CONSOLIDACIÓN DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS EN ESPAÑA Y SU PAPEL COMO GARANTES DE LA AUTONOMÍA

Juan Cano Bueso*

Sumario

I. Los orígenes
II. La consolidación
III. La función
- III.1. Participación en la función legislativa
- III.2. Contribución al ejercicio de la función ejecutiva y administrativa
- III.3. Intervención de los procedimientos administrativos
- III.4. Los consejos consultivos como guardianes de la autonomía
  - III.4.1. Defensa de un entendimiento amplio de la legitimación de los ejecutivos autonómicos en los recursos de inconstitucionalidad: «afectación del propio ámbito de autonomía»
  - III.4.2. Interpretación estricta del concepto de «normas básicas» o «bases» de una determinada materia
  - III.4.3. Doctrina de los órganos consultivos sobre el alcance de los denominados títulos horizontales

---

* Juan Cano Bueso, presidente del Consejo Consultivo de Andalucía, catedrático de derecho constitucional y letrado del Parlamento de Andalucía.
Artículo recibido el 23.04.2009. Evaluación ciega: 18.05.2009. Fecha de aceptación de la versión final: 1.06.2009.

I. Los orígenes

La Constitución española de 1978 (CE) regula el Consejo de Estado en su artículo 107 como «supremo órgano consultivo del Gobierno», reenviando a una ley orgánica el establecimiento de su composición y competencias (LOCE 3/1980). Sin embargo, pese a la dicción literal del artículo 107 CE, el Tribunal Constitucional español ha establecido que el Consejo de Estado «tiene en realidad el carácter de órgano de Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece», subrayando que así resulta del diseño competencial a que se remite la Norma fundamental, considerando su composición y sus funciones consultivas, que se extienden también a las CA (STC 56/1990).

En efecto, el artículo 23 (hoy 24) de la LOCE citada establece que «las comunidades autónomas podrán, por conducto de sus presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente. El dictamen será preceptivo para las comunidades autónomas en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes».

Este precepto fue objeto de una polémica doctrinal y jurisprudencial y dio lugar al planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma Valenciana, resuelto por la importante STC 204/1992.

Así centrada la cuestión, lo primero que cabría preguntarse es si el Consejo de Estado podía intervenir consultivamente en relación con las disposiciones y actos administrativos de las comunidades autónomas, y si esa intervención era constitucionalmente adecuada una vez consolidado el proceso de descentralización política del Estado de las autonomías.

La controversia traía causa de que el Consejo de Estado es un órgano previsto y garantizado por el artículo 107 CE, que lo define como «supremo órgano consultivo del Gobierno». En principio, el ámbito objetivo de actuación parece claro, pues, sistemáticamente, el término «Gobierno» que el artículo 107 utiliza alude al órgano que se regula en el título IV de la Constitución, referido inequívocamente al Gobierno de la Nación y no a otros órganos de naturaleza gubernati-

va, como los consejos de Gobierno de las comunidades autónomas. Tampoco cabe entender que, por «Gobierno», el artículo 107 comprenda, en general, el llamado poder ejecutivo, incluyendo cualquier Administración pública, pues Gobierno y Administración son complejos orgánicos distintos y están perfectamente diferenciados en el propio título IV de la CE. De otro lado, los antecedentes legislativos vienen a confirmar esta tesis, pues precisamente la mención al Consejo de Estado como órgano supremo consultivo «en materias de Gobierno y Administración», que figuraba en el texto del Proyecto de Constitución aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso, fue conscientemente sustituida por la definición más estricta de «supremo órgano consultivo del Gobierno». Por tanto, del primer inciso de este artículo no se puede deducir que la Constitución imponga la intervención consultiva del Consejo de Estado en relación con la actuación de los gobiernos y administraciones de las comunidades autónomas.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional, con dudoso fundamento jurídico, ha afirmado que el hecho de «que el artículo 107 CE no contemple expresamente sino la función consultiva que el Consejo de Estado desarrolla para el Gobierno de la Nación, no quiere decir que ese órgano haya de quedar confinado al ejercicio de esa específica función y que no pueda extenderse el alcance de su intervención consultiva». Hace notar el Tribunal Constitucional que «el ámbito de actuación del Consejo de Estado es mucho más amplio, y se ha venido configurando históricamente como órgano consultivo de las administraciones públicas». A partir de esta constatación, y subrayando que el Consejo de Estado no forma parte de la Administración activa, está dotado de autonomía orgánica y funcional, y de garantías de objetividad e independencia, concluye el Tribunal Constitucional que estas características «le habilitan para el cumplimiento de esa tarea, más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con administraciones públicas distintas de la del Estado, en los términos que las leyes dispongan, conforme a la Constitución» (STC 204/1992, FJ 4).

De esta manera, el Tribunal Constitucional califica de «pacífica» la previsión legal prevista en el párrafo primero del mismo artículo 23 de la LOCE, que permite que las comunidades autónomas soliciten dictamen del Consejo de Estado cuando lo estimen conveniente, e incluso invoca la vigente intervención preceptiva del Consejo de Estado en procedimientos o actuaciones de la Administración local (art. 13.1 y 48 de la Ley de bases del régimen local, entre otros varios preceptos legales). Dicho de otra manera, el Tribunal entiende que el ar-

tículo 107 CE no ha dispuesto que el Consejo de Estado sea el órgano superior consultivo de los gobiernos de las comunidades autónomas y de sus respectivas administraciones, pero tampoco impide que desempeñe esa función consultiva.

A la vista de cuanto antecede, concluye el Tribunal Constitucional que «el Consejo de Estado puede ejercer esa función de órgano consultivo con relevancia constitucional «al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece», a que nos referíamos en la STC 56/1990 (fundamento jurídico 37). Y ello sin merma del principio de autonomía sancionado por los art. 2 y 137 CE, puesto que, según subraya esa Sentencia, «no forma parte de la Administración activa», sino que es «un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia»».

Sin embargo, la cuestión planteada ante el Tribunal Constitucional no era si el Consejo de Estado podía actuar como órgano consultivo de las comunidades autónomas, cuestión sobre la que el propio Tribunal se pronuncia afirmativamente, sino si el sistema de fuentes constitucionalmente previsto admite que una ley orgánica pueda regular esta materia y con el alcance que a ella confiere.

Para contestar a esta cuestión es necesario dejar sentado que la remisión que el artículo 107 CE opera en favor de la LOCE no es ni puede ser una remisión incondicionada o ilimitada. Antes bien, es obvio que el contenido de esa Ley orgánica está limitado por los principios y preceptos constitucionales y, muy singularmente, por los que regulan el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. En efecto, el último inciso del artículo 107 CE establece una reserva de ley orgánica para la determinación de las competencias del Consejo de Estado, pero no es una norma atributiva de competencias materiales del Estado, de modo que no altera el régimen de competencias que se deduce del título VIII de la Constitución.

El propio Tribunal comprende que el despliegue del Estado autonómico y la profunda descentralización del poder operada en España no admitiría que un órgano como éste –que desde su creación por Carlos I en 1526 en la ciudad de Granada ha representado, junto a otros órganos, la visualización histórica del centralismo monárquico– monopolizase la función consultiva de los poderes surgidos al calor de la nueva estructura territorial del Estado. Ello lleva al supremo intérprete de la Constitución a poner en valor el principio de autoorganización de cada Comunidad Autónoma:

«La intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo. En razón de los asuntos sobre los que recae y de la naturaleza del propio órgano, se trata de una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.ª CE). Sin embargo, esta garantía procedimental debe cohonestarse con las competencias que las comunidades autónomas han asumido para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE), de modo que esa garantía procedimental debe respetar al mismo tiempo las posibilidades de organización propia de las comunidades autónomas que se derivan del principio de autonomía organizativa (art. 147.2.*c* y 148.1.1 CE)» (FJ 4).

Lo anterior lleva al Tribunal Constitucional a considerar que «ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las comunidades autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos gobiernos y administraciones autonómicas» (FJ 4).

Por ello, queda reconocido que si una comunidad autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (art. 148.1.1 CE), crea un órgano superior consultivo semejante, no cabe duda de que puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la LOCE atribuye al Consejo de Estado, salvo que el Estatuto de autonomía establezca otra cosa, y naturalmente sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 153.*b*, en relación con el 150.2 de la CE.

En palabras del Tribunal Constitucional, esta tesis ha de ser admitida, pues de lo contrario quedarían gravemente comprometidos algunos de los principios en que se funda la organización territorial del Estado conforme al diseño constitucional: «Ante todo, la misma potestad de autoorganización de las comunidades autónomas, ya que si éstas crean un órgano consultivo propio dotado de las mismas funciones que el Consejo de Estado es, claramente, porque han decidido prestar las garantías procedimentales referidas a través de su propia or-

ganización, sustituyendo la que hasta ahora ha venido ofreciendo aquel órgano consultivo estatal también en el ámbito de competencia de las comunidades autónomas. Decisión esa que se encuentra plenamente legitimada por el artículo 148.1.1 de la CE y los preceptos concordantes de los estatutos de autonomía. Además, habría que añadir que sería muy probablemente innecesario y, sin duda, gravoso y dilatorio que en un mismo procedimiento debiera recabarse sucesivamente dictamen de un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado y del propio Consejo de Estado, con desprecio de los principios de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) y eficiencia y economía del gasto público (art. 31.2 CE)» (FJ 4).

La observancia de aquellos principios, fundamentales para el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías, llevó al Tribunal Constitucional a concluir que la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los estatutos de autonomía o la ley autonómica establezcan lo contrario para supuestos determinados. El legislador estatal también lo ha entendido así, al dictar la legislación básica sobre régimen local o sobre el procedimiento administrativo general:

> «En consecuencia, y por lo que aquí respecta, no sólo hay que reconocer las competencias de las comunidades autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.
>
> »Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas comunidades autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece» (FJ 5).

Esta importante STC 204/1992 es una suerte de sentencia interpretativa que vino a descalificar la atribución del «monopolio» de la función consultiva al

Consejo de Estado sin tampoco concederle la «supremacía asesora» invocada por la representación procesal del Gobierno de la Nación. La interpretación consistió en entender que el artículo 23 LOCE no es contrario a la Constitución, siempre que se entienda que el dictamen del Consejo de Estado tan sólo es exigible a las comunidades autónomas que no hayan creado su propio órgano consultivo.

Resumiendo lo hasta aquí expuesto, se concluye que el dictamen del Consejo de Estado se exige, por supuesto, para los actos del Gobierno y de la Administración central, y también para los de las administraciones públicas de las comunidades autónomas, de las corporaciones locales o de las universidades, siempre que en esa Comunidad Autónoma no exista consejo consultivo propio.

II. La consolidación

En el momento en el que se pronuncia el Tribunal Constitucional, solamente Cataluña (1981) y Canarias (1984) habían creado sus propios órganos consultivos.[1] Pues bien, despejada por el supremo intérprete de la Constitución la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan disponer de sus propios consejos consultivos, bien porque así lo contemplen sus estatutos de autonomía, bien porque así los hayan creado por ley al amparo de sus competencias de autoorganización, y que la intervención de éstos desplaza a la que venía efectuando el Consejo de Estado, el modelo se ha ido generalizando, de manera que en estos momentos solamente la Comunidad Autónoma de Cantabria no ha procedido a crear su propio órgano consultivo.[2]

1. Con anterioridad al reciente proceso de reformas estatutarias, sólo el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 (art. 41), el Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982 (art. 43) y el Estatuto de Autonomía de Extremadura de 1983 (art. 54) contemplaron la creación de consejos consultivos, pero la ausencia de previsión estatutaria no fue obstáculo para que las comunidades autónomas, al amparo de sus potestades de autoorganización, crearan sus propios consejos, sobre todo a partir de la senda abierta por la STC 204/1992. En concreto, el artículo 41 del referido Estatuto de Autonomía de Cataluña estableció que «una ley de Cataluña creará y regulará el funcionamiento de un organismo de carácter consultivo que dictaminará, en los casos que la propia ley determine, sobre la adecuación al presente Estatuto de los proyectos o proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento de Cataluña». En el mismo artículo se dispuso que «la interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad por el Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad o por el Parlamento de Cataluña exigirá como requisito previo un dictamen de dicho organismo».

2. En este proceso, junto a las referencias que se efectúan a los órganos consultivos de Cataluña, cabe mencionar los siguientes hitos:

Si atendemos al modelo seguido por los dieciséis restantes consejos consultivos en funcionamiento, es posible observar la existencia de dos arquetipos: los de extracción exclusivamente gubernamental y los de composición mixta gubernamental y parlamentaria. Por lo demás, Cataluña ha creado en su nuevo Estatuto de autonomía el Consejo de Garantías Estatutarias, de complejo encaje institucional (al conferir el art. 76 «carácter vinculante» a los dictámenes relativos a proyectos de ley y proposiciones de ley del Parlamento de Cataluña que desarrollen o afecten a derechos reconocidos en el propio Estatuto), que comparte la función consultiva con la Comisión Jurídica Asesora,

---

- La Ley 4/1984, de 6 de julio, crea el Consejo Consultivo de Canarias (en la actualidad regulado por la Ley 5/2002, de 3 de junio).
- Mediante la Ley 5/1993, de 15 de junio, se crea el Consejo Consultivo de las Illes Balears (modificada por la Ley 2/1995, de 22 de febrero).
- El Consejo Consultivo de Andalucía fue creado por la Ley 8/1993, de 19 de octubre (en la actualidad se regula por la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, que deroga la anterior).
- La Ley 10/1994, de 19 de diciembre, creó el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana (modificada por las leyes 14/1997, de 26 de diciembre, 11/2002, de 23 de diciembre, 16/2003, de 17 de diciembre, 5/2005, de 4 de agosto, y 10/2006, de 26 de diciembre).
- La Ley 9/1995, de 10 de diciembre, creó el Consejo Consultivo de Galicia.
- El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha se creó por la Ley 8/1995, de 21 de diciembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (derogada por la Ley 7/1997, de 5 de septiembre –a su vez modificada por la Ley 4/2000, de 7 de junio; la normativa vigente viene dada por la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que deroga la Ley anterior).
- La Ley 2/1997, de 19 de mayo, creó el Consejo Jurídico de la Región de Murcia.
- La Ley foral 8/1999, de 16 de marzo, crea y regula el Consejo de Navarra (modificada por la Ley foral 25/2001, de 10 de diciembre).
- El Consejo Consultivo de La Rioja fue creado y regulado por la Ley 3/1995, de 8 de marzo (en la actualidad regulado por la Ley 3/2001, de 31 de mayo, modificada por las leyes 4/2005, de 1 de junio, y 5/2008, de 23 de diciembre).
- La Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón se reguló por la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón (fue modificada por la Ley 11/2000, de 27 de diciembre; el texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto legislativo 1/2001, de 3 de julio, integra los preceptos de ambas leyes). Como novedad significativa, hay que destacar que la Ley 1/2009, de 30 de marzo, regula el Consejo Consultivo de Aragón, en desarrollo del artículo 58 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, derogando el título VI del texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, antes citado.
- La creación y regulación del Consejo Consultivo de Extremadura se lleva a cabo por la Ley 16/2001, de 14 de diciembre.
- La Ley 1/2002, de 9 de abril, crea y regula el Consejo Consultivo de Castilla y León.
- La Ley 9/2004, de 24 de noviembre, crea y regula la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.
- La creación y regulación del Consejo Consultivo del Principado de Asturias se lleva a cabo por la Ley 1/2004, de 21 de octubre.
- Es la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, la que da lugar al órgano consultivo de más reciente creación.

configurada como alto órgano consultivo del Gobierno catalán.[3] Por lo demás, aunque en el País Vasco el órgano se inserta en la propia estructura de los servicios jurídicos centrales del Gobierno,[4] cabe afirmar que los órganos consultivos creados comparten en lo esencial un modelo, conforme con las exi-

3. El desarrollo del artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 se hizo efectivo con la Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consejo Consultivo de la Generalidad (modificada por las leyes 13/1985, de 25 de junio, y 4/1999, de 12 de julio, y derogada por la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias), en la que aparece concebido como un órgano consultivo con características propias, al no poder establecerse una equivalencia con las funciones del Consejo de Estado, en tanto que sus cometidos aparecen ligados a «grandes asuntos» relacionados con la observancia y el cumplimiento de la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, considerando su intervención no sólo en los conflictos constitucionales de competencia, recursos de inconstitucionalidad y conflictos en defensa de la autonomía local, sino también, y de manera muy particular, la labor de control de la adecuación al Estatuto de Cataluña de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación por el Parlamento de Cataluña. A tal efecto se contempla la emisión de dictamen a iniciativa de dos grupos parlamentarios, de una décima parte de los diputados o del Consejo Ejecutivo. El artículo 76 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 regula el Consejo de Garantías Estatutarias. En dicha regulación se siguen apreciando las peculiaridades apuntadas, a la que se añade ahora, singularmente, la del apartado 4 del citado artículo que atribuye carácter vinculante a los dictámenes relativos a proyectos de ley y proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a los derechos reconocidos en el Estatuto. En este mismo sentido, cabe remitirse a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, que regula las materias objeto de dictamen, y al artículo 18 de la misma Ley, referido a los dictámenes vinculantes.

Es la Comisión Jurídica Asesora la que en Cataluña asume competencias equivalentes al Consejo de Estado. En este sentido fue regulada por la Ley 3/1985, de 15 de marzo, de reorganización de la Comisión Jurídica Asesora, reformada por la Ley 21/1990, de 28 de diciembre; ambas objeto de refundición por el Decreto legislativo 1/1991, de 25 de marzo. La regulación en vigor viene dada por la Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora, modificada por la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno. Aparece contemplada como órgano estatutario en el artículo 72.1 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que se define como superior órgano consultivo del Gobierno.

4. Fue la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la que permitió esta solución, al introducir la disposición adicional decimoséptima, en la que se contempla que los servicios jurídicos de la Administración activa de las comunidades autónomas puedan asumir el ejercicio de la función consultiva, siempre que quede garantizada la independencia jerárquica, orgánica y funcional, y la colegialidad en el ejercicio de dicha labor. Este modelo se consolida en la Ley del Parlamento vasco 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que tras la andadura inicial de la misma extiende sus funciones al conjunto de las administraciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi incluidas en su ámbito de actuación. Aunque se sigue reconociendo que dicha Comisión se adscribe al órgano del que dependan los servicios jurídicos centrales del Gobierno vasco, tal adscripción lo es sin integrarse en la estructura jerárquica de la Administración, al mismo tiempo que se garantiza la «plena autonomía jerárquica y funcional, en garantía de su objetividad e imparcialidad» y un estatuto personal de sus miembros amparados por un principio de inamovilidad durante su mandato.

gencias de la jurisprudencia constitucional,[5] siendo de todos ellos el Consejo Consultivo de Andalucía el que ostenta un mayor abanico competencial y una composición más numerosa.

III. La función

Si, en general, desde la perspectiva orgánica, destaca en la regulación de los órganos consultivos su posición como superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma respectiva, desde el punto de vista funcional hay que hacer notar que tales órganos tienen como función primordial la tutela de la legalidad y del estado de derecho, la defensa del interés general y la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos. En este sentido, aunque con diferencias y matices que no se pueden abordar en este artículo, la mayor parte de los órganos consultivos constatan la adecuación de proyectos de decretos y anteproyectos de leyes a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico, velan por la calidad de las normas y por las buenas prácticas administrativas y ejercen en los procedimientos administrativos a los que son llamados por el legislador una importante función fiscalizadora, crucial para asegurar que las administraciones públicas actúan conforme a derecho, de acuerdo con el interés público, y respetando los derechos y libertades de los ciudadanos. En este plano, más allá de las concretas normas o expedientes sometidos a dictamen, hay que reconocer que en los últimos años se aprecia una función pedagógica y propedéutica en orden a propiciar una buena legislación y el principio de buena administración, que ha calado en el reciente proceso de reformas estatutarias (v., entre otros, los art. 30 del Estatuto de autonomía de Cataluña y 31 del Estatuto de autonomía de Andalucía).

La existencia de los órganos consultivos cobra especial importancia en el marco del estado social que nuestra Constitución y los estatutos de autonomía

5. Una razón de semejanza que exige que los órganos consultivos autonómicos estén dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica (así lo subraya, como se ha dicho, la STC 204/1992, FJ 5).
Antes, la STC 56/1990, de 29 de marzo, destacó en su FJ 37 que el Consejo de Estado no forma parte de la Administración activa y es, por el contrario, conforme al artículo 107 CE y al artículo 1.1 de la Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril (LOCE), un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia (art. 1.2 LOCE).

acogen. Sabido es que el estado social de derecho viene caracterizado por una creciente presencia de los poderes ejecutivos y administrativos debida a la multiplicidad de fines y tareas que los poderes públicos despliegan. La potente presencia de las administraciones públicas en la vida económica, la garantía que el estado prestador de servicios representa y, en definitiva, el «estado de derechos» que nuestra suprema norma prescribe han producido, correlativamente, una importante deslegalización y una proliferación de actos procedentes del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración y del cotidiano actuar administrativo. Ello responde a la necesaria celeridad y prontitud con que los responsables políticos deben adoptar decisiones incompatibles con la relativa lentitud de los procedimientos parlamentarios.

Se dijo hace ya algunos años que el poder político gubernamental, parlamentariamente limitado y jurídicamente controlado, constituía la forma de la democracia política de nuestros días. Y en esta constelación de controles jurídicos del poder político legislativo y administrativo se incardina y cobra sentido la existencia misma de los consejos consultivos.

Explicada así la razón de su existencia, los consejos consultivos han contribuido de una manera precisa y directa en la custodia de principios constitucionales estructurantes de la forma de distribución territorial del poder y, muy en especial, del principio de autonomía, labor a la que se aludirá después en un apartado específico. Desde este quehacer, han irradiado su contribución a buena parte de las más trascendentales funciones que guardan relación tanto con el estado social y democrático de derecho cuanto con el funcionamiento del subsistema parlamentario de gobierno.

III.1. Participación en la función legislativa

Esta participación se produce en fase preparlamentaria, mediante la emisión de los dictámenes correspondientes a los anteproyectos de leyes, sin excluir que por vía de dictamen facultativo en otras ocasiones se les solicite el marco general normativo que un determinado texto legal debiera contener. A su contribución a la preservación de la distribución constitucional de competencias nos referiremos después; ahora basta con señalar que los consejos consultivos han realizado una importante labor para la garantía del sometimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a los límites que les son propios.

Así, ante la incertidumbre creada por la existencia de lagunas o insuficiencia de regulación en la normativa constitucional y estatutaria sobre instituciones tan importantes como el Presupuesto de la Comunidad, el Consejo Consultivo de Andalucía apostó desde 1994, a pesar de la incertidumbre creada por alguna sentencia del TC (Sentencia 116/1994), por extraer del bloque de la constitucionalidad límites precisos sobre el ámbito material de las leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, con lo que se han evitado declaraciones de inconstitucionalidad. Efectivamente, la doctrina de algunos consejos consultivos (en concreto, nos remitimos a los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de Andalucía),[6] apostando decididamente por la existencia de una función y contenido propio de la Ley del Presupuesto, que no puede ser desbordada por el legislador, ha evitado la declaración de inconstitucionalidad que a buen seguro se hubiera producido de preceptos autonómicos por no presentar conexión directa o ser complemento necesario del Presupuesto. Esta posición se ha visto refrendada por diferentes sentencias del Tribunal Constitucional que han declarado inconstitucionales algunas leyes de presupuestos de CA por no atenerse a dichos límites (STC 174/1998, de 23 de julio, entre ellas).

El siguiente ejemplo que merece la pena señalar se refiere al nuevo instrumento legislativo, comúnmente denominado «Ley de acompañamiento», aparecido como consecuencia de la progresiva delimitación material del contenido de las leyes de presupuestos, operada por la doctrina del TC (STC 76/1992). Estas leyes han merecido también una actitud crítica de los órganos consultivos por heterogéneas y asistemáticas.

En efecto, constatando la reiteración de este tipo de leyes en los últimos años, los consejos consultivos se han remitido a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la interrelación entre técnica normativa y seguridad jurídica (STC 46/1990, de 15 de marzo, y 150/1990, de 4 de octubre, entre otras), así como la opinión institucionalmente expresada sobre las deficiencias técnicas que concurren en las leyes de acompañamiento y los efectos negativos que de las mismas se derivan.

6. El CCA ha expresado desde 1994 su preocupación por la inclusión en la Ley del Presupuesto de materias que le resultan ajenas o bien presentan una débil conexión con su contenido (dictámenes 19/1994, 64/1995, 56 y 116/1996, 136/1997, 105/1998, 144/1999, 151/2000, 192/2001, 280/2002, 380/2003, 291/2004, 351/2005, 454/2006, 551/2007 y 565/2008).

En este sentido, el Consejo Consultivo de Andalucía ha expuesto con razón que el notable esfuerzo llevado a cabo para la depuración de las leyes de presupuestos –adecuándolas al contenido que les es propio de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad– resulta empañado por el recurso a este tipo de leyes, claramente vulneradoras del principio de certeza del derecho y de seguridad jurídica, y que surgieron como alternativa para salvar formalmente las objeciones derivadas de la inadecuada utilización de las leyes de presupuestos como vehículo de modificación del ordenamiento jurídico.[7] Así, partiendo de las exigencias de claridad y certeza jurídica, diversos dictámenes han destacado la necesidad de evitar el recurso abusivo a este tipo de leyes «que como normas por definición heterogéneas, pueden traducir una deficiente técnica legislativa y ponen en peligro la seguridad jurídica». En la misma dirección, se ha advertido que «son varias las instituciones que alertan sobre el peligro que encierra el uso indiscriminado a las leyes de acompañamiento o de medidas y comienza a ser *communis opinio* que estas leyes, cuyo contenido no está delimitado constitucional o estatutariamente, a diferencia de las de presupuestos, no pueden tener un objeto ilimitado que les permita abordar cualesquiera materias».

Sobre la defensa de la seguridad jurídica en la específica función de los consejos consultivos a la que ahora nos referimos podrían ponerse otros muchos ejemplos,[8] pero ahora interesa referirnos al contexto en el que se opera, destacando que los anteproyectos de leyes examinados por los órganos consultivos no responden en la actualidad tanto a criterios de buena técnica jurídica, cuanto a que la norma se vincule al contexto social del que emana y responda a una realidad social, económica y política cada vez más compleja y abigarrada. Es verdad que los anteproyectos de leyes del estado social no son –ni prioritariamente lo pretenden– documentos depurados, técnicos, pulcros y sistemáticos, por cuanto se producen en un escenario de participación y encuentro, de negociación y diálogo entre mayoría y minoría: entre el Gobierno y la Administra-

7. Dictámenes 117/1996, 136/1997, 106/1998, 193/2001 y 381/2003.

8. Así, entre otros ejemplos, ilustran la inseguridad jurídica que genera la tramitación acelerada y la defectuosa técnica legislativa empleada en estas leyes los casos de modificación de un mismo impuesto y de un mismo precepto por dos leyes que se aprueban el mismo día, y la presunta inconstitucionalidad por antinomia entre dos artículos de dos leyes que se aprueban el mismo día (art. 24 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, y art. 26 de la Ley 21/2001, de la misma fecha). Un tercer ejemplo de falta de planificación en las tareas legislativas, descoordinación y precipitación viene dado por las modificaciones de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa introducidas en 2003.

ción, de una parte, y los agentes sociales y las entidades y organizaciones representativas de intereses y valores, de otra.

Es un procedimiento donde prima el contenido sobre la calidad de la norma, prevalece la legitimidad y factibilidad del producto normativo a la búsqueda del consenso social que facilite luego la aplicabilidad de la disposición aprobada. En definitiva, se realza el valor del pluralismo social y político, del derecho fundamental a la participación de los ciudadanos y de los grupos en que se integran en detrimento de la técnica legislativa. Por cuanto ello es así –y no puede ser en la democracia social de otra manera–, los consejos consultivos se alzan como el contrapunto que, desde el pleno respeto a la decisión política del gobernante, orienta su esfuerzo a velar por la adecuación de la norma a la Constitución, al Estatuto y al ordenamiento jurídico pleno, procurando que la norma respete el reparto constitucional de competencias, observe en su proceso de elaboración los elementos esenciales del procedimiento y la audiencia a los ciudadanos y se adecue al sistema constitucional de fuentes. Pero también se procura que la norma sea lógica, sistemática y no incurra en contradicciones; que sea, en fin, comprensible para su destinatario último, que no es sino la comunidad de ciudadanos.

El análisis de esta importante función de los consejos consultivos lleva a destacar que su quehacer es técnico-jurídico y no político. Es decir, se pronuncian sobre cuestiones de constitucionalidad y legalidad pero no sobre aspectos de oportunidad, a menos que les sean expresamente solicitados.

III.2. Contribución al ejercicio de la función ejecutiva y administrativa

Los órganos consultivos contribuyen al ejercicio de la función ejecutiva y administrativa, dictaminando los proyectos de decreto, disposiciones generales muchas de ellas de alto contenido social y prestacional, la mayor parte destinadas a la ejecución de las leyes aprobadas por el Parlamento, que permiten que cobre virtualidad administrativa práctica la norma más general y abstracta contenida en la ley parlamentaria. Al respecto, la función consultiva ha podido garantizar no sólo derechos fundamentales en el sentido estricto del término, sino también derechos esenciales en las sociedades modernas como los contenidos en los artículos 45 CE (derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la calidad de vida) y 47 CE (derecho al disfrute de una vivienda digna, regulación adecuada del suelo que evite la especulación).

En esta función a la que se refiere este apartado, el contraste entre la ley objeto de desarrollo y el reglamento está orientado a evitar vicios de nulidad, pero también se insiste en la necesidad de que las disposiciones se configuren con arreglo a una buena técnica legislativa, evitando contradicciones, lagunas o zonas de incertidumbre. Este papel positivo que pueden desempeñar los órganos consultivos se ignora en ocasiones porque se confunden cuestiones técnicas, que no dejan de ser jurídicas, con cuestiones de oportunidad.

Esta tarea también contribuye a la defensa de los derechos constitucionales, estatutarios o legales de los ciudadanos, siendo evidente que no todos los desarrollos formalmente ajustados a las leyes son igualmente respetuosos de los principios y derechos que los ejecutivos y las administraciones públicas están obligados a observar.

Asimismo, tanto en ésta como en la anterior función, debe destacarse el papel jugado por los consejos consultivos de cara a la efectividad del derecho de participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de normas, de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución.

En concreto, el Consejo Consultivo de Andalucía ha sido especialmente escrupuloso en el cumplimiento del trámite de audiencia, realizando una interpretación restrictiva de aquellos supuestos en los que es posible prescindir del mismo.[9] En idéntico sentido, los dictámenes verifican, en el apartado de proce-

9. A título de ejemplo, el dictamen 277/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de educación de Andalucía señala que se considera muy positiva la iniciativa de sometimiento a información pública del texto proyectado, utilizando además los medios que brinda la telemática, que cuenta con positivas experiencias en el derecho comparado. Tal iniciativa, dice el Consejo Consultivo, debe considerarse congruente con la proyección que ha de atribuirse al principio participativo en una sociedad que pone al alcance de los ciudadanos nuevos y más ágiles instrumentos para que puedan ser oídos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones que les afecten, lo cual supone facilitar la participación real, efectiva y directa de aquéllos en los asuntos públicos, en el sentido querido por el artículo 23.1 de nuestra Carta Magna. En el dictamen 16/2005, aun estimando formalmente justificada la intervención de las organizaciones o asociaciones a las que se refiere la Ley por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración, el Consejo Consultivo considera que, sin perjuicio de lo anterior, «es necesario subrayar que la cumplimentación o exclusión de la audiencia no debe ser siempre contemplada en términos de necesidad, o de transposición de un estricto marco legal que no deja opción alguna, sino de manera que permita su desarrollo, aun en supuestos en que no resulte estrictamente exigible, siempre que existan particularidades dignas de consideración. Así lo ha de destacar este Consejo Consultivo, cuya misión no se reduce a la detección de vicios de legalidad y alcanza también al señalamiento de los cauces y soluciones que mejor se acomoden a los fines de cada institución».

dimiento, el cumplimiento de los trámites de informe preceptivo, que en muchas ocasiones deben emitir órganos de consulta y representación (*v. gr.*: Consejo de Consumidores y Usuarios, etc.). Es más, no sólo se constata el cumplimiento de las formalidades, sino también su significación material, de modo que se ha venido exigiendo que las alegaciones u observaciones efectuadas sean objeto de valoración por el centro directivo encargado de la instrucción del procedimiento.[10]

Pero la defensa de estos derechos, del pluralismo y de la participación de los interesados en las decisiones que les conciernen se hace efectiva muchas veces en otro nivel, del que nos pasamos a ocupar seguidamente.

La Comisión Jurídica Asesora de Cataluña mantiene una línea doctrinal de interés en este punto. Así, en su dictamen 158/2007 expone: «*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 se señala 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*». Y en el dictamen 235/2003, la Comisión Jurídica Asesora 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*». Del mismo modo, en el dictamen 292/2003 se dice: «[…] *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*».

10. Esta exigencia de valoración de alegaciones e informes ha cobrado carta de naturaleza en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y su cumplimiento significa, como señala el CCA, que se dota de verdadero sentido a los trámites desarrollados, que en ningún caso pueden ser considerados meros formalismos.

III.3. Intervención de los procedimientos administrativos

En el cotidiano actuar administrativo, los consejos consultivos tienen un amplio campo para la defensa del principio de buena administración y para la consecución de la efectiva aplicación de la publicidad y concurrencia en la contratación administrativa, garantizando que cobre eficacia el principio, también constitucional, de responsabilidad de las administraciones por el funcionamiento de los servicios públicos.

Los procedimientos de revisión de oficio por causa de nulidad y la intervención en los recursos extraordinarios de revisión brindan a los consejos consultivos la oportunidad de velar activamente por el restablecimiento de la legalidad y la justicia, en supuestos tasados por el legislador. En este ámbito de actuación, junto al que antes se señaló de intervención en el proceso de elaboración de normas, los consejos consultivos han realizado también un papel importante con respecto a la eficacia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, preservando, entre otros, los principios de mérito y capacidad en procedimientos selectivos y concursos de acceso a la función pública profesional, de promoción o traslado (en salvaguarda del principio de igualdad de acceso que garantiza el art. 23.2 en relación con el 103.3 CE).

Aunque no todos tienen competencia en esta materia, hay que subrayar el papel de los consejos consultivos en materia de urbanismo, en el que se han mostrado altamente exigentes con la observancia de la legalidad urbanística y del medio ambiente como bien jurídico esencial en una sociedad posindustrial, que precisa armonizar el crecimiento económico con el principio de sostenibilidad ambiental.[11]

III.4. Los consejos consultivos como guardianes de la autonomía

Si se analizan con detenimiento las funciones a las que nos hemos referido, cabe afirmar que en todas ellas los consejos consultivos pueden ser vistos, de un

11. En esta materia la participación de los consejos consultivos es más importante aún cuando se exige dictamen favorable (preceptivo y vinculante) para proceder a modificaciones urbanísticas que tengan por finalidad alterar las zonas verdes, espacios libres, equipamientos públicos. En el caso del Consejo Consultivo de Andalucía se añade también la intervención para la desdotación de suelos reservados a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

modo u otro, como guardianes de la autonomía, no sólo de la respectiva comunidad autónoma, sino también de la autonomía de las entidades locales.

Desde este punto de vista, llamamos la atención sobre la relevancia de la interpretación que los consejos consultivos realizan con respecto a las disposiciones legales o reglamentarias objeto de dictamen, pero también en los recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencias y conflictos en defensa de la autonomía local ligados al modelo de estado, cuya naturaleza estructural demanda la intervención de órganos con una rigurosa preparación al delimitar la distribución de competencias y el alcance de la autonomía de las entidades territoriales distintas del Estado.

Naturalmente, el papel que han jugado los consejos consultivos como «guardianes de la autonomía» tiene como obligada premisa el reconocimiento que la Constitución reserva al Tribunal Constitucional, de manera que los pronunciamientos de aquéllos parten de la doctrina del mismo sobre una determinada cuestión, sin perjuicio de que los órganos consultivos hayan dejado constancia, en ocasiones, de otras alternativas interpretativas del bloque de la constitucionalidad que pudieran propiciar una evolución en la jurisprudencia constitucional.

En este sentido, no es baladí recordar que la construcción del Estado autonómico es en buena medida tributaria de la jurisprudencia del supremo intérprete de la Constitución. El planteamiento de los recursos de inconstitucionalidad o de los conflictos de competencias y también los conflictos en defensa de la autonomía local forman parte de la naturaleza estructural de este modelo de estado –federal, federalizante o autonómico– , llamado a funcionar mediante las técnicas de ajuste de un engranaje complejo, regidas por los principios constitucionales de cooperación, colaboración y mutuo auxilio, y donde el supremo intérprete de la Constitución termina por definir los respectivos ámbitos de cada poder territorial, al socaire de los vientos centrípetos o centrífugos dominantes en cada momento del proceso histórico. Por todo ello, lejos de contemplar la conflictividad competencial con un sentido traumático y disfuncional, se presume, por el contrario, que la misma es connatural a un proceso dialéctico de ajuste de poderes, que no es estático sino dinámico, y que cobra virtualidad jurídica y política en la medida en que el conjunto del sistema realiza la democracia y pone el poder político y administrativo al servicio de los ciudadanos.

Dicho lo anterior, hemos querido resumir la posición de los consejos consultivos como defensores del esquema de distribución competencial y del efectivo ejercicio de las competencias materiales, con suficientes medios financieros, destacando su intervención en los aspectos que reflejan los subapartados siguientes, en los que nos referimos, brevemente, a cuestiones que estimamos muy ilustrativas. En este contexto citamos algunos dictámenes significativos del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña, del Consejo Consultivo de Canarias –los dos órganos consultivos autonómicos más antiguos– y del Consejo Consultivo de Andalucía.

III.4.1. Defensa de un entendimiento amplio de la legitimación de los ejecutivos autonómicos en los recursos de inconstitucionalidad: «afectación del propio ámbito de autonomía»

Frente a posturas restrictivas injustificadas, los consejos consultivos se han visto asistidos en este punto por la evaluación de la jurisprudencia constitucional, que les ha permitido defender una legitimación amplia de los ejecutivos autonómicos para la interposición del recurso de inconstitucionalidad.[12] Así, es de recordar que una primera postura del Tribunal Constitucional (manifestada en la Sentencia 25/1981, de 14 de julio) identificaba ámbito de autonomía con competencia propia. Ahora bien, a partir de la Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, el citado Tribunal declara que la legitimación de las comunidades autónomas se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias.[13]

Así, a título de ejemplo, el Consejo Consultivo de Andalucía ha manifestado reiteradamente (dictamen 235/2004, entre otros) que en esta cuestión no puede

12. El artículo 162.1.*a* de la Constitución habilita para la interposición del recurso a los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas, aunque el artículo 32.2 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional refiere tal legitimación al ejercicio del recurso contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado «que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía».

13. «El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional» (STC 84/1982, de 23 de diciembre [FJ 1]).

realizarse una interpretación que implique una restricción injustificada de la legitimación reconocida genéricamente en el artículo 162.1.*a* de la Constitución.[14]

III.4.2. Interpretación estricta del concepto de «normas básicas» o «bases» de una determinada materia

La labor de los consejos consultivos, tanto en relación con procedimientos de elaboración de normas, como con recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias, les ha llevado a analizar a menudo la *ratio* de las normas básicas, a efectos de concluir si una determinada formulación de las bases o el desarrollo proyectado resulta constitucionalmente legítimo. En esta tarea de deslinde incumbe a los consejos consultivos advertir sobre los excesos competenciales en que han podido incurrir las disposiciones estatales autocalificadas como básicas, garantizando así la integridad de las competencias autonómicas.[15] Sobre esta cuestión, la doctrina de los consejos consultivos, siempre atenta a la evolución de la jurisprudencia constitucional, ha subrayado las posibilidades de desarrollo autonómico en el ejercicio de la autonomía política, siendo la regla que las bases deben dejar margen suficiente para dar cabida al ejercicio de opciones políticas propias. En esta dirección se observa, en efecto, que los consejos consultivos han insistido en el cumplimiento de las exigencias materiales y formales de las normas básicas,[16] de manera que constituyan auténticas «bases» y no

14. Con estas premisas, el dictamen CCA 61/2001 sobre el recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, destaca que el punto de conexión resulta evidente, puesto que la Ley orgánica 8/2000 introduce modificaciones en la Ley orgánica 4/2000, que afectan a los derechos de un colectivo de personas –los extranjeros que se encuentren en España– respecto de los cuales la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud de su Estatuto de Autonomía, habrá de ejercer en su ámbito territorial competencias tan señaladas como las relativas a asistencia y servicios sociales, sanidad e higiene, asociaciones, educación y otras. De este modo, se considera que la Comunidad Autónoma ostenta unos intereses especialmente cualificados, en la medida en que la aplicación de la regulación introducida por la Ley orgánica 8/2000 va a obligar a la adopción de decisiones respecto de los extranjeros en materias de su competencia. En todo caso, se dice, más allá de referentes competenciales puntuales, el interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía por la depuración objetiva del ordenamiento jurídico resulta especialmente justificable en este caso concreto, habida cuenta de la entidad de los problemas constitucionales en juego.

15. A la inversa, el deslinde del que se habla puede llevar a conclusiones mediante las que los consejos consultivos garantizan también la preservación de las leyes orgánicas y disposiciones básicas dictadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias.

16. Sobre estas exigencias pueden citarse numerosos dictámenes del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña (entre los más recientes, el dictamen 285/2008).

una regulación agotadora de una materia que sustraiga ilegítimamente a las comunidades autónomas su competencia propia.[17] En este punto, los consejos consultivos han subrayado también los rasgos estructurales de lo básico, insistiendo en las exigencias de estabilidad y en el principio de preferencia de ley, que garantizan seguridad y certeza, y un mayor respeto, en definitiva, a las competencias autonómicas de desarrollo.

III.4.3. Doctrina de los órganos consultivos sobre el alcance de los denominados títulos horizontales

En el mismo sentido de la preservación de los títulos competenciales autonómicos cabe referirse a la labor interpretativa de los consejos consultivos sobre los denominados títulos competenciales horizontales del Estado, particularmente en lo que respecta al alcance del artículo 149.1.13.ª CE, que reserva al Estado la competencia sobre un título tan genérico como las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Así se ha hecho, caso por caso, ponderando la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su objetivo predominante, como enseña el Tribunal Constitucional, para evitar un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas.[18] De este modo se ha examinado la legitimidad de la fijación de criterios generales y fórmulas de planificación o coordinación por parte del Estado en diversos sectores.[19]

---

17. En este sentido nos remitimos al dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 78/2003, sobre el recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, que se apoya en la jurisprudencia constitucional (STC 76/1983, FJ 38; 99/1987, FJ 5, y 227/1988, FJ 24, entre muchas otras). Ejemplo de lo que se dice, en relación con la legislación reguladora del sistema financiero, son los dictámenes 20/2003 y 107/1998 CCA sobre el necesario confinamiento del marco estatal básico relativo a la configuración de las cajas de ahorro, con el fin de evitar una uniformidad organizativa de las mismas que impida desarrollos legítimos a las comunidades autónomas. Y ello por quedar las bases referidas, fundamentalmente, a la actividad crediticia, según la propia jurisprudencia constitucional (STC 48/1988, FJ 3).

18. V., entre otros, los dictámenes CCA 113/2000 y 117/2000.

19. En esta línea se ha venido pronunciado el Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña (dictámenes 212/1999, 224/2002, 245/2003, 251/2005 y 267/2005, entre otros), como recientemente lo ha vuelto a hacer en su dictamen 285/2008, relativo a la Ley estatal 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Hace notar el Consejo Consultivo que «*l'accent en el caràcter principial 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)*».

Asimismo, debe destacarse la labor interpretativa de los consejos consultivos sobre el limitado alcance del artículo 149.1.1.ª CE, referido a la competencia estatal de «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Sabido es que este título competencial ha generado notable conflictividad por la existencia de entendimientos dispares al respecto. En general, cabe afirmar que los consejos consultivos han defendido una línea restrictiva para evitar limitaciones injustificadas de las competencias autonómicas,[20] advirtiendo con apoyo en la jurisprudencia constitucional que «condiciones básicas» no es sinónimo de «legislación básica», «bases» o «normas básicas», al observar supuestos anómalos en los que las condiciones básicas se han referido por el Estado más en relación con un sector material que con los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados.

Lo anteriormente expuesto suministra cabalmente una idea del papel desempeñado por los consejos consultivos como garantes de la autonomía que permite el bloque de la constitucionalidad, pero no queremos concluir este artículo sin la referencia a la labor interpretativa realizada a favor de la superación de un defectuoso entendimiento del territorio o de la titularidad de determinados bienes o infraestructuras como obstáculos al ejercicio de competencias autonómicas. Contando con la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este punto, los órganos consultivos han defendido una interpretación flexible del principio de territorialidad como límite general al ejercicio de sus competencias por las comunidades autónomas. Lo mismo cabe decir del problema de la titularidad, al señalar que no es por sí misma impeditiva del ejercicio de competencias de otros entes, si existe amparo constitucional y estatutario. En esta materia, cabe citar los dictámenes del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña 247/2004 y 250/2004 y el dictamen 235/2004 del CCA.

Sobre esta misma cuestión se ha pronunciado en diversas ocasiones el Consejo Consultivo de Canarias desde su dictamen 65/1994. En este mismo sentido cabe remitirse a lo expuesto por el dictamen 68/2006, del mismo Consejo Con-

20. V. el dictamen 287/2008, del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña, en relación con la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas. También nos remitimos al dictamen 235/2004 del CCA, en respuesta a la consulta sobre el recurso de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario.

sultivo, referido a la segunda Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Canarias,[21] así como los dictámenes 110/2002, 173/2002, 68/2006, 428/2007 y 52/2008.

De este modo, los órganos consultivos contribuyen, en fin, a la depuración del ordenamiento jurídico en la parcela más controvertida en la articulación del Estado desde la perspectiva territorial, al intervenir con carácter previo en recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias que pueda plantear una comunidad autónoma contra leyes estatales o de otras comunidades autónomas que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía. A tal efecto cabe decir que los consejos consultivos contemplan esta conflictividad con total serenidad; es más, al margen del debate estrictamente político que ella pueda generar –en el que, obviamente, no se participa–, se considera como la consecuencia lógica y natural de un proceso de ajuste competencial no definido ni delimitado con precisión en la Constitución, y en cuya clarificación tiene un papel fundamental de árbitro y último intérprete el Tribunal Constitucional.

Es esta labor de los consejos consultivos, según se ha visto en las cuestiones tratadas a título ilustrativo, la que permite calificarlos como «*guardianes de la autonomía*», pero también hay que subrayar la tarea de defensa de los derechos incorporados a los ordenamientos autonómicos en el reciente proceso de reformas estatutarias.

21. V. FJ II.4, sobre el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. El mismo Consejo Consultivo, en su dictamen 389/2008, recuerda, apelando a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que «*no cabe establecer una separación esencial entre el territorio del Estado y el de las Comunidades Autónomas, pues éstas también son Estado,* en cuanto y en la medida en que la forman parte del mismo Estado nacional».

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
Juan Cano Bueso, presidente del Consejo Consultivo de Andalucía, catedrático de derecho constitucional y letrado del Parlamento de Andalucía

es Consolidación de los consejos consultivos en España y su papel como garantes de la autonomía
p. 57-82

El presente trabajo analiza el proceso de creación y consolidación de los órganos consultivos como una importante manifestación del despliegue del Estado autonómico y de la descentralización del poder en España, que tiene su fundamento en las potestades de autoorganización de las comunidades autónomas, como ha tenido ocasión de afirmar la jurisprudencia constitucional que se describe en la primera parte. Tras destacar la necesidad de que estos órganos estén dotados de unas características peculiares que garanticen su cualificación técnica, independencia y objetividad –como condiciones de legitimidad–, el presente estudio analiza la labor desempeñada por los órganos consultivos autonómicos y su participación en las funciones legislativa, ejecutiva y administrativa, deteniéndose especialmente en el papel de los consejos consultivos como «guardianes de la autonomía». En este aspecto, el trabajo se refiere a la defensa de un entendimiento amplio de la legitimación de los ejecutivos autonómicos en los recursos de inconstitucionalidad, así como a la interpretación estricta del concepto de «normas básicas» y a la doctrina de los órganos consultivos sobre el alcance de los denominados títulos horizontales.

Palabras clave: función consultiva; consejos consultivos; potestades de autoorganización; Estado autonómico; comunidades autónomas; descentralización; defensa de la autonomía; normas básicas; competencias; títulos horizontales.

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
Juan Cano Bueso, president del Consell Consultiu d'Andalusia, catedràtic de dret constitucional i lletrat del Parlament d'Andalusia

es Consolidación de los consejos consultivos en España y su papel como garantes de la autonomía
ca Consolidació dels consells consultius a Espanya i el seu paper com a garants de l'autonomia
p. 57-82

Aquest treball analitza el procés de creació i consolidació dels òrgans consultius com una manifestació important del desplegament de l'Estat autonòmic i de la descentralització del poder a Espanya, que té el seu fonament en les potestats d'autoorganització de les comunitats autònomes, com ha tingut ocasió d'afirmar la jurisprudència constitucional que es descriu en la primera part. Després de destacar la necessitat que aquests òrgans estiguin dotats d'unes característiques peculiars que en garanteixin la qualificació tècnica, la independència i l'objectivitat –com a condicions de legitimitat–, aquest estudi analitza la tasca exercida pels òrgans consultius autonòmics i la seva participació en les funcions legislativa, executiva i administrativa, aturant-se especialment en el paper dels consells consultius com a «guardians de l'autonomia». En aquest aspecte, el treball es refereix a la defensa d'un enteniment ampli de la legitimació dels executius autonòmics en els recursos d'inconstitucionalitat, així com en la interpretació estricta del concepte de «normes bàsiques» i en la doctrina dels òrgans consultius sobre l'abast dels títols denominats horitzontals.

Paraules clau: funció consultiva; consells consultius; potestats d'autoorganització; Estat autonòmic; comunitats autònomes; descentralització; defensa de l'autonomia; normes bàsiques; competències; títols horitzontals.

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 authors

342.58:353
Juan Cano Bueso, chairman of the Andalusian Advisory Council, chaired professor of Constitutional Law and Lawyer for the Andalusian Parliament

es Consolidación de los consejos consultivos en España y su papel como garantes de la autonomía
en Consolidation of the Advisory Councils in Spain and their Role as Guarantors of Autonomy
p. 57-82

This paper analyzes the process of creating and consolidating advisory bodies as an important display of the deployment of the government of autonomous regions and the decentralization of power in Spain. The foundations for this process lie in the powers of self-organization vested in the autonomous communities, as constitutional case law, described in the first part, has on occasion asserted. After emphasizing the need for these bodies to be endowed with some specific characteristics guaranteeing their technical competence, their independence and their objectivity as a prerequisite for legitimacy, this paper analyzes the work carried out by the advisory bodies of the autonomous communities and their participation in legislative, executive and administrative functions. Special attention is paid to the role of advisory councils as «guardians of autonomy.» In this sense, the paper refers to the defense of a broad understanding of the legitimization of the governments of autonomous communities in appeals alleging unconstitutionality. It also makes reference to the strict interpretation of the concept of «basic norms» and to advisory body legal opinion regarding the scope of the so-called horizontal titles.

Key words: advisory function; advisory councils; powers of self-organization; State of autonomous communities; autonomous communities; decentralization; defense of autonomy; basic norms; powers; horizontal titles.