per la qual el Consell Consultiu, com a òrgan garant de l'autogovern de Catalunya, ha estat definit com «un híbrid a mig camí entre el Tribunal Constitucional i el Consell d'Estat».⁴

En definitiva, la funció principal de defensa de l'autonomia catalana per part del Consell Consultiu va quedar inicialment i principalment desdoblada en dues formes de control, amb objectes, destinataris i efectes diferents: un control intern en seu parlamentària, inserit en el procediment d'elaboració legislativa i de caràcter facultatiu; i un control extern del legislador estatal, en l'avantsala de la jurisdicció constitucional i de caràcter preceptiu.⁵ En qualsevol cas, però, aquests controls tenen en comú que la missió primordial que els inspira és vetllar per l'autogovern de Catalunya i procurar el desplegament màxim i més efectiu de l'Estatut, mitjançant l'emissió d'opinions de naturalesa consul-

3. En aquest sentit, per a una anàlisi de la funció consultiva d'aquesta institució, vid. Carreras, F. de, «Institucions de la Generalitat de Catalunya», a *Lectures de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Taula de Canvi, Barcelona, 1980; Molas, I., «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña», a *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 4, 1992, pàg. 61-78. Així mateix, sobre l'evolució de l'activitat del Consell Consultiu des de la seva creació fins a l'actualitat, es pot consultar Vernet Llobet, J., *Revista Activitat Parlamentària*, núm. 18 (en premsa).

4. Aquesta reflexió sobre la naturalesa del Consell Consultiu s'exposa en el DCC 291, de 14 de gener de 2009 (F II).

5. Del total dels dictàmens emesos fins a la data de finalització d'aquestes línies, el 73% respon a aquest control extern i el 27% al control intern en seu parlamentària.

tiva que, pel seu rigor jurídic i professionalitat, gaudeixen d'una *autoritas* que, a la pràctica, avala l'observança del seu contingut.

Aquesta missió s'assoleix diversament, segons el tipus de control que s'efectua. En el cas del control extern, es tracta més aviat d'una actuació reactiva i defensiva, en la qual el paper del Consell és donar arguments de constitucionalitat i d'estatutarietat que coadjuvin a preservar els interessos autonòmics en futurs conflictes constitucionals. Per contra, en el cas de l'autocontrol parlamentari, que pretén una autonomia d'excel·lència, aquesta funció es desplega precautòriament en dos sentits: d'una banda, es tracta que les futures lleis catalanes observin les prescripcions estatutàries i es dictin en consonància amb el seu contingut i procurant el seu màxim potencial de desplegament; i, de l'altra, aquest control, que pot ser també de constitucionalitat, té la finalitat última de garantir, mitjançant l'observança de la Constitució, el blindatge de la futura llei davant possibles i ulteriors impugnacions per part de l'Estat.

El paràmetre de referència que ha tingut en compte el Consell per dur a terme la seva funció de control no es redueix, però, exclusivament a l'Estatut. Així, tot i que l'article 41 EAC de 1979 feia només referència expressa a un control d'estatutarietat, la Llei 1/1981, com no podia ser d'una altra manera, l'amplia a la Constitució. En aquest sentit, les dues normes integren allò que la doctrina i la jurisprudència constitucional anomenen el *bloc de la constitucionalitat*, de forma que un control d'estatutarietat ho és també de constitucionalitat. D'altra banda, en el necessari diàleg que el Consell havia d'establir amb el Tribunal Constitucional, sobre tot per a la seva intervenció preparatòria en els processos de constitucionalitat, s'havia de prendre com a paràmetre de control la Constitució, així com també tenir en consideració la interpretació que en fes el citat Tribunal. I aquest és un dels aspectes més rellevants i, al mateix temps, més delicats, que caracteritza la funció del Consell com a garant de l'autonomia política catalana durant el seu recorregut: l'equilibri que cal assolir entre un seguiment raonable de la jurisprudència constitucional com a element d'especial valor interpretatiu i la necessària aportació de criteris interpretatius mitjançant l'elaboració d'una doctrina pròpia que afavoreixi el màxim desenvolupament estatutari dintre de l'ampli marc constitucional.

Més endavant en aquest estudi s'examinarà l'evolució d'aquesta doctrina en relació amb la jurisprudència constitucional en les gairebé tres dècades de funcionament del Consell Consultiu, tot i que cal fer ara algunes observacions

generals sobre la qüestió. Primerament, salvant les diferències entre la naturalesa i el funcionament dels dos òrgans, l'un jurisdiccional i l'altre no, que no són ara objecte d'estudi, no hi ha dubte que la seva funció comuna de delimitació dels àmbits competencials entre l'Estat i la Generalitat s'ha abordat des de perspectives diferents. El Tribunal Constitucional, com indica la seva Llei, juntament amb el referent de la Constitució i de l'Estatut i per tal de dur a terme un judici adequat de constitucionalitat sobre la norma objecte de controvèrsia, ha de recórrer necessàriament a les lleis que, dintre del marc constitucional, es dictin per delimitar competències de l'Estat i les comunitats autònomes o per regular-ne o harmonitzar-ne l'exercici (art. 28.1 LOTC). I, concretament, per a aquesta resolució de les discrepàncies competencials ha utilitzat sovint com a paràmetre d'interpretació vàlida la legislació bàsica dictada per l'Estat. Per contra, el Consell Consultiu, per dilucidar la titularitat i els límits de les competències, estatals o autonòmiques, que incideixen en la qüestió que dictamina, s'ha cenyit en la majoria de les ocasions de forma principal a l'aplicació i la interpretació de la Constitució i de l'Estatut, tot i que també s'ha ajudat d'altres elements, com els decrets de traspassos i, especialment, la jurisprudència constitucional. Això no vol dir que en aquesta tasca interpretativa no hagi tingut en consideració les normes estatals que delimiten competències, però també ha valorat en cada cas la seva adequació a les prescripcions constitucionals i estatutàries, per tal de, si, a parer seu, les infringien, fer l'advertiment sobre la necessitat de no incloure-les en el marc de referència per establir l'adequació de constitucionalitat de la norma dictaminada. En concret, pel que fa a la legislació bàsica estatal, la seva proliferació excessiva i la interpretació restrictiva que ha propiciat de les competències estatutàriament assumides han portat el Consell a qüestionar encara més el seu valor com a referent interpretatiu de l'*statu quo* competencial.

Segonament, la jurisdicció constitucional, com a regla general, ha estat més restrictiva a l'hora de declarar la inconstitucionalitat, total o parcial, de les normes impugnades. Per contra, el Consell Consultiu, tot i que ha tingut sempre present el criteri de conservació de la norma quan sigui possible una interpretació de constitucionalitat, ha estat més procliu a apreciar aspectes inconstitucionals en les disposicions objecte de dictamen. Això no significa en absolut que els seus dictàmens entrin en consideracions d'oportunitat o de conveniència política —límit que sempre ha tingut molta cura de no traspassar—, sinó que la singular naturalesa d'aquesta institució estatutària i la seva principal funció de salvaguarda dels interessos competencials autonòmics així ho semblen

requerir.⁶ D'altra banda, tant si es tracta d'establir el marc competencial de les accions estatal i autonòmica, com si es tracta de precisar l'abast de principis i regles generals de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la solució que es pot assolir no és necessàriament única. En aquesta tasca d'identificació del contingut dels títols competencials, constitucionals i estatutaris, el posicionament del Consell és diferent del Tribunal Constitucional, la qual cosa comporta que les conclusions a les quals arribin també puguin ser-ho, per molt que els instruments jurídics emprats siguin substancialment els mateixos.

2. L'activitat del Consell Consultiu: un assaig de classificació evolutiva en etapes

Per tal d'examinar retrospectivament l'activitat del Consell Consultiu com a garant de l'autonomia des de l'any 1981 fins a l'actualitat, es pot partir d'una classificació de la seva doctrina en quatre etapes evolutives diferents. Aquest assaig de classificació, que no coincideix necessàriament amb períodes temporals d'igual duració ni tampoc amb dates precises d'inici i finalització, pot resultar il·lustratiu per entreveure quina ha estat la dinàmica de les relacions entre la doctrina del Consell i la jurisprudència constitucional o, per dir-ho d'una altra manera, quin ha estat el grau d'influència, coincidència o divergència entre una i altra. Tot això, amb el benentès que en aquestes etapes s'introduiran també altres elements valoratius de l'activitat de la institució que es consideren d'interès per valorar-ne l'evolució, com ara el nivell d'incidència de la funció d'autocontrol intern de la correcció estatutària de les lleis catalanes, la influència de la doctrina consultiva en l'esmena posterior del text parlamentari, el supòsit de dictamen més habitual, el protagonisme variable que han tingut en aquestes etapes els diferents subjectes legitimats per sol·licitar dictamen o el nombre de vots particulars dissidents de l'opinió de la majoria.

6. Si es comparen quatre anys aleatoris d'activitat dels dos òrgans, Tribunal Constitucional i Consell Consultiu, prenent com a referència les sentències i els dictàmens emesos en recursos d'inconstitucionalitat, conflictes de competències i conflictes en defensa de l'autonomia local, s'extreuen els resultats següents, força indicatius: l'any 2003, el Tribunal aprecia alguna inconstitucionalitat en el 73% de les normes examinades i el Consell en el 80%; els anys 2004, 2005 i 2007, el Tribunal declara aspectes inconstitucionals en el 71%, el 79% i el 58% dels casos, respectivament, mentre que el Consell ho fa en el 100% tots tres anys; i, a l'últim, l'any 2008, el Tribunal ho fa en el 50% dels supòsits enjudiciats i el Consell en el 83%.

A) La innovació i la creativitat: anys 1981-1986

La doctrina elaborada pel Consell Consultiu en aquesta etapa, que s'inicia amb el seu primer dictamen, del setembre de 1981, i el final de la qual se situaria l'any 1986, es pot considerar com una doctrina innovadora i creativa. Així, a les albrors de l'Estat de les autonomies, es tracta d'abordar la delimitació constitucional i estatutària de la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat, així com d'examinar diversos temes de sensibilitat autonòmica, que preocupen els poders públics catalans. Per aquesta raó, s'han de definir i dotar de contingut els conceptes constitucionals i estatutaris —especialment els indeterminats— que no han estat encara interpretats inequívocament o la interpretació dels quals no ha assolit un alt grau de solidesa. Aquesta tasca, que es durà a terme sense massa precedents doctrinals ni jurisprudencials, té com a referent inicial un precepte, l'article 149.1 CE, que és poc concret i que permet diferents desenvolupaments, al mateix temps que necessita una interpretació que resolgui la incipient conflictivitat competencial. S'elabora, doncs, una doctrina consultiva que, com s'exposarà seguidament, té l'ocasió d'influir notablement en la jurisprudència constitucional posterior i, en concret, en alguns aspectes cabdals per al desenvolupament de l'autogovern de Catalunya. A la vegada, en aquest període, el Consell ha de perfil·lar la naturalesa i l'abast de la seva funció i, per això, dedica la primera part d'alguns dels seus dictàmens més primerencs a precisar aquesta qüestió.⁷

A grans trets, es pot dir que, d'una banda, durant aquests primers anys el supòsit de dictamen que va tenir més ressò va ser, amb diferència, el que s'emet prèviament al requeriment en el conflicte positiu de competències. L'atribució infralegal d'aquesta competència, que ha estat força discutida per la doctrina i l'estatutarietat de la qual podria resultar dubtosa, no va ser obstacle per a la seva oportunitat i operativitat, que excel·lia per la necessitat de delimitar el contingut dels nous conceptes competencials, generals i sectorials i, si s'esqueia, de preservar les competències estatutàriament assumides davant possibles ingerències d'actuacions estatals.⁸

7. DCC 4, de 27 de novembre de 1981 (F I); 24, de 2 de juny de 1982 (F I); 33, de 26 d'octubre de 1982 (F I); 95, de 26 de juny de 1985 (F I).

8. Així ho demostra el fet que el 60% dels dictàmens emesos en aquesta etapa deriven d'aquest tipus de petició. Tot i que, majoritàriament, els conflictes es referien a reals decrets, van ser objecte de dictamen per aquesta via una gran diversitat d'actuacions i normes administratives estatals: circulars, comunicacions, resolucions, acords del Consell de Ministres, actes d'inspecció i escrits emesos per autoritats administratives.

En canvi, el control de constitucionalitat i d'estatutarietat previ al recurs d'inconstitucionalitat i el control intern en seu parlamentària van tenir una menor incidència numèrica.⁹ D'altra banda, entre els subjectes legitimats per instar l'actuació del Consell, s'hi observa, en coherència amb l'anterior, un predomini clar del Govern, per davant de les sol·licituds presentades pel Parlament de Catalunya.¹⁰ I, pel que fa a les opinions dissidents, són pocs els dictàmens als quals s'adjunten vots particulars, la qual cosa indica un alt grau de consens en la doctrina elaborada.¹¹ Resumidament, malgrat la finalitat que va inspirar originàriament la creació d'aquesta institució estatutària, aquesta és una etapa en la qual predomina clarament la projecció externa de la doctrina del Consell, amb poc protagonisme parlamentari.

a) Els temes que tracta el Consell Consultiu en aquesta etapa són molt diversos. Enumerar-los exhaustivament superaria amb escreix l'objecte d'aquest estudi, de manera que se'n relacionen alguns dels més indicatius.¹² En relació amb els conceptes generals, el Consell idea una doctrina sobre temes cabdals de l'Estat autonòmic, com ara la definició de l'autonomia política com a lliure decisió política, que suposa realitzar opcions pròpies i diverses de les dels altres ens públics; la diferenciació dels conceptes Estat-ordenament i Estat-institució, en el sentit que les comunitats autònomes i els ens locals formen part del primer i que per aquesta raó també tenen encomanada la defensa de

9. El primer va ocupar el 25% dels casos i el segon el 15%. Com a cas singular, també va ser dictaminat el projecte estatal de la llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic, amb anterioritat a la interposició del recurs previ d'inconstitucionalitat. A aquest efecte, el Consell justifica la seva competència per dictaminar en aquest cas, tot i que la Llei 1/1981 i el seu Reglament no li atribueixen aquest supòsit de dictamen, sobre la base que «substancialment, el recurs previ d'inconstitucionalitat, si bé amb matisos distintius, és de naturalesa plenament assimilable a la del recurs d'inconstitucionalitat» (DCC 28, de 30 de juliol de 1982, F I).

10. El Govern va sol·licitar el 80% del total dels dictàmens emesos en aquests anys i el Parlament el 20%. Altrament, mentre tots els dictàmens sol·licitats pel Govern es van referir a recursos d'inconstitucionalitat i conflictes de competència, el Parlament va sol·licitar dictamen sobre projectes i proposicions de llei, però també sobre possibles i futures interposicions de recursos d'inconstitucionalitat, alguns amb objecte coincident amb els sol·licitats pel Govern.

11. Només al 7% dels dictàmens.

12. Un estudi exhaustiu de la doctrina del Consell Consultiu en els seus primers quinze anys de funcionament, per matèries, es pot consultar en la publicació elaborada pels membres d'aquesta institució: *Doctrina del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya (1981-1996)*, Consell Consultiu, Barcelona, 1996. Així mateix, una mirada crítica a la jurisprudència constitucional sobre alguns temes concrets s'exposa a *Estudis en homenatge a Robert Vergés*, Consell Consultiu, Barcelona, 2000, també elaborats pels consellers del Consell Consultiu.

l'interès general; l'anàlisi de la naturalesa de l'Estatut d'autonomia com a norma de capçalera de l'ordenament autonòmic; l'estudi del concepte de competència en general, com una atribució de poder jurídic a la comunitat autònoma sobre un camp de la realitat que comprèn l'atorgament de titularitat i la possibilitat d'exercici, i que desapodera, dins del seu territori, els poders estatals; i la naturalesa i els efectes de la competència autonòmica exclusiva i els límits que li pot suposar l'exercici de les competències estatals, entre d'altres. Sobre limitacions a les competències autonòmiques no previstes constitucionalment, per citar-ne algunes, declara inacceptable la utilització de l'interès general com a base per a la seva reorganització, ja que les competències es distribueixen només per la Constitució i l'Estatut, de forma horitzontal Estat/comunitats autònomes i no jeràrquicament; i considera que la unitat de mercat no és un criteri de distribució de competències Estat-institució i comunitats autònomes. I, pel que fa a la coordinació com a forma específica de col·laboració, la qualifica d'instrument d'equiordenació, que no pot substituir o limitar les competències estatutàries, i disposa una sèrie de pautes que permetin exercir-les legítimament.¹³

I, per finalitzar aquest llistat, també fa interpretacions restrictives de les competències estatals en altres àmbits de determinació difícil, com ara l'abast de la legislació bàsica estatal; la facultat planificadora de l'Estat en matèria econòmica, respecte de la qual imposa dos límits: un material, en el sentit que la competència exclusiva estatal només ho és respecte de les «bases i coordinació de la planificació econòmica», i un procedimental, que exigeix la participació de les comunitats autònomes en l'elaboració dels projectes de planificació; el règim electoral general, que hauria d'incloure només els principis bàsics per a la determinació del cos electoral actiu i passiu, l'organització del procés electoral i de les campanyes electorals i la sanció de les irregularitats electorals; la integració del dret comunitari en l'ordenament intern, que no permet alterar l'ordre competencial establert a la Constitució i l'Estatut; l'anàlisi de les matèries susceptibles de ser regulades per la llei de pressupostos; els límits al poder de despesa de l'Estat i la necessària descentralització de

13. DCC 6, de 17 de setembre de 1981 (F IV); 10, de 12 de gener de 1982 (F III i V); 11, de 19 de gener de 1982 (F IV); 13, de 26 de gener de 1982 (F VI); 28, de 30 de juliol de 1982 (F III i V); 31, de 19 d'octubre de 1982 (F I); 40, de 15 d'abril de 1983 (F V); 43, de 17 de maig de 1983 (F III); 50, de 21 d'octubre de 1983 (F IV i VI); 63, de 6 de març de 1984 (F II i III); 103, de 12 d'agost de 1985 (F IV).

la gestió de les subvencions; o la projecció exterior com a *vis attractiva* de les competències estatals.¹⁴

b) En aquest període el Consell va elaborar, així mateix, un seguit de construccions doctrinals més autonomistes que no pas la incipient doctrina del Tribunal Constitucional, les quals, en major o menor mesura, van ser assumides per aquest darrer en resolucions posteriors.

Una de les qüestions que s'aborda principalment i exhaustiva des de l'inici de l'activitat del Consell és la legitimació de les comunitats autònomes per recórrer davant el Tribunal Constitucional les normes estatals legals o amb força de llei que afectin el seu propi àmbit d'autonomia (art. 162.1.a CE i 32 LOTC). S'argumenta que el procés d'inconstitucionalitat té un caràcter eminentment objectiu i que la facultat d'instar el control de constitucionalitat no es pot interpretar restrictivament ni de manera excessivament formalista. El criteri de l'interès general, en el si de la justícia constitucional, resulta suficient per impugnar normes susceptibles d'incidir en la delimitació i l'exercici de les competències de la Generalitat.¹⁵

En el marc de les primeres actuacions per assentar els fonaments de l'Estat de les autonomies, el Consell analitza el projecte de llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic, el qual, segons el contingut que adoptés finalment, podia esdevenir una norma força reductora de les competències autonòmiques.

14. Per tots, DCC 1, de 17 de setembre de 1981 (F III); 10, de 12 de gener de 1982 (F III); 13, de 26 de gener de 1982 (F II i IV); 28, de 30 de juliol de 1982 (F IV); 41, de 22 d'abril de 1983 (F VIII); 53, de 28 de desembre de 1983 (F III); 56, de 24 de gener de 1984 (F IV); 63, de 6 de març de 1984 (F I i III); 75, de 20 d'agost de 1984 (F IV); 82, de 13 de desembre de 1984 (F II); 85, de 29 de gener de 1985 (F IV i VI); 87, de 19 de febrer de 1985 (F III a V); 97, de 16 de juliol de 1985 (F III); 106, de 19 de setembre de 1985 (F II); 112, de 17 de setembre de 1985 (F III); 115, de 4 de març de 1986 (F IV); 118, de 25 d'abril (F II i III) i 119, de 6 de maig de 1986 (F II). Alguns d'aquests pronunciaments es modifiquen en part en vista de la jurisprudència constitucional, com és el cas del concepte *règim electoral general*, que s'amplia després de la STC 38/1983, de 16 de maig (DCC 97, de 16 de juliol de 1985) o del contingut de les lleis de pressupostos (DCC 82, de 13 de desembre de 1984, arran de la STC 84/1982, de 23 de desembre).

15. Es destaca la interpretació àmplia de la legitimació elaborada en el DCC 28, de 30 de juliol de 1982 (F II), i recollida en altres posteriors, per exemple, el DCC 59, de 7 de febrer de 1984 (F I), com també la teoritització que d'aquesta legitimació es reproduceix extensament en el DCC 86, de 8 de febrer de 1985 (F I). Aquesta doctrina no és coincident amb la de les STC 4/1981, de 2 de febrer i 25/1981, de 14 de juliol, tot i que el Tribunal Constitucional, amb matisos, es farà ressò després del seu contingut en la STC 199/1987, de 16 de desembre.

Per aquesta raó, insisteix en la idea que l'ordre de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes està determinat exclusivament per la Constitució i l'Estatut d'autonomia, de manera que no es pot acceptar que cap altra llei estatal s'hi interposi per desenvolupar el títol VIII de la Constitució i per definir el marc en el qual s'han de situar els estatuts. Aquesta noció general, com també l'afirmació que fa el Consell en el sentit que, pel seu contingut, el projecte de llei no té caràcter orgànic, són coincidents amb la doctrina constitucional posterior, igual que ho són la interpretació més restrictiva que fa el Consell de la clàusula estatal de prevalença (art. 149.3 CE) o la no ampliació dels supòsits de l'article 155 CE, que considera un mecanisme de control excepcionalíssim.¹⁶

Des d'un principi, la qüestió lingüística és una altra matèria que planteja problemes d'interpretació jurídica en relació amb els principis constitucionals i estatutaris que s'hi refereixen. La doctrina del Consell, que es comença a perfilar en un dels seus primers dictàmens i es consolida en anys esdevenidors, defineix, entre d'altres, el concepte de llengua oficial, estableix les conseqüències de la declaració de l'oficialitat i interpreta el concepte estatutari d'ús normal d'una llengua. Entre els criteris que van tenir més pes específic en la doctrina constitucional posterior, es pot esmentar la confirmació del mandat de foment i protecció de les llengües oficials, adreçat a tots els poders públics, estatals i autonòmics; la licitud del tractament desigual de les llengües castellana i catalana per corregir situacions de discriminació d'aquesta última; i l'acceptació de l'exigibilitat del coneixement de la llengua pròpia oficial de Catalunya condicionat per un *iter* temporal, com també la de fer-la matèria curricular i llengua de comunicació en l'ensenyament.¹⁷

16. DCC 28, de 30 de juliol de 1982, ja citat, i STC 76/1983, de 5 d'agost, de sobres coneguda.

17. Es troben referències genèriques al tema ja en el DCC 6, de 7 de setembre de 1981, però és al DCC 35, de 21 de desembre de 1982, sobre la Proposició de Llei de normalització lingüística a Catalunya, on es desenvolupa de forma més completa i argumentada. La sentència que va seguir principalment aquestes afirmacions és la 337/1994, de 23 de desembre. També, la STC 69/1988, de 28 d'abril, pel que fa a l'ús de les llengües oficials per part de les administracions públiques, va recollir el reconeixement que l'article 3.3 EAC enuncia un deure estatutari i el rebuig de l'article 149.1.1 CE com a títol competencial per regular els aspectes principals de les llengües oficials diferents de la castellana. Ans al contrari, no són coincidents els parers dels dos òrgans en el caràcter competencial de la matèria lingüística: mentre que el Consell considera que hi ha una competència genèrica catalana per fomentar l'ús social de la llengua pròpia, el Tribunal Constitucional declara que la llengua no atorga un títol competencial específic i dóna prevalença a la competència sectorial estatal en conflicte per regular aspectes lingüístics en tot el territori de l'Estat (per exemple, STC 69/1988, de 19 d'abril i 56/1990, de 29 de març).

A més, mereix un comentari específic el criteri consultiu respecte a la distribució de competències de la Generalitat en matèria de justícia (art. 18 a 23 EAC de 1979), l'abast de les quals té una incidència important en l'autogovern de Catalunya. En una extensa i fonamentada doctrina, el Consell encunya amb creativitat una sèrie d'idees que permeten la intervenció de la Generalitat en aquest àmbit, més enllà de la seva participació en l'organització de les demarcacions judicials del seu territori (art. 152.1 CE). Es tracta de superar una interpretació restrictiva de la competència estatal exclusiva de l'article 149.1.5 CE, sobre la base de la diferenciació de les facultats estrictament judicials respecte de les executives o administratives, que constitueixen la base del bon funcionament del servei públic de l'Administració de Justícia. I aquest és l'antecedent i el nucli essencial de la doctrina constitucional posterior que, a partir de la delimitació conceptual exposada, diferencia l'Administració de Justícia de «l'administració de l'Administració de Justícia» la qual cosa permet a la Generalitat, en virtut del joc de la clàusula subrogatòria de l'Estatut d'autonomia de 1979, assumir competències en matèria de mitjans personals i materials. Al capdavant, les discrepàncies entre la doctrina consultiva i la constitucional s'observen a l'hora de destriar allò que pertany a un concepte o a un altre, així com també en l'abast funcional de l'esmentada clàusula.¹⁸

B) La consolidació: anys 1987-1999

En aquesta etapa, el Consell assenta la doctrina que ha elaborat sobre els temes generals de l'Estat autònom en el primer lustre de funcionament.¹⁹ Durant aquests anys, malgrat que ja despunta la discordança en alguns temes més en conflicte amb el Tribunal Constitucional, en d'altres qüestions el Consell fa un esforç de coherència per intentar coincidir-hi en allò més essencial. D'una banda, no es tracta tant de dotar de contingut nous conceptes competencials, sinó

18. DCC 103, de 12 d'agost de 1985, i STC 56/1990, de 29 de març; 62/1990, de 30 de març; 50/2006, de 16 de febrer i 294/2006, d'11 d'octubre.

19. Per exemple, en matèria lingüística (DCC 199, de 29 d'octubre de 1996, i 203, de 18 de desembre de 1997); en matèria de legitimació de la Generalitat per comparèixer com a coadjuvant en el recurs d'inconstitucionalitat (DCC 193, de 28 de febrer de 1995); en matèria de justícia (DCC 202, de 6 de maig de 1997, i 209, de 30 de juliol de 1998); en matèria de bases estatals (DCC 176, de 26 de juny de 1992, F III; 182, de 17 de febrer de 1993, F III; 196, de 16 de gener de 1996, F II) o de planificació general de l'activitat econòmica (DCC 168, de 27 de setembre de 1990, F II; 178, de 28 de juliol de 1992, F II).

d'aplicar la doctrina consultiva a les situacions de conflicte que es generen, amb la finalitat de defensar al màxim els interessos autonòmics. D'altra banda, no pot prescindir del fet que ja existeix una jurisprudència constitucional força sòlida i reiterativa, que a voltes redueix el seu marge d'actuació, però amb la qual no ha concordat necessàriament. Per tant, en aquests anys, opta en general per seguir aplicant les seves concepcions sense entrar, però, en una discussió doctrinal i teòrica oberta amb el Tribunal Constitucional.

Els supòsits de dictamen que ocupen el gruix de la doctrina canvien substancialment i obeeixen a un esquema diferent. El dictamen previ al requeriment en el conflicte positiu de competències decau notablement, mentre que el dictamen previ al recurs d'inconstitucionalitat adquireix més rellevància, i pel que fa a la funció d'autocontrol en seu parlamentària s'observa un augment significatiu de les consultes.²⁰ No obstant aquestes dades, el protagonisme del Govern com a subjecte que sol·licita la intervenció consultiva no és tan contundent, ja que augmenten les peticions del Parlament perquè el Consell emeti dictamen, no només en relació amb textos parlamentaris en tramitació sinó també respecte a l'eventual interposició de recurs d'inconstitucionalitat.²¹ Una altra dada que varia és la formulació de vots particulars, que augmenta ostensiblement,²² com també ho fa el nombre de vots elaborats conjuntament per dos, tres o, fins i tot, quatre consellers alhora, casos en què gairebé es forma una majoria alternativa al text del dictamen.

20. Per l'ordre exposat, el primer supòsit es correspon amb només el 10,8% del total de les sol·licituds, el segon amb el 61,4% i el tercer arriba al 27,8%.

21. Així, mentre que el Govern sol·licita dictamen en el 59% de les ocasions, el Parlament ho fa en el 41% restant. Entre les sol·licituds del Parlament, el 38% obeeix al supòsit de recurs d'inconstitucionalitat i, del total d'aquestes sol·licituds, el 57% les presenta en solitari, sense coincidir amb una altra petició de dictamen del Govern sobre la mateixa norma estatal.

Un *tertium genus*, per la seva singularitat, és la Resolució 467/V, del Parlament de Catalunya, aprovada per tots els grups parlamentaris, que insta el Govern de la Generalitat a sol·licitar dictamen sobre l'eventual adequació del rang de determinats decrets i ordres que estableixen tarifes i preus públics, a la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional arran de la Sentència 185/1995, de 14 de desembre. Tot i que es tracta d'un supòsit no previst en la seva normativa reguladora, el Consell accepta novament la seva competència, sobre la base de la naturalesa constitucional de la matèria sotmesa a dictamen (el rang normatiu que requereix la regulació dels esmentats tributs i que vincularà la Generalitat quan dicti la normativa corresponent). Quant al paràmetre d'interpretació, declara expressament que no cenyirà la seva opinió únicament a la doctrina que conté la Sentència citada (DCC 205, de 24 de febrer de 1998).

22. Fins al 27% dels dictàmens tenen vot o vots particulars.

En la seva funció consultiva, a vista d'ocell, perquè no té una incidència directa en la funció de defensa de l'autogovern, cal fer esment d'una doctrina pròpia sobre la defensa i la interpretació de l'abast d'alguns drets constitucionals. Aquest seria el cas d'un seguit de dictàmens emesos en aquesta etapa, amb caràcter previ al recurs d'inconstitucionalitat sobre lleis estatals, referits al dret a la inviolabilitat de domicili i al dret a la llibertat personal; al dret a la protecció de dades personals o al dret a la tutela judicial, en el seu vessant del dret a l'assistència jurídica gratuïta.²³

a) Pel que fa a l'àmbit de les competències autonòmiques, es pot recordar, de passada, la doctrina consultiva en matèria urbanística, que posa en relleu la manca d'una competència específica estatal per regular-la. Així, després d'analitzar els diversos títols competencials al·legats per l'Estat, el Consell accepta l'article 149.1.1 CE, tot i que amb limitacions i únicament en la mesura que s'afecti el dret de propietat urbana. Per contra, rebutja altres invocacions competencials, com la de l'article 149.1.13 CE o la de l'article 149.1.23 CE. Finalment, nega la possibilitat d'aplicació de la clàusula de supletorietat (art. 149.3 CE), en tant que s'utilitza erròniament per posar en relació els preceptes de la llei estatal dictaminada amb la legislació específica de les comunitats autònomes, i no per relacionar els ordenaments entre si (el de l'Estat és supletori dels ordenaments autonòmics), que és el seu veritable sentit.²⁴

O també es pot recordar la doctrina que té l'ocasió d'elaborar en vista d'un conjunt de lleis estatals sectorials sobre costes, carreteres i ports. Aquesta doctrina, que tracta sobre la complexa delimitació de les competències sobre un mateix espai físic, reitera la idea principal que l'atribució de la titularitat del domini públic a l'Estat no implica que monopolitzi les intervencions d'altres administracions públiques que afectin al demani o que hi estiguin relacionades.²⁵

23. DCC 175, de 28 d'abril de 1992; 179, de 22 de desembre de 1992, i 198, de 12 de març de 1998, respectivament.

24. DCC 168, de 27 de setembre de 1990 i 178, de 29 de juliol de 1992. La interpretació restrictiva dels títols competencials estatals incidents en urbanisme, però sobretot la inconstitucionalitat de la invocació de la supletorietat per regular, per a tot el territori estatal, aquesta matèria competencial assumida per les comunitats autònomes, és adoptada, posteriorment i essencial, per la jurisprudència constitucional (STC 61/1997, de 20 de març, que en aquest darrer aspecte dona un giravolt a la doctrina de les STC 15/1989, de 26 de gener, i 103/1989, de 8 de juny).

25. DCC 148, de 27 de setembre de 1988; 151, de 18 d'octubre de 1988; 165, de 13 de febrer de 1990, i 180, de 19 de gener de 1993.

Pel que fa a les fonts del dret, en consonància i paral·lelament a la doctrina sobre el contingut per excés de les lleis pressupostàries estatals,²⁶ en aquesta etapa s'origina una doctrina consultiva en relació amb el contingut inadequat de les lleis d'acompanyament als pressupostos, anomenades també de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social. El raonament principal, que lliga l'esmentada tècnica legislativa amb problemes des del punt de vista del principi constitucional de seguretat jurídica i de frau a la llei, pels seus continguts heterogenis, procediment de creació i estructura interna, no arriba, però, a declarar la inconstitucionalitat de la norma per aquest motiu.²⁷

b) Respecte als dictàmens emesos sobre textos parlamentaris en tramitació, que s'ha vist que s'incrementen en aquest període, la tendència constatada és que el Parlament de Catalunya, en la majoria de les ocasions, esmena el text en els aspectes que el Consell considera contraris al bloc de la constitucionalitat.²⁸ En aquest context elabora una completa doctrina sobre l'organització territorial de Catalunya i, per tant, sobre temes tan rellevants per a l'autogovern com l'abast del concepte de bases del règim local i de les competències estatals que s'hi refereixen; el concepte d'autonomia local; el paper de la LBRL com a criteri interpretatiu o com a paràmetre de referència per dictaminar sobre aquesta matèria; la naturalesa i les funcions de cadascun dels ens locals i territorials de Catalunya, etc. En concret, les normes dictaminades s'ocupen de regular les diputacions provincials, l'organització comarcal, la conurbació de Barcelona i la seva zona d'influència, els municipis i el règim local de Catalunya en general.²⁹ Així mateix, el Consell es pronuncia sobre altres temes sectorials remarcables, per ci-

26. DCC 142, d'1 de març de 1988 (F I); 157, de 7 de març de 1989 (F II).

27. En són els primers exponents, els DCC 201, de 18 de febrer de 1997; 206, de 6 de març de 1998, ambdós respecte de lleis estatals de mesures administratives, fiscals i de l'ordre social; i, en relació amb una llei d'acompanyament del Parlament de Catalunya, el 210, de 28 de desembre de 1998. En anys posteriors, en els dictàmens no sempre es recull aquesta doctrina a l'hora de dictaminar aquest tipus de lleis (DCC 227, de 21 de febrer de 2001; 235, d'11 de febrer de 2003, i 238, de 21 de febrer de 2003), però s'insisteix en d'altres (DCC 253, de 28 de gener de 2004, i 258, de 20 de febrer de 2004).

28. Concretament, en aquesta etapa, en el 100% dels casos els parlamentaris modifiquen algun aspecte del text segons les indicacions del dictamen (se segueixen totes les indicacions en el 65% dels casos; en aquest còmput s'han exclòs els dictàmens que consideren tot el text ajustat a la Constitució i a l'Estatut i els que van decaure del procediment legislatiu). Més dades estadístiques sobre les relacions entre el Consell Consultiu i el Parlament de Catalunya es poden consultar en la publicació interna d'aquesta institució: Consell Consultiu, *Anàlisi sistematitzada dels dictàmens del Consell Consultiu sobre els projectes i proposicions de llei del Parlament de Catalunya*, Barcelona, 2001.

29. DCC 132, de 20 de febrer de 1987; 133, de 2 de març de 1987; 134, de 9 de març de 1987, i 135, d'11 de març de 1987.

tar-ne alguns: les caixes d'estalvis, el règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, les carreteres, el sistema català dels serveis socials, l'administració mediambiental o la projecció internacional de les seleccions esportives catalanes.³⁰

Un cop més, en el si del procediment parlamentari, el Consell dictamina sobre la matèria lingüística. Analitza i distingeix els conceptes de llengua pròpia i oficial, examina el procés de normalització lingüística, fa una interpretació de la locució «almenys» i altres similars que empra el text normatiu, i precisa el significat i els efectes del deure de coneixement de la llengua pròpia i oficial.³¹

C) La crítica més explícita: anys 2000 a 2006

En aquesta etapa, que es pot considerar finalitzada amb l'entrada en vigor de l'Estatut d'autonomia del 2006, es destaca sobretot la tendència progressiva del Consell a recopilar i reiterar una doctrina especialment crítica amb una determinada jurisprudència constitucional. A aquest efecte, en una sèrie concreta de temes competencials que el Consell considera elementals per al desenvolupament de l'autogovern, manifesta el seu fort i ferm dissentiment amb l'aval que reben del Tribunal Constitucional algunes actuacions del legislador i del govern estatals, en alt grau constrenyedores de les competències autonòmiques i que podrien ser objecte d'una altra interpretació, igualment constitucional, més propera als interessos competencials de les comunitats autònomes. D'aquesta manera, critica obertament l'acceptació com a regla general d'allò que hauria de constituir l'excepció: la interpretació conservadora i excessivament àmplia d'alguns títols competencials estatals de caràcter transversal o la utilització incorrecta de determinats instruments normatius. La base d'aquesta doctrina és que el Consell defensa lectures de la Constitució i l'Estatut que permeten un major desenvolupament de l'autogovern, que, al mateix temps, respecten la norma fonamental i que, per tant, podrien estar entre les opcions legítimes del legislador i de l'executiu estatals. Adverteix, però, en ocasions, que si l'operador jurídic segueix aquesta doctrina consultiva davant el Tribunal Constitucional té escasses possibilitats d'èxit. Sens perjudici d'abordar-la seguidament en aquest estudi, es posen en relleu primer altres dades que també caracteritzen aquesta etapa evolutiva del Consell.

30. DCC 158, de 4 de maig de 1988; 161, de 22 de juny de 1989; 187, de 9 de juliol de 1993; 190, de 15 de març de 1994; 204, de 20 de gener de 1998, i 214, de 20 de juliol de 1999.

31. DCC 203, de 18 de desembre de 1997.

D'una banda, el supòsit de dictamen més habitual continua sent el de caràcter preceptiu i previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat,³² i es produeix un únic cas en solitari de dictamen en el procediment de conflicte positiu de competències i de dictamen previ a la formalització del conflicte en defensa de l'autonomia local. De l'altra, el panorama dels subjectes que sol·liciten l'opinió consultiva varia significativament, ja que durant aquests anys el Parlament de Catalunya esdevé el peticionari principal.³³ A més, d'entre aquestes sol·licituds parlamentàries, les que obeeixen a una futura interposició de recurs d'inconstitucionalitat superen amb escreix les que tenen per objecte projectes o proposicions de llei, la qual cosa, sens dubte, és fruit d'una dinàmica parlamentària interna diferent a la de les etapes anteriors. Altra cosa és que, de resultes d'aquestes sol·licituds, sovint instades per les minories parlamentàries, no prosperi després la ulterior i efectiva interposició del recurs d'inconstitucionalitat. A l'últim, continua en ascens el nombre d'opinions dissidents,³⁴ del total de les quals només aproximadament la meitat es formulen en solitari.

a) Entre les qüestions més controvertides a què s'ha fet esment abans, una primera que resulta clau és la delimitació de l'abast que ha de tenir la legislació bàsica estatal. La doctrina del Consell en aquest extrem, que és molt abundant i coetània de les primeres passes de la institució, ha mantingut un diàleg constant amb la jurisprudència constitucional. De primer va formular una concepció de les bases d'abast restrictiu i les va identificar com a normes de principis –que s'esgoten en si mateixos– dictades per les Corts Generals i que actuen com a límit de les competències autonòmiques i no pas com a mandats (tècnica de la vinculació negativa).³⁵ Més endavant, amb un cert vaivé amb el Tribunal Constitucional i per evitar xocar-hi frontalment, matisa la seva doctrina. No obstant això, a mesura que constata la proliferació de les bases estatals i l'ampliació del seu abast que propicia la jurisprudència constitucional, insisteix en la necessitat de fer una relectura de les bases i que es formulin explícitament en normes amb rang legal, menys prolixes i menys detallades, i que només s'admetin excepcionalment en normes reglamentàries i més excepcionalment encara en activitats executives.

32. Representa el 74% del total d'emesos.

33. Amb el 70% de les sol·licituds, quan el Govern insta només el 28,5% de les actuacions del Consell.

34. Un o més vots particulars acompanyen el 59% dels dictàmens.

35. DCC 1, de 17 de setembre de 1981 (F III) i 10, de 12 de gener de 1982 (F III).

La censura expressa i sense embuts té lloc sobretot a partir de l'any 2000, quan el Consell, després de resumir les anades i vingudes de la jurisprudència constitucional sobre l'abast de les normes bàsiques estatals, declara que el sistema establert pel Tribunal Constitucional per definir-les situa l'interpret en una gran inseguretat jurídica, atès que en cada cas no és fàcil preveure si, en darrer terme, considerarà aplicable la regla general o l'excepció. A un primer pronunciament en aquest sentit, hi segueixen d'altres i, d'aquesta manera, queda assentada clarament la dissensió que mantenen els dos òrgans en aquest àmbit.³⁶ A l'últim, la polèmica sobresurt en el dictamen sobre la reforma estatutària que, un cop més, declara que, atesa l'experiència contrastada a l'hora de resoldre les controvèrsies competencials, es pot concloure que la intensa col·laboració entre la llei i el reglament en la determinació de les bases estatals ha suposat, de fet, una mena de xec en blanc al Govern, quan no una deslegalització absoluta en la determinació de les bases. Malgrat tot, però, aquesta conseqüència no ha trobat una actitud de major refús en la jurisdicció constitucional. D'acord amb això, declara la constitucionalitat de la concreció o determinació material i funcional de les competències compartides que fa la citada reforma estatutària, que va en consonància amb la referida noció de bases equivalent a principis o a un mínim comú normatiu, en normes de rang de llei.³⁷

Semblantment, l'exercici de les competències autonòmiques pot afectar i condicionar de forma significativa la concreció que es faci dels títols competencials transversals estatals. En especial, en matèria economicofinancera el Consell sempre ha delimitat restrictivament l'abast de la competència de l'article 149.1.13 CE. Per tant, en vista d'una reiterada jurisprudència constitucional que ha evolucionat cap a una progressiva i notable ampliació d'aquest títol competencial, manifesta explícitament la seva crítica a aquesta situació, perquè pot arribar a buidar de competències les comunitats autònomes. Més encara, considera que el Tribunal ha elaborat una noció nova, l'anomenada *ordenació general de l'economia*, i n'ha extret una competència estatal no prevista expressament a l'article 149 CE.³⁸ Així mateix, per tal d'exercir correctament les competències

36. DCC 215, de 28 de març de 2000 (F II); 230, de 22 de juliol de 2002 (F II); 231, de 22 de juliol de 2002 (F II); 235, de 20 de desembre de 2002, (F II); 255, 6 de febrer de 2004 (F III); 256 i 261, 17 de febrer de 2004 (F II); 269, d'1 de setembre de 2005 (F VI).

37. DCC 269, d'1 de setembre de 2005 (F VI).

38. Entre d'altres, DCC 224, de 22 de gener de 2002 (F III); 225, de 29 de gener de 2002 (F III); 245, de 22 d'agost de 2003 (F II); 247, de 27 de desembre de 2003 (F II i III); 250, de 21 de gener de 2004 (F II i III); 251, de 28 de gener de 2004 (F III); 264, de 2 de març de 2004 (F III).

financeres i enfront d'un ús abusiu de la potestat legislativa estatal en aquest àmbit, invoca el principi de lleialtat constitucional, al qual apel·la en nombroses ocasions en aquesta etapa evolutiva.³⁹

Un altre títol que ha experimentat també una *vis* expansiva és la competència estatal sobre la regulació de les condicions bàsiques per garantir la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE). En aquest sentit, la doctrina consultiva ha considerat que l'aplicació dilatativa d'aquest precepte podria limitar de manera extraordinària l'abast de les competències autonòmiques, raó per la qual en defensa l'aplicació amb molta moderació i cautela i, en qualsevol cas, restrictivament. Així, tot i que la jurisprudència constitucional sembla haver defensat una interpretació restrictiva d'aquesta competència, el Consell desaprova el fet que, en una constant creixent, accepti la seva invocació per part de les institucions centrals com a títol competencial complementari i, darrerament, fins i tot únic.⁴⁰

Des d'una altra perspectiva, el Consell blasma la utilització immoderada del decret llei pel Govern de l'Estat i el recolzament que ha obtingut per part del Tribunal Constitucional. Com en altres ocasions anteriors, el Consell inicia la seva doctrina amb una interpretació restrictiva d'aquesta norma legal d'origen governamental, per acabar dissentint expressament d'una jurisprudència constitucional molt més laxa i deferent, que ha atorgat un notori marge de manobra al Govern de l'Estat per emprar-la i per justificar la raonabilitat del seu contingut.⁴¹

39. DCC 222, de 30 de juliol de 2001 (F VI); 239, de 10 d'abril de 2003 (F III); 243, de 29 de juliol de 2003 (F III); 252, de 21 de gener de 2004 (F V); 257, de 17 de febrer de 2004 (F III); 259, de 20 de febrer de 2004 (F IV), i 262, de 2 de març de 2004 (F IV).

40. Insisteixen sobre la interpretació restrictiva d'aquest títol competencial i la seva consideració com a clàusula excepcional i residual, per tots, els DCC 216, de 22 de juliol de 2002 (F III); 247, de 23 de desembre de 2003 (F III); 258, de 20 de febrer de 2004 (F III) i 264, de 2 de març de 2004 (F III). Aquesta doctrina revisora ha seguit després d'aquesta etapa en el DCC 278, de 5 de gener de 2007 (F II), i culmina amb el DCC 279, de 29 de gener de 2007, que, a més de contenir un resum complet de la doctrina del Consell en aquest aspecte, l'aplica seguidament, de forma detallada, als drets socials i, en concret, a la llei estatal reguladora del dret a la dependència (F IV).

41. Per tots, DCC 216, de 13 de juliol de 2000 (F II) i 268, de 31 de maig de 2005 (F II). Recentment, però, la jurisprudència constitucional ha experimentat un cert canvi i ha postulat una interpretació més restrictiva del pressupòsit habilitant del decret llei (STC 68/2007, de 28 de març).

En temes sectorials, entre les lleis estatals objecte de dictamen durant aquests anys, es poden destacar les referides al pla hidrològic nacional, l'estabilitat pressupostària, les universitats, les hisendes locals, l'educació, les obres públiques, el règim general de les subvencions, el govern local i el poder judicial.⁴² I també, una sèrie de dictàmens sobre lleis estatals reguladores de drets constitucionals, com són la llei d'estrangeria, del dret d'associació, de partits polítics i dels drets relacionats amb la salut.⁴³

b) Quant a les lleis del Parlament, el Consell es pronuncia de nou sobre temes de règim local, més concretament sobre les modificacions de la llei municipal i de règim local de Catalunya i de la llei de l'organització comarcal. Així mateix, també es pronuncia sobre l'adequació estatutària i, si s'escau, constitucional, d'òrgans de transcendència institucional i política, com són l'Oficina Antifrau i el càrrec de conseller primer.⁴⁴

Però, en l'exercici de la seva funció de garantia de l'autonomia, el dictamen més significatiu d'aquesta etapa és, sens dubte, el que es dedica a la proposició de llei orgànica per la qual s'estableix un nou estatut d'autonomia i es deroga l'Estatut de 1979.⁴⁵ Fer-ne el comentari excediria l'objecte d'aquest estudi, però cal dir que en la història del Consell, aquest dictamen, elaborat en ponència conjunta, és un dels més laboriosos, documentats i, al mateix temps, compromesos. I això últim, perquè representa l'ocasió decisiva perquè el Consell exerceixi la seva funció principal de defensa de l'autonomia i d'impuls i millora de l'autogovern, una funció que, per altra part, no pot reeixir si es prescindeix del

42. Els DCC 259, de 20 de febrer de 2004 (F IV), i 262, de 2 de març de 2004 (F IV), mantenen una posició bel·ligerant amb la jurisprudència constitucional respecte a la caracterització dels cossos funcionaris al servei de l'administració de justícia com a cossos «nacionals», en coherència amb la doctrina elaborada l'any 1985.

43. DCC 228, de 16 de maig de 2002, i 229, de 16 de juliol de 2002. La STC 236/2007, de 7 de novembre, posterior al DCC 221, de 7 de febrer de 2001, és coincident amb la doctrina consultiva que defensa el reconeixement d'una sèrie de drets als estrangers il·legals i la inconstitucionalitat de l'exigència del requisit de residència per exercir-los.

44. DCC 223, de 18 de desembre de 2001; 239, de 10 d'abril de 2003; 274, de 18 de juliol de 2006, i 266, de 3 de gener de 2005.

45. Aquest és un altre cas en què se sol·licita al Consell que dictami sobre un supòsit que la seva normativa reguladora no preveu explícitament. Com en les altres ocasions que s'han esmentat en aquest treball, s'opta per una interpretació favorable a l'acceptació de la competència, tot i que aquesta vegada la interpretació no rep suport per unanimitat, com posen de manifest els vots particulars al dictamen.

marc constitucional vigent. Novament, es tracta d'assolir l'equilibri a què s'ha fet referència al començament d'aquest estudi i que, de fet, marca tota la trajectòria del Consell: un equilibri innovador i progressista des del punt de vista de la interpretació de les competències autonòmiques i, en certa manera, transgressor, però que, al mateix temps, no creï fractures amb la Constitució. Al meu parer, és un bon exemple d'aquest discurs, l'argumentació que fa aquest dictamen sobre els preceptes de la reforma estatutària que regulen les tipologies generals de les competències de la Generalitat.

D) Un punt i seguit i un retorn a la innovació: anys 2008-2009

D'ençà de l'entrada en vigor del nou Estatut d'autonomia, el Consell era una institució en la seva trajectòria final, atès que l'article 76 de la norma estatutària el substitueix pel Consell de Garanties Estatutàries (CGE), que és una institució de nova creació. Aquest òrgan, més d'acord amb el nivell superior d'autogovern que inspira la reforma estatutària, té atribuït un ventall més ampli de funcions dictaminadores. El canvi substancial prové de l'atribució del dictamen vinculant, que modifica la naturalesa i els efectes de la funció de control intern de les lleis catalanes, pel que fa al desenvolupament dels drets estatutaris.⁴⁶ Segons l'anterior, per remissió de l'article 77.3 EAC, la futura llei de creació del CGE havia de posar punt i final a l'actuació del Consell Consultiu, el qual, en bona lògica i fins a la constitució del nou òrgan, havia d'exercir les seves funcions dictaminadores durant un període de temps màxim raonable i tot això tenint en compte que l'Estatut no preveu cap règim de transitorietat entre una institució i l'altra, i que la Llei del Consell Consultiu de 1981 no estava formalment derogada.

Aquest període de transitorietat del Consell Consultiu que, per definició havia de ser breu, ha resultat, però, en certa manera, un període sine die, que podria fins i tot titllar-se com una etapa improvisada de retorn a la manera de fun-

46. Un estudi d'aquesta nova institució, es pot consultar a Albertí Rovira, E., «El Consell de Garanties Estatutàries de l'Estatut d'autonomia com a instrument de garantia dels drets», a *IX Seminari sobre Autonomia i Justícia a Catalunya*, Barcelona: Consell Consultiu, 2007, pàg. 119-126; Aparicio Pérez, M. Á., «Órganos de garantía estatutaria y tutela de derechos», ponència a les Jornades dels Òrgans de Garantia Estatutària, Barcelona, 21-22 de novembre de 2008; Jover Presa, P., «Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 7, 2007, pàg. 77-93; Torros Mas, J., «El papel de los Consejos Consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de ley», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, 2005, pàg. 105-136.

cionar originària dels primers anys de singladura d'aquesta institució. En aquest sentit, el Consell Consultiu, després de la reforma estatutària, té una vegada més el repte d'interpretar i de dotar de contingut els nous conceptes competencials estatutaris, així com també d'elaborar una doctrina que faciliti la seva efectivitat i operativitat i, per tant, l'increment de les quotes d'autogovern de Catalunya, que és la finalitat perseguida per aquesta reforma. La diferència és que la Constitució no ha variat i tampoc, en principi, la interpretació que n'ha fet el Tribunal Constitucional. Però, per una altra part, l'Estatut, l'altra norma que integra el bloc de constitucionalitat i que és paràmetre imprescindible per a la interpretació conjunta de la distribució competencial, s'ha modificat substancialment. Això significa que la jurisprudència constitucional haurà de canviar la seva orientació en els aspectes que, pels canvis estatutaris, exigeixin una altra lectura competencial, i és en aquest extrem que el Consell pot tornar a influir decisivament, com ja va fer al seu moment. Cal dir, però, que aquesta seria la funció principal que presumiblement l'Estatut atribueix al CGE però que, mentre no es creï aquesta institució, només pot correspondre al Consell Consultiu, i això és el que ha fet en aquests dos anys de transitorietat. A la situació descrita s'afegeix la circumstància que el Tribunal Constitucional no ha resolt encara res sobre la impugnació de l'Estatut d'autonomia català, la qual cosa no ha de ser obstacle, però, perquè el Consell dictami en el sentit que consideri més adient i sens perjudici que alguns dels seus pronunciaments resultin afectats després per la sentència constitucional, ja que, en l'endemig, la norma estatutària gaudeix de presumpció plena de constitucionalitat.

En aquests dos anys, el nombre de dictàmens emesos prèviament al recurs d'inconstitucionalitat i de dictàmens sobre projectes o proposicions de llei, s'ha repartit en parts gairebé iguals, sense que hagi tingut lloc cap altre supòsit diferent. El protagonisme del Parlament pel que fa a les peticions de dictamen no s'altera,⁴⁷ i també es manté l'alt percentatge de vots particulars, que recauen sobre una mica més de la meitat dels dictàmens emesos.

A l'hora d'examinar normes legals estatals, i quan n'ha tingut l'ocasió, el Consell ha prosseguit amb la interpretació restrictiva de l'activitat de foment o de despesa estatal i dels títols competencials de l'article 149.1.1 i 13 CE, invocats per l'Estat en diversos àmbits sectorials, amb finalitat expansiva. I a l'últim, tam-

47. La Cambra catalana n'ha instat el 73%.

bé confirma el seu posicionament crític respecte a l'abast de la legislació bàsica i la utilització del decret llei governamental.⁴⁸

Així mateix, interpreta i aplica l'abast de les competències estatutàries previstes al nou estatut, i soluciona els problemes interpretatius que en puguin sorgir. A tall d'exemple, es pronuncia sobre la potestat d'organització de les institucions d'autogovern; les competències referides als serveis socials, les universitats, les professions titulades, l'agricultura, les policies locals, o l'activitat subvencionadora en relació amb la tipologia competencial.⁴⁹

En seu del control intern d'estatutarietat, dictamina sobre la normativa de caràcter institucional destacada, com és el cas del projecte de llei de la presidència de la Generalitat i el Govern, en el qual aborda la composició estatutària del Govern i la figura i funcions del president de la Generalitat i altres càrrecs governamentals.⁵⁰

Però, de tots, el pronunciament principal d'aquest període transitori és el referit a la proposició de llei del CGE.⁵¹ En aquest dictamen, el Consell Consultiu es pronuncia sobre l'òrgan que l'ha de substituir, la qual cosa no deixa de ser una paradoxa. No obstant això, amb el rigor, la independència i la professionalitat que el caracteritzen, el Consell Consultiu examina l'adequació constitucional de la nova institució estatutària i, més concretament i de forma principal, la de la funció dictaminadora que li correspon per exprés mandat estatutari, que consisteix en la potestat d'emetre un dictamen vinculant per al Parlament de Catalunya respecte a projectes i proposicions de llei que desenvolupin drets estatutaris. Aquest veritable control intern, que té efectes vinculants i que apropa la naturalesa del CGE al Conseil Constitutionnel francès,⁵² després d'una extensa i raonada argumentació, es declara globalment constitucional.

48. DCC 279, de 29 de gener de 2007 (F IV i V); 285, de 29 de gener de 2008 (F II); 287, de 19 de febrer de 2008 (F II), i 292, de 8 d'abril de 2009 (F II).

49. DCC 278, de 5 de gener (F III); 279 (F III, V i VI); 280, de 19 de juny (F II); 286, de 29 de gener (F II i III) i 288, de 5 d'agost de 2008 (F II i III).

50. DCC 288, de 5 d'agost de 2008.

51. DCC 291, de 14 de gener de 2009. Recentment, cal destacar també el DCC 294, de 10 de juny de 2009, sobre el Projecte de llei d'educació, que planteja importants qüestions competencials en aquest àmbit sectorial.

52. Carrillo, M., «Jurisprudencia constitucional y tribunales ordinarios», a IV Jornadas Italo-españolas de Justicia Constitucional, Madrid: Ministerio de Justicia, 2007, pàg. 297-330. Aquest sistema no és desconegut en altres països del continent europeu, com és el d'Itàlia, on han prosperat als estatuts de les regions diversos òrgans de garantia estatutària i característiques particulars, amb la funció comuna de vetllar pel respecte de la font estatutària en l'exercici de l'acció legislativa de la regió (modificats arran de la reforma constitucional de l'article 123, excepte l'Estatut de la Regió de les Marques).

Després d'aquest dictamen i de l'aprovació posterior de la Llei 2/2009, de 19 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, que va entrar en vigor el 10 de març i que estableix un termini màxim per a la constitució d'aquesta institució (10 de maig), s'hauria d'haver tancat finalment el períple del Consell Consultiu. Però, hores d'ara, i en el moment de finalitzar aquestes línies, el Consell Consultiu i els membres que l'integren segueixen en funcions, sens perjudici, però, que la seva tasca principal continuï sent actuar com a òrgan garant de l'autonomia catalana, tal com ha fet des de la seva creació.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 39, ISSN 1885-5709, 2009

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

342.58:353

M. Àngels Arróniz Morera de la Vall, lletrada cap del servei jurídic del Consell Consultiu

ca El Consell Consultiu com a garant de l'autonomia: una mirada retrospectiva
p. 83-110

Aquest treball té per objecte l'anàlisi retrospectiva de l'activitat del Consell Consultiu des de la seva creació, l'any 1981, fins al moment actual, en què actua en funcions, en espera de ser substituït pel nou Consell de Garanties Estatutàries, pendent de constitució. Aquesta anàlisi es fa des de la perspectiva de la funció principal del Consell Consultiu com a garant de l'autonomia, funció que exerceix tant mitjançant un control extern davant d'ingerències de normes estatals susceptibles de vulnerar les competències autonòmiques, com mitjançant un control intern en seu de tramitació parlamentària, amb l'objecte de procurar un desenvolupament estatutari efectiu i una qualitat constitucional i estatutària de les lleis catalanes, que les

preservi de futures impugnacions. En aquest context, es fa una classificació de la doctrina consultiva en quatre períodes temporals, principalment segons el perfil de les matèries tractades, el seu caràcter més o menys innovador i el diàleg que aquesta doctrina manté amb la jurisprudència constitucional. Així mateix, en cadascuna de les etapes evolutives es duu a terme una valoració addicional d'altres dades que es consideren significatives, com ara la tipologia predominant dels dictàmens emesos, la tendència observada respecte dels subjectes que els poden sol·licitar, el major o menor nombre de vots particulars que els acompanyen, o el grau de seguiment dels dictàmens per part del Parlament.

Paraules clau: Consell Consultiu; autonomia; òrgans estatutaris; òrgans consultius; competències autonòmiques.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 39, ISSN 1885-5709, 2009

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

342.58:353

M. Àngels Arróniz Morera de la Vall, letrada jefe del servicio jurídico del Consejo Consultivo

ca El Consell Consultiu com a garant de l'autonomia: una mirada retrospectiva

es El Consejo Consultivo como garante de la autonomía: una mirada retrospectiva
p. 83-110

Este trabajo tiene por objeto el análisis retrospectivo de la actividad del Consejo Consultivo desde su creación, en 1981, hasta el momento actual, en que actúa en funciones, a la espera de ser sustituido por el nuevo Consejo de Garantías Estatutarias, pendiente de constitución. Este análisis se lleva a cabo desde la perspectiva de la función principal del Consejo Consultivo como garante de la autonomía, función que ejerce tanto mediante un control externo ante injerencias de normas estatales susceptibles de vulnerar las competencias autonómicas, como mediante un control en sede interna de tramitación parlamentaria, con el objeto de procurar un desarrollo estatutario efectivo y una calidad constitucional y estatutaria de las leyes cata-

lanas, que las preserve de impugnaciones futuras. En este contexto, se realiza una clasificación de la doctrina consultiva en cuatro periodos temporales, principalmente según el perfil de las materias tratadas, su carácter más o menos innovador y el diálogo que esta doctrina mantiene con la jurisprudencia constitucional. Asimismo, en cada una de las etapas evolutivas se lleva a cabo una valoración adicional de otros datos que se consideran significativos, como la tipología predominante de los dictámenes emitidos, la tendencia observada respecto a los sujetos que pueden solicitarlos, el mayor o menor número de votos particulares que los acompañan, o el grado de seguimiento de los dictámenes por parte del Parlamento.

Palabras clave: Consejo Consultivo; autonomía; órganos estatutarios; órganos consultivos; competencias autonómicas.

ABSTRACT**Revista catalana de dret públic**, 39, ISSN 1885-5709, 2009

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

342.58:353

M. Àngels Arróniz Morera de la Vall, Chief Attorney for the Legal Department of the Advisory Council of the Autonomous Government of Catalonia

ca El Consell Consultiu com a garant de l'autonomia: una mirada retrospectiva

en Looking Back: the Advisory Council as a Guarantor of Autonomy

p. 83-110

The aim of this paper is perform a retrospective analysis of the activities of the Advisory Council from its creation in 1981 to the present. Now, the Court is acting in a provisional role, as it waits to be replaced by the new Council of Statutory Guaranties, which has yet to be formed. This analysis is conducted from the perspective of the main function of the Advisory Council as a guarantor of autonomy. The Council exercises this role both through an external oversight of any central government regulations having the potential of violating the powers of the autonomous community and through an internal oversight of legislation proposed in the Catalan Parliament. The objective is to achieve a real implementation of the Statute of Autonomy and a level of quality in Catalan legislation, both

from the perspective of the Catalan Statute of Autonomy and the Spanish Constitution, such as to preserve Catalan laws from future challenges. In this context, the paper classifies advisory doctrine over four time periods, mainly according to the profile of the subjects dealt with, the degree of innovation or the lack thereof, and the dialogue between this doctrine and constitutional case law. Furthermore, in each stage of development, an additional appraisal is made of other data considered significant is made, data such as the predominant typology of the opinions handed down, the tendency observed with respect to the subjects that might request an opinion, the number of individual votes accompanying an opinion., and the degree to which the Catalan Parliament abides by the rulings.

Key words: Advisory Council; autonomy; Statute-related bodies; advisory bodies; powers of the autonomous region.

