

ESTUDIS

ELS CONSELLS CONSULTIUS DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES*

Tomàs Font i Llovet

Catedràtic de Dret administratiu de la Universitat
de Barcelona

I. Introducció

La important funció organitzativa que el nostre ordenament atribueix als Estatuts d'Autonomia s'ha portat a terme mitjançant, essencialment, la regulació de l'Assemblea legislativa, el President i el Consell de Govern de cada Comunitat Autònoma. Sobre el model previst a l'article 152 de la Constitució, aquestes són, en efecte, les institucions polítiques fonamentals de les Comunitats Autònomes. Això no obstant, en diversos Estatuts s'han introduït altres institucions pròpies que, per la seva naturalesa i per les seves funcions, revesteixen una importància especial. Això és el que passa, per exemple, amb els comissionats parlamentaris per a la defensa dels drets fonamentals i de les llibertats, o bé amb els òrgans de control i fiscalització dels comptes de la Comunitat Autònoma. Es tracta d'institucions que troben els seus patrons respectius en l'organització estatal general (Defensor del Poble, Tribunal de Comptes), de manera que la seva inclusió en els Estatuts confirma la tendència a reproduir en l'àmbit de cada Comunitat Autònoma un esquema semblant, en els seus aspectes essencials, a l'organització política de l'Estat.

En algun cas, però, els Estatuts han previst l'existència de determinats organismes propis de la Comunitat Autònoma que no tenen paral·lel, a primer cop d'ull, en les institucions generals de l'Estat. Un d'aquests casos, concretament, és el que fa referència als que genèricament podem anomenar Consells Consultius de les Comunitats Autònomes. Una primera aproximació a la figura d'aquests Consells constitueix l'objecte d'aquestes pàgines.

Tres són els Estatuts d'Autonomia que contempnen l'existència d'un òrgan particular de caràcter consultiu, amb unes característiques especials que tot seguit estudiarem. L'article 41 de l'Estatut de Catalunya és el que primer introdueix aquesta institució, que més endavant trobarà un paral·lelisme en l'article 43 de l'Estatut de Canàries i en l'article 54 de l'Estatut d'Extremadura. Per atansar-nos ràpidament a la configuració estatutària d'aquests organismes, el millor serà reproduir els preceptes citats.

L'article 41 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix:

«Una Llei de Catalunya crearà i regularà el funcionament d'un organisme de caràcter consultiu que dictaminarà, en els casos que la mateixa Llei determinarà, sobre

* Comunicació presentada a les *Jornadas de Estudio sobre las Cortes Generales* organitzades per la Direcció General de lo Contencioso del Estado, en l'àmbit de la conferència pronunciada pel senyor Antonio Embid Irujo sobre «Las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», que va tenir lloc el dia 21 de maig de 1985.

l'adequació al present Estatut dels projectes o proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament de Catalunya.

La interposició davant el Tribunal Constitucional del recurs d'inconstitucionalitat pel Consell Executiu o Govern de la Generalitat o pel Parlament de Catalunya exigirà com a requisit previ un dictamen de l'esmentat organisme.»

Per la seva banda, l'article 43 de l'Estatut de Canàries diu:

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

Finalment, l'Estatut d'Autonomia d'Extremadura en el seu article 54 disposa:

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

En els textos que acabem de transcriure apareix un nucli comú a tots ells que constitueix l'element definidor d'aquests Consells Consultius. En efecte: d'acord amb la seva configuració, són òrgans encarregats de dictaminar l'adequació al respectiu Estatut d'Autonomia dels projectes i proposicions de llei que ha d'aprovar l'Assemblea legislativa de cada Comunitat. Aquesta és la funció essencial que els Estatuts atribueixen al Consell Consultiu. D'altra banda, en els diferents textos s'observen, a més, referències a d'altres funcions singulars que contribueixen a perfilar la figura de cada un d'ells.

Les anteriors previsions estatutàries han estat objecte de desplegament legislatiu a les Comunitats Autònomes de Catalunya i de Canàries, on s'han dictat les corresponents lleis de creació i regulació del Consell Consultiu, i en el cas de Catalunya, a més a més, es disposa d'un Reglament Provisional d'Organització i Funcionament. Per la seva banda, tot i que l'Estatut basc no preveu una institució d'aquesta mena, en el Parlament basc es va presentar una proposició de llei per a la creació i regulació del Consell Consultiu del País Basc. Existeix, doncs, un conjunt de textos que ens ofereixen prou material per portar a terme l'anàlisi dels trets fonamentals d'aquesta institució, detectar els elements comuns a totes les regulacions i assenyalar els matisos propis que diferencien cada un dels casos estudiats.

Els textos que tindrem en compte, a més dels preceptes dels Estatuts que hem reproduït abans, són els següents:

Catalunya:

- Llei 1/1981, de 25 de febrer, del Consell Consultiu de la Generalitat (DOGC de 4 de març de 1981).
- Decret 429/1981, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament Provisional d'Organització i Funcionament del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya (DOGC de 2 de desembre de 1981).

Canàries:

— Llei de 6 de juliol de 1984, del Consell Consultiu de Canàries (*BOE* de 9 de setembre de 1984).

País Basc:

— Proposició de llei sobre el Consell Consultiu del País Basc, presentada pel grup parlamentari Socialistes Bascos (*Butlletí Oficial del Parlament Basc* de 30 de juny de 1984).

II. Naturalesa i posició en el sistema estatutari

A primer cop d'ull, sembla correcte atorgar als Consells Consultius autonòmics la qualificació d'*òrgans estatutaris*. En efecte, els Estatuts d'Autonomia no es limiten a contemplar la mera existència d'aquests organismes, sinó que efectuen directament la definició de la funció institucional bàsica que han de tenir. És a dir, l'Estatut és la norma que manifesta la voluntat pública que una determinada funció sigui exercida per un determinat òrgan de la Comunitat Autònoma. Això significa, en realitat, que és la norma estatutària la que procedeix a la creació de l'òrgan consultiu encarregat de dictaminar sobre l'adequació a l'Estatut dels projectes i proposicions de llei de la mateixa Comunitat Autònoma. Diferent d'aquest moment de creació per part de l'Estatut serà la fase de configuració i establiment organitzatiu del Consell, tasca que s'encomana al legislador ordinari.

D'altra banda, la naturalesa d'aquesta funció que ja ve definida a l'Estatut dona suport també al caràcter estatutari d'aquests organismes. La funció de dictaminar sobre l'«estatutarietat» de les lleis autonòmiques, encara que es realitzi abans de la seva aprovació, conté necessàriament l'expressió d'un judici de legitimitat que incideix directament sobre el procediment legislatiu i afecta, doncs, l'exercici de la potestat legislativa de l'òrgan que la té atribuïda tant per la Constitució com per l'Estatut. Perquè això sigui possible des d'un punt de vista organitzatiu, el Consell Consultiu s'ha de situar forçosament a un nivell institucional equiparable al de l'Assemblea legislativa.

En el cas de Catalunya, les apreciacions anteriors sobre el caràcter estatutari dels Consells Consultius troben una altra confirmació: l'article 41 de l'Estatut determina que el dictamen del Consell Consultiu és un requisit previ, és a dir, de sol·licitud preceptiva, per a la interposició de recursos d'inconstitucionalitat per part dels òrgans de la Comunitat Autònoma que estan legitimats per fer-ho. Ens trobem, doncs, amb la participació obligatòria de l'esmentat òrgan consultiu en l'exercici d'una funció de naturalesa constitucional definida i atribuïda per la mateixa Constitució (arts. 161 i 162.1.a) de la CE).

És cert, però, que el caràcter estatutari dels Consells Consultius podria ser matissat en alguns casos. En primer lloc, en el cas del País Basc l'Estatut no crea ni tan sols contempla l'existència de l'organisme que ens ocupa: és el legislador ordinari el qui es proposa introduir *ex novo* aquesta institució. En segon lloc, potser en el cas de Canàries, atès que l'Estatut crea l'òrgan consultiu amb caràcter eventual i no necessari («*Por Ley del Parlamento Canario podrá crearse un organismo...*»), la seva funció podria

ser que tampoc no fos estatutàriament necessària. Amb tot, una vegada ja ha estat establert de manera efectiva el Consell Consultiu, com així ha succeït a través de la Llei de 6 de juliol de 1984, em sembla que no seria legítim suprimir sense més ni més aquest organisme per una altra llei, ja que només mitjançant una reforma de l'Estatut podria deixar vàlidament d'existir, sense perjudici, evidentment, que el legislador ordinari pugui modificar el contingut de la citada llei reguladora.

Els Estatuts d'Autonomia de Catalunya, Canàries i Extremadura coincideixen a establir una reserva de llei per a la creació —més ben dit, configuració—, i regulació del funcionament dels respectius Consells Consultius. Atès el paper rellevant que han de desenvolupar aquests Consells i la seva independència institucional respecte a l'Assemblea i el Consell de Govern autònoms tal com veurem tot seguit, no era correcte deixar-ne la regulació a una disposició administrativa o al reglament de l'Assemblea legislativa. La reserva de llei resulta, doncs, plenament justificada.

L'article 54 de l'Estatut d'Autonomia d'Extremadura conté la particularitat de disposar que la llei reguladora de l'organisme consultiu que tractem ha de ser proposada per la Junta, és a dir, per l'executiu de la Comunitat Autònoma. Entenc que hi ha aquí una limitació de la capacitat d'iniciativa legislativa de l'Assemblea, o dels seus membres, que no té una explicació satisfactòria, ja que l'atribució en exclusiva de la iniciativa legislativa a l'executiu s'acostuma a restringir únicament a casos molt excepcionals, com és ara l'elaboració del projecte de pressupostos.

Aquest fet contrasta amb previsions de signe oposat, com per exemple passa a Catalunya, on el Reglament del Parlament, i també la Llei del Parlament, President i Consell Executiu de la Generalitat, de 23 de març de 1982, determinen que la llei que ha de regular el Consell Consultiu és una de les anomenades «lleis de desplegament bàsic de l'Estatut», la qual cosa significa que, a més d'haver-se d'aprovar per majoria absoluta en una votació final sobre el conjunt del text, pot donar-se el cas que la iniciativa parlamentària sigui exercida pel conjunt dels grups parlamentaris.

Un cop vista la naturalesa estatutària dels Consells Consultius i després d'haver al·ludit a la seva comuna funció dictaminadora sobre l'adequació a l'Estatut dels projectes i proposicions de llei de la Comunitat Autònoma —funció a la qual dedicarem després més atenció—, sembla just que aquests òrgans ocupin una posició autònoma i independent dins del sistema polític estatutari de cada Comunitat Autònoma. És difícil concebre un òrgan amb aquesta alta finalitat —i amb les altres funcions que veurem— integrat en l'estructura organitzativa de l'administració autonòmica, com tampoc no seria adequada, naturalment, la seva configuració com a òrgan comissionat o dependent de l'Assemblea legislativa. En conseqüència, cal admetre que es tracta d'òrgans estatutaris autònoms i independents.

La normativa autonòmica reguladora dels Consells Consultius recull positivament aquesta idea. Tant la Llei del Consell Consultiu de Catalunya com la de Canàries disposen, totes dues en el seu article 1.2, que el «Consell Consultiu exerceix les seves funcions amb autonomia orgànica i funcional» amb la finalitat de «garantir la seva objectivitat i independència», i en termes semblants s'expressa l'article 3 de la proposició de llei basca. Sobre la base d'aquesta formulació, el Reglament Provisional d'Organització i Funcionament del Consell català deixa ben clar, en el seu article 2, que el «Consell Consultiu, per la seva naturalesa, gaudeix d'independència respecte dels òrgans legislatius, executius i jurisdiccionals.

L'autonomia orgànica i funcional, que es presenta com a condició o instrument

d'objectivitat i independència, es tradueix, d'una banda, en l'atribució de determinades potestats al Consell Consultiu i, d'una altra, en la configuració de l'*status* dels membres que componen aquest òrgan.

Pel que fa a les potestats del Consell, cal assenyalar que aquest elabora el seu propi reglament, que és aprovat pel Govern autonòmic (lleï catalana: Disposició final primera; lleï canària: Disposició final segona). Com es pot veure, la potestat reglamentària del Consell Consultiu queda limitada a l'elaboració i proposta, mentre que l'aprovació correspon a l'òrgan executiu superior de la Comunitat Autònoma. Una limitació d'aquest gènere és la que té, per exemple, el Consell d'Estat, d'acord amb la Disposició final tercera de la seva lleï orgànica, per bé que la comparació potser no és del tot escaient donada la diferent posició que en els seus respectius àmbits ocupen els Consells Consultius de les Comunitats Autònomes i el Consell d'Estat.

Així sembla que ho ha entès el mateix Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, ja que el seu Reglament Provisional d'Organització i Funcionament, que ell mateix ha elaborat, li atribueix una nova potestat reglamentària. En efecte, l'article 16 del citat reglament, després d'establir que correspon al Consell Consultiu «interpretar i suplir aquest Reglament en els casos de dubte i d'omissió», disposa al mateix temps que també li correspon «redactar i aprovar un Reglament de Règim Interior i modificar-lo i donar-ne compte, en tots dos casos, a la Mesa del Parlament i al Govern de la Generalitat».

Amb aquest precepte es pot observar que no és que es produeixi un augment de l'àmbit de la potestat d'elaboració normativa del Consell, sinó que s'altera la naturalesa mateixa d'aquesta potestat, ja que ara l'òrgan consultiu s'atribueix la facultat d'aprovar un nou tipus de reglament, que només ha de posar en coneixement dels restants òrgans estatutaris: legislatiu i executiu. Sembla que és clara la intenció de reconèixer al Consell Consultiu un determinat camp, encara que sigui reduït, on gaudeixi d'autonomia normativa absoluta i on no intervingui cap altre òrgan de la Comunitat Autònoma. Si algun paral·lelisme s'hagués de buscar a aquesta situació, probablement el trobaríem a l'article 10.j) de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, que atribueix al Ple l'aprovació i modificació dels reglaments del Tribunal. Aquesta comparació amb el Tribunal Constitucional és una pista que recuperarem més endavant.

En qualsevol cas, la limitació legal de la potestat reglamentària dels Consells Consultius a la mera elaboració i proposta pot tenir una significació més rellevant en el cas de Canàries que no pas en el de Catalunya. En efecte, la lleï canària es refereix al «*Reglamento de desarrollo y ejecución de la misma*», cosa que permet estendre's a qüestions no relacionades amb l'estricta organització interna del Consell, com són les competències i el procediment. En matèries com aquestes no seria correcte admetre que fos el mateix Consell qui aprovés el reglament executiu. En canvi, la lleï catalana delimita l'àmbit reglamentari a l'«organització i funcionament» del Consell. En aquest cas, sembla que el reglament s'haurà de limitar a qüestions estrictament internes, sense poder-se estendre al tema competencial i procedimental. Aquí sí que tindria més sentit, d'acord amb l'autonomia organitzativa dels òrgans de naturalesa estatutària, reconèixer la potestat del Consell per aprovar el seu reglament per a les matèries citades. Com que la lleï no ho fa així, ha estat el mateix Reglament Provisional d'Organització i Funcionament el que ha protegit aquest àmbit organitzatiu intern en autoritzar el Consell per aprovar un reglament de règim interior.

Per cert que, en aquest últim cas, el deure que té el Consell Consultiu de comunicar a la Mesa del Parlament i al Govern de la Generalitat l'aprovació del seu reglament de règim interior subratlla, també, no solament la independència, sinó fins i tot l'equidistància del Consell Consultiu respecte als citats òrgans polítics.

També l'*status* dels membres del Consell Consultiu es proposa garantir l'objectivitat i independència de l'òrgan. La Llei del Consell Consultiu canari proclama que els seus membres «*serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su cargo*» (art. 5.1), i regula amb caràcter taxatiu les causes que provoquen el seu cessament (art. 7.1), cosa que també fa la llei catalana (art. 4). Amb algunes lleugeres variants entre tots dos textos, aquestes causes es redueixen a la renúncia, expiració del termini del seu nomenament, incapacitat, inhabilitació o condemna per delictes, declarades per decisió judicial ferma, i incompliment de les obligacions del càrrec.

Així mateix, s'estableix un règim d'incompatibilitats molt sever, que afecta tot mandat representatiu, exercici de càrrecs públics, funcions administratives, funcions dirigents en partits i sindicats, i fins i tot activitats mercantils o professionals (en el cas de Canàries), llevat únicament de la funció docent (que, de nou en el cas de Canàries, haurà de ser no remunerada).

A més de l'autonomia orgànica i funcional, s'ha de reconèixer als Consells Consultius el caràcter d'*òrgans supremos*. Es tracta d'una qualificació que tradicionalment s'ha atribuït al Consell d'Estat dins del seu àmbit funcional —en l'actualitat reconegut fins i tot a nivell constitucional (art. 107 de la CE)— i que la normativa autonòmica ha aplicat, també en relació amb els seus respectius àmbits funcionals, als Consells Consultius. Aquest caràcter suprem es tradueix, segons l'article 18 de la Llei del Consell Consultiu de Canàries, en el fet que, «*emitido un dictamen por el Consejo Consultivo sobre un asunto, preceptiva o facultativamente, no podrá informar jurídicamente sobre el mismo ningún otro Cuerpo u Órgano de la Comunidad Autónoma*». Encara que la llei catalana i la proposició de llei basca no fan al·lusió a aquest extrem, també cal considerar els seus Consells Consultius òrgans supremos, en el sentit assenyalat, atesa la seva col·locació en el sistema institucional de la Comunitat Autònoma. El reglament del Consell català conté una excepció: autoritza, en el cas d'actuacions davant del Tribunal Constitucional (recursos d'inconstitucionalitat, conflictes de competències), que es puguin sol·licitar d'altres informes o realitzar consultes adreçades a la defensa més eficaç de l'òrgan actuant (art. 6.2).

Naturalesa estatutària, autonomia orgànica i funcional i caràcter suprem són, fins ara, els trets que caracteritzen la posició dels Consells Consultius de les Comunitats Autònomes. Per cloure aquesta primera referència a les característiques generals, cal fer esment dels aspectes funcionals, sense entrar, però, en detalls, ja que d'aquests ens n'ocuparem en tractar les competències d'aquests Consells.

L'activitat pròpia dels nostres Consells és, naturalment, l'exercici de la funció consultiva. Encara que no ens trobem davant d'un cas d'òrgans consultius de caràcter administratiu, és possible utilitzar les categories encunyades en relació amb aquests per a les nostres reflexions, amb les matisacions que facin al cas.

Des d'un punt de vista subjectiu, els Consells que ens ocupen són, en primer lloc, òrgans consultius de l'Assemblea legislativa corresponent, la qual cosa significa d'entrada una peculiaritat notable. Els Estatuts de Catalunya i de Canàries són clars al respecte, des del moment que especifiquen que el dictamen del Consell Consultiu tindrà per objecte els projectes o proposicions de llei sotmesos a debat a l'òrgan

legislatiu. És a dir, que es consulta el Consell Consultiu una vegada ha estat ja iniciada la tramitació del procediment legislatiu en el si de l'Assemblea autonòmica, de manera que és sobre l'exercici que l'Assemblea legislativa fa de la seva funció pròpia on es projecta l'actuació del Consell Consultiu.

No és freqüent en els ordenaments contemporanis l'existència d'òrgans consultius del poder legislatiu. Potser els exemples més coneguts són els Consells Econòmics i Socials, als quals es reconeix algun tipus d'intervenció en l'àmbit del Parlament. En el nostre país, per exemple, el Consell Econòmic i Social del País Basc és concebut com «un ens consultiu del Govern i del Parlament», segons la seva llei reguladora (Llei 4/1984, de 5 de novembre, art. 2.1). Això no obstant, els Consells Consultius que tractem no són comparables amb aquest altre tipus d'òrgans, que no són només consultius sinó també de participació i de representació d'interessos.

Els Consells Consultius ho són també del Govern de la Comunitat Autònoma. Això és clar en el cas de Catalunya, en què l'Estatut disposa que el dictamen d'aquest organisme serà requisit necessari per a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat per part del Consell Executiu (i també del Parlament). També la llei reguladora del Consell canari preveu diversos supòsits de sol·licitud preceptiva del dictamen per part del Govern (art. 10), i es faculta el seu President per demanar un dictamen en els casos que no sigui preceptiu fer-ho (art. 11). El mateix passa amb la proposició de llei basca, que estableix diversos supòsits en què el Govern pot sol·licitar un dictamen. Finalment, el text de l'article 54 de l'Estatut d'Extremadura és suficient per endevinar que l'òrgan consultiu que s'hi preveu també actuarà a instàncies de la Junta, atès que aquell és competent per dictaminar, en els termes que estableixi la llei, les «normas, disposiciones o leyes que hayan de ser aprobadas por los órganos de la Comunidad Autónoma», expressió prou àmplia que dóna a entendre que també el Govern autonòmic, quan exerceixi les seves potestats normatives, podrà o tindrà l'obligació d'acudir al Consell Consultiu. A més del Parlament i del Govern, d'altres institucions autonòmiques poden, en certs casos, sol·licitar el dictamen del Consell Consultiu. Així, el reglament provisional del Consell català (art. 13) al·ludeix el Síndic de Greuges, i fins i tot els jutges i tribunals de l'ordre civil radicats a Catalunya. La proposició de llei basca (arts. 16 i 17) contempla la intervenció del Consell Consultiu a sol·licitud de les Juntes Generals dels Territoris Històrics i de les comissions arbitrals previstes a l'article 39 de l'Estatut d'Autonomia. Finalment, la Llei del Consell Consultiu de Canàries (art. 11.3) sembla reconèixer una certa iniciativa als Capítols Insulars per obtenir el dictamen de l'organisme consultiu.

Naturalment, les anteriors referències han de ser objecte de diverses precisions, algunes de les quals realitzarem més endavant. Però el que es dedueix de tot plegat és que, des del punt de vista subjectiu, la funció consultiva dels Consells que estudiem és enormement àmplia. No es pot dir, evidentment, que el Consell Consultiu ho sigui només del Govern o del Parlament autonòmic, encara que ells siguin sens dubte els màxims beneficiaris de la seva labor. Crec que les disposicions estudiades, valorades globalment, tendeixen a configurar els Consells Consultius com a òrgans de consulta general, al seu nivell suprem específic, per a tot el conjunt de la Comunitat Autònoma en tant que institució política.

III. Composició i organització

Com és habitual en la major part dels òrgans consultius institucionalitzats, els Consells Consultius de les Comunitats Autònomes responen a una estructura col·legiada. La seva regulació dins les diferents Comunitats Autònomes que estudiem ofereix poques variacions.

El Consell català està compost per set membres, nomenats pel President de la Generalitat: cinc d'ells, a proposta del Parlament per majoria de 3/5, i dos a proposta del Consell Executiu. Cinc són els membres que componen el Consell Consultiu de Canàries, i s'estableix un nombre idèntic per al projectat Consell basc. A Canàries, tres dels membres són proposats pel Parlament, per majoria de 3/5, i els dos restants pel Govern. En canvi, en el cas del País Basc, la totalitat dels membres són nomenats a proposta del Parlament, per majoria també de 3/5.

En els tres casos citats, doncs, preval la posició del legislatiu en la designació dels components del Consell Consultiu, i arriba a ser exclusiva la intervenció parlamentària en el cas del País Basc. Aquesta circumstància és lògica si tenim en compte que la funció primordial del Consell Consultiu, encara que no l'única, és assessorar el Parlament autonòmic en l'exercici de la seva funció legislativa. En qualsevol cas, es tracta sempre de membres electius, designats pels òrgans político-estatutaris de la Comunitat Autònoma, amb legitimació democràtica, cosa que referma la naturalesa estatutària dels Consells Consultius.

L'Exposició de Motius de la Llei del Consell Consultiu de Canàries justifica explícitament que s'hagi refusat l'opció d'incloure membres permanents i nats —marcant així les distàncies amb qualsevol paral·lelisme amb el Consell d'Estat—, encara que les raons que es donen per a aquesta decisió no em semblen del tot escaients: evitar que s'obstaculitzi l'adaptació de la doctrina del Consell a noves línies polítiques o que es retalli la independència del Consell ja que aquests membres aporten orientacions d'altres institucions. És més aviat, crec, la mateixa naturalesa estatutària i la posició que ocupa el Consell Consultiu el que justifica l'extracció político-electiva dels seus membres.

Sigui com sigui, la composició dels Consells Consultius autonòmics, tal com l'hem resumida, és un altre fet que permet establir una certa inspiració en el model del Tribunal Constitucional. Cal afegir també que el President del Consell Consultiu, en els tres casos estudiats, és elegit entre els propis membres, per majoria absoluta, de manera que no hi intervé per a res cap altra instància.

Els membres dels Consells Consultius han de reunir la condició de ser juristes de reconeguda competència i prestigi amb antiguitat en l'exercici de la professió o funció de 7 anys (Catalunya) o de 10 (Canàries i País Basc), i ser veí o tenir residència a la Comunitat Autònoma (Catalunya i País Basc). La durada en el càrrec és, en tots els casos, de quatre anys. Una part dels membres es renova cada dos anys a Catalunya i al País Basc. La llei catalana disposa, per un error evident, que la renovació bianual afecta la meitat dels membres del Consell, quan resulta que aquest està compost per un nombre imparell (set), de manera que el reglament provisional s'ha vist obligat a precisar que seran quatre (més de la meitat) els membres subjectes a renovació. En canvi, la proposició de llei basca s'inclina a sotmetre a renovació només dos dels cinc membres (menys de la meitat).

No hi ha gran cosa a dir respecte a l'organització i funcionament dels Consells

Consultius. El reduït nombre dels seus membres fa innecessària la creació de comissions o seccions en el seu si, de manera que és previsible que el Consell actuï sempre en Ple, tal com ve especificat en el reglament del Consell català i com, d'altra banda, es dedueix amb claredat de la llei canària. Els acords dels Consells s'adopten per majoria absoluta dels seus membres, i està prevista la possibilitat de formular vots particulars discrepans de la majoria. A més, la llei catalana i la proposició basca autoritzen els Consells respectius per crear en el seu si les ponències que es jutgin convenientes per a la preparació dels dictàmens. El reglament provisional del Consell Consultiu de Catalunya desenvolupa detalladament totes les qüestions relatives al funcionament intern, règim de les sessions, procediment, etc.

Al marge de previsions genèriques sobre la disposició dels mitjans personals necessaris, contingudes en les normes catalana i basca, només la llei de Canàries regula expressament el personal al servei del Consell, entre el qual destaca un cos de lletrats seleccionat per concurs-oposició, entre els quals el Consell elegirà el secretari general. En canvi, en el Consell català les funcions de secretari les exerceix un dels mateixos membres del Consell.

IV. Competències

1. *Característiques generals*

La funció més rellevant dels Consells Consultius de les Comunitats Autònomes, segons hem avançat, és dictaminar sobre l'adequació a l'Estatut dels projectes i proporcions de llei que han de ser aprovats pel corresponent Parlament. Però els mateixos Estatuts i les ulteriors normes de desenvolupament configuren àmbits d'intervenció més amplis, i diferents en cada cas. Tot plegat permet dibuixar un perfil peculiar per a cada un dels diversos òrgans: Per aquest motiu, és convenient de tractar-los per separat.

Abans, però, una aproximació general a l'activitat dels Consells Consultius ens porta a fer referència al contingut de la seva funció institucional que s'actualitza en l'exercici de les competències que té atribuïdes. En aquest sentit, la llei catalana (art. 1.3) disposa que «el Consell Consultiu vetllarà en la seva actuació per l'observança i el compliment de la Constitució i l'Estatut de Catalunya», missió aquesta que en el reglament provisional (art. 3) és qualificada com la «funció institucional» del Consell. Per la seva part, el Consell Consultiu de Canàries ha de vetllar, a més a més, per l'observança «*del resto del ordenamiento jurídico*» (art. 1.1 de la llei). Encara que es tracti d'expressions més àmplies, no hi ha dubte que el nucli específic on rau l'originalitat d'aquests Consells és la funció de vetllar per l'observança i el compliment de l'Estatut d'Autonomia, una mena de funció de garantia i defensa de l'Estatut. Després aprofundirem aquesta idea.

Aquesta funció institucional la desenvolupen els Consells mitjançant l'emissió de dictàmens, no vinculants, que seran de caràcter tècnic-jurídic, fonamentats en l'ordenament jurídic i que en cap cas no expressaran criteris o valoracions d'oportunitat o de conveniència (lleï canària, art. 3.2; reglament provisional de Catalunya, art. 4). Aquestes dades prefiguren una funció consultiva molt limitada en el seu objecte, que redueix l'assessorament als aspectes jurídics d'estricta constitucionalitat i estatutarietat, amb algunes excepcions, que puguin presentar les matèries sotmeses a

la seva consulta. Crec que això constitueix un altre indicatiu clar que els Consells Consultius de les Comunitats Autònomes s'aparten, si més no en bona part, d'un hipotètic «model» del tipus Consell d'Estat per aproximar-se, salvant les distàncies, a la funció d'altres òrgans constitucionals generals.

2. El Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya

Tant l'Estatut d'Autonomia com la llei reguladora atribueixen al Consell Consultiu de Catalunya dues competències específiques. D'una banda, dictaminar sobre l'adequació a l'Estatut dels projectes i proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació per part del Parlament autonòmic. D'altra banda, dictaminar prèviament a la interposició davant del Tribunal Constitucional del recurs d'inconstitucionalitat per part del Govern o del Parlament catalans. Vegem per separat tots dos casos.

2.1. Dictamen sobre projectes i proposicions de llei

Es tracta d'una competència comuna, com ja hem dit, a tots els Consells consultius autonòmics que estudiem, de manera que gran part de les consideracions que ara farem són igualment aplicables als Consells de les restants Comunitats Autònomes que el tenen creat o previst.

L'emissió d'un dictamen sobre un projecte o proposició de llei, produït per un òrgan que no pertany a la Cambra legislativa, és, sens dubte, una institució inusual. En poques paraules: es tracta de pronunciar un judici —en això consisteix la funció consultiva— sobre la legitimitat d'una norma amb caràcter previ a la seva aprovació. A ningú no se li escapa la transcendència d'aquest fenomen, sobretot si es té en compte que afecta una norma prevista de rang legal que es troba en tràmit en l'òrgan legislador. És a dir, ens trobem amb la introducció, dins del procediment legislatiu, d'una opinió diferent de la del titular de la potestat.

Es podria pensar que la situació descrita té precedents que s'hi poden equiparar en algun sentit. Així, per exemple, en l'àmbit estatal, la intervenció dels òrgans de justícia constitucional amb caràcter previ a la promulgació de les lleis, tal com succeeix amb el *Conseil Constitutionnel* francès, o com permetia l'ordenament espanyol fins a la supressió del recurs previ d'inconstitucionalitat. La semblança amb la competència dels Consells Consultius autonòmics que analitzem vindria donada pel fet de tractar-se en tots dos casos d'una intervenció exterior dins el procediment legislatiu, que queda suspès, consistent en un control de la constitucionalitat (i de l'estatutarietat) de les lleis, encara que amb matisos molt diferents. Però més notables són les diferències. En primer lloc, el Consell Consultiu actua abans de l'aprovació definitiva del text per part de la Cambra legislativa, com veurem, mentre que la intervenció del *Conseil Constitutionnel* té lloc un cop la llei ha estat aprovada definitivament i només està pendent de promulgació. En segon lloc, però de manera principal, la decisió del Consell Consultiu no té més valor que el d'un judici o opinió sense cap mena d'efecte jurídic-constitucional, ja que no vincula ningú, la qual cosa difereix totalment dels efectes de les decisions dels òrgans de justícia constitucional quan jutgen una llei o un projecte de llei.

D'acord amb el que acabem de dir, només d'una manera molt impròpia es pot afirmar que el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya exerceix un control previ de l'estatutarietat de les normes legals autonòmiques, malgrat que l'article 41

de l'Estatut d'Autonomia que el regula es troba en un capítol anomenat precisament «Del control de la Generalitat». En la intervenció del Consell hi ha *judici*, però no es produeix la *mesura* conseqüent que caracteritza, des d'un punt de vista jurídic, l'activitat de control.

Malgrat tot, no hi ha dubte que el sentit que té el dictamen previ del Consell Consultiu, al marge de la seva eficàcia jurídica, és de ser, d'alguna manera, un mecanisme de *garantia*, alhora que cal no oblidar que la funció garantidora és un dels principals objectius de l'activitat de control. Garantia en diversos sentits. Garantia de l'Estatut especialment, en permetre que l'òrgan legislatiu conegui una opinió qualificada respecte a l'adequació de la norma projectada al text estatutari, abans que es produeixi qualsevol hipotètica lesió d'aquest. Però també garantia, en certa manera, de la mateixa llei autonòmica, ja que el dictamen favorable del Consell Consultiu ofereix certa seguretat que, una vegada aprovada, la norma no incorrerà en vici d'anti-estatutarietat —i, doncs, d'inconstitucionalitat—, de manera que probablement no seria declarada nul·la si es presentés un recurs d'inconstitucionalitat contra ella. Però insisteixo que aquesta forma de garantia és estrictament fàctica, sense cap efecte jurídic, ja que, com és natural, el Parlament és ben lliure d'aprovar una llei dictaminada com a contrària a l'Estatut per part del Consell Consultiu, igual que, evidentment, el Tribunal Constitucional és lliure d'apreciar els vicis d'una llei per damunt del dictamen favorable del Consell Consultiu.

La consideració d'alguns aspectes formals i procedimentals de l'actuació del Consell Consultiu en aquest àmbit pot aportar-nos noves indicacions sobre la significació d'aquest organisme. La llei del Consell català atorga la iniciativa per sol·licitar el dictamen sobre el text que es discuteix en el Parlament, una vegada aprovat a la comissió legislativa corresponent, a dos grups parlamentaris, a una dècima part dels diputats i al Consell Executiu. L'article 9 de la llei, per bé que no amb massa claredat, estableix que els citats titulars de la iniciativa l'hauran de comunicar a la Mesa del Parlament, la qual trametrà les sol·licituds de dictamen al Consell Consultiu. Aquest elaborarà el dictamen en el termini d'un mes, que suspèn el procediment legislatiu, i el trametrà a la Mesa del Parlament. En el cas que transcorri l'esmentat termini sense haver emès el dictamen, s'entendrà que el Consell Consultiu no hi té cap objecció.

D'acord amb això, sembla que l'únic òrgan legitimat competent per sol·licitar el dictamen és la Mesa del Parlament —ella el sol·licita i a ella se li tramet un cop evacuat—, però la Mesa no pot actuar per iniciativa pròpia, sinó a instància dels citats grups parlamentaris, de la dècima part dels diputats o del Consell Executiu, de manera que quan es produeixi la seva iniciativa, l'actuació de la Mesa del Parlament és deguda. El Reglament Provisional d'Organització i Funcionament, però, comet la imprecisió, al meu entendre, de dir que «estan legitimats per sol·licitar el dictamen la Mesa del Parlament i el Govern de la Generalitat» (art. 11.b). Sense entrar a discutir ara les possibles diferències entre iniciativa, legitimació i competència per demanar el dictamen del Consell Consultiu, el que es dedueix del text de la llei és que el Govern no pot, en aquest procediment, adreçar-se directament al Consell Consultiu ja que tant ell com els grups parlamentaris i la desena part dels diputats poden adreçar-se únicament a la Mesa del Parlament i només a aquesta se li trametrà quan correspongui el dictamen elaborat pel Consell. Per cert que el reglament dóna a entendre (art. 51 en relació amb el citat art. 11.b)) que si la iniciativa ha partit del Govern, el Consell Consultiu li trametrà a ell el dictamen. Semblaria, doncs, que el reglament autoritza

que el Govern actuï autònomament, al marge del Parlament, en aquest procediment consultiu que, en canvi, incideix notablement en l'exercici de la funció legislativa.

Però al marge d'aquestes qüestions, potser menors, és interessant observar que la regulació de la iniciativa consultiva en els termes vistos —grups parlamentaris, fraccions de la Cambra, Govern— permet endevinar en la mecànica del dictamen un nou matís: instrument de protecció de les minories parlamentàries, en uns casos, o bé mecanisme de seguretat que referma la posició del Govern davant del Parlament en obtenir el suport del dictamen del Consell Consultiu en relació amb les seves iniciatives legislatives.

Finalment, unes paraules sobre l'objecte del dictamen. Tant l'Estatut d'Autonomia com la Llei del Consell Consultiu disposen clarament que l'òrgan consultiu dictaminarà sobre l'adequació a l'*Estatut de Catalunya* dels projectes i proposicions de llei. És a dir, el dictamen tindria com a objecte exclusiu el judici sobre l'estatutarietat d'aquests textos. El Reglament Provisional d'Organització i Funcionament, per la seva banda, estén el judici també a l'adequació a la Constitució (art. 10). Em fa l'efecte que aquest és un matís important, si es té present que, si bé tota infracció de l'Estatut implica automàticament vici d'inconstitucionalitat (teories de la primacia de l'Estatut i del bloc de la constitucionalitat), no sempre es dona la relació recíproca en el cas contrari, ja que la llei autonòmica pot ser materialment inconstitucional, posem per cas, per la infracció d'un dret fonamental, sense que això suposi necessàriament cap violació *específica* de l'Estatut. Atesa la funció garantidora del dictamen, que ja hem comentat, no sembla objectable una ampliació de les seves funcions, encara que també és cert que això dilueix una mica la configuració estatutària inicial del Consell Consultiu com a òrgan bàsicament de defensa de l'Estatut.

La conclusió que es pugui extreure després de la breu anàlisi que hem fet d'aquesta primera i important competència del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya crec que hauria de tenir present la idea següent, si més no a tall d'hipòtesi.

A diferència del que s'esdevé en altres sistemes federals, el nostre ordenament no ha previst l'existència d'un Tribunal Constitucional (o millor, Estatutari) propi de cada Comunitat Autònoma. La protecció específica de l'Estatut d'Autonomia davant el legislador autonòmic queda, doncs, a mans de l'únic Tribunal Constitucional existent, que és una institució general a tot l'Estat. El que passa, però, és que cap òrgan polític, o fracció d'aquest, de la Comunitat Autònoma no pot sol·licitar del Tribunal Constitucional la seva intervenció per protegir la primacia de l'Estatut i anul·lar les lleis del seu propi Parlament que el vulnerin. És ben sabut que l'article 32.2 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional ha comès una greu restricció respecte a la legitimació dels òrgans polítics de les Comunitats Autònomes per interposar el recurs d'inconstitucionalitat, en relació amb la inicialment atribuïda per l'article 162.1.1 de la Constitució. Restricció que, en reduir la possibilitat de recurs únicament a les lleis de l'Estat que «puedan afectar a su propio ámbito de autonomía», implica necessàriament l'exclusió absoluta de legitimació per impugnar lleis de la pròpia Comunitat Autònoma.

A la vista de l'anterior manca de garanties en els conflictes estatutàrio-constitucionals interns de la Comunitat Autònoma, la creació del Consell Consultiu com a òrgan específic i propi de la Generalitat i amb la competència que estudiem, pot significar, sens dubte, una mena de substitutiu en aquest àmbit. Un succedani, en poques paraules, de la jurisdicció constitucional, succedani que, evidentment, no

pot assolir totes les característiques d'aquella, bàsicament perquè li ho impedeix l'article 153.a) de la Constitució, que atribueix en exclusiva al Tribunal Constitucional el control de la constitucionalitat de les lleis autonòmiques. D'aquesta manera, el Consell Consultiu representa el paper d'un tribunal intern de garanties estatutàries, però limitat en les seves funcions. Com que no està capacitat per exercir un veritable control amb potestat per anul·lar les lleis del Parlament autonòmic, no quedava cap altra possibilitat que encomanar-li aquest dictamen previ i no vinculant que acabem d'esmentar.

2.2. Dictamen previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat

Aquesta segona competència del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya ve també atribuïda expressament, com en el cas anterior, per l'Estatut d'Autonomia i per la llei reguladora del Consell. El tret característic més notable d'aquesta activitat resideix en el fet de tractar-se d'un dictamen de sol·licitud preceptiva. Recordem, en efecte, que el segon paràgraf de l'article 41 de l'Estatut disposa que «la interposició davant del Tribunal Constitucional del recurs d'inconstitucionalitat per part del Consell Executiu o del Parlament de Catalunya *exigirà com a requisit previ un dictamen d'aquest organisme*».

He recordat fa un moment que el Govern i el Parlament de Catalunya només estan legitimats per interposar el recurs d'inconstitucionalitat contra les lleis de l'Estatat «*que puedan afectar el propio ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma*». Tenint present aquest fet, es pot dir que la intervenció del Consell Consultiu en aquest cas respon, en principi, al mateix disseny ja assenyalat de protecció o garantia de l'Estatut, atès que aquesta és la norma que primerament patiria davant una llei estatal que pogués afectar l'autonomia de la Comunitat Autònoma i contra la qual es presentaria el recurs d'inconstitucionalitat.

Aquest dictamen del Consell Consultiu previ a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat pot trobar diverses explicacions, encara que cap d'elles no sembla del tot convincent. Una possible explicació derivaria, potser, de considerar el fet, ja comentat, que en el sistema actual la protecció de l'Estatut d'Autonomia s'escapa dels òrgans estatutaris propis de la Comunitat Autònoma, ja que resideix en un òrgan extern a ella com és ara el Tribunal Constitucional. No intervé cap òrgan autonòmic en la funció de judicar la legitimitat estatutària i constitucional de les lleis de l'Estat que afecten l'autonomia de la Comunitat Autònoma. Únicament els òrgans polítics legitimats —el Consell Executiu i el Parlament— poden expressar una voluntat en aquest sentit, però és naturalment una estricta voluntat processal. Així les coses, la intervenció del Consell Consultiu obre la possibilitat que es manifesti un judici de legitimitat sobre la norma estatal per part d'un òrgan propi de la Comunitat Autònoma, òrgan que veu confirmada així la seva configuració com a defensor de l'Estatut, per més que, tal com hem repetit, es tracti d'un judici faltat d'una reacció ulterior del mateix òrgan.

Una altra possible explicació de l'obligatorietat d'aquest dictamen fa referència al contingut clàssic de la funció consultiva. Es tractaria de dotar els òrgans polítics de la Comunitat Autònoma d'un assessorament adequat abans de procedir a l'exercici d'una funció constitucional de tanta transcendència com és ara la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat. El dictamen, en última instància, serviria per informar

l'òrgan requerent sobre la viabilitat del recurs que es pretengués interposar, ja que l'objecte del dictamen és judicar l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia de la llei estatal. Una vegada coneguda l'opinió del Consell Consultiu sobre aquest extrem, els òrgans polítics obtenen una certa seguretat sobre l'èxit dels seus propòsits —en el cas que el dictamen admeti la contradicció de la llei de l'Estat amb les normes fonamentals— o bé, en el cas contrari, una certa tranquil·litat sobre la no afectació a l'àmbit propi de l'autonomia de la Comunitat Autònoma.

Com és propi de la funció consultiva de caràcter tècnico-jurídic, l'actuació del Consell Consultiu produeix, en aquests casos, l'efecte d'atorgar seguretat jurídica a l'òrgan actiu. Però anant més lluny, no hi ha dubte que, donada la naturalesa de l'activitat sobre la qual es projecta la funció del Consell Consultiu, la seva actuació comporta també un important factor de seguretat o de prudència polítiques que incideix sobre la valoració de l'oportunitat d'emprendre o no el recurs d'inconstitucionalitat. Naturalment, aquesta valoració correspon als subjectes legitimats per interposar recurs, i no al Consell Consultiu, els quals són lliures per actuar d'una manera o d'una altra amb independència del contingut del dictamen, atès que aquest no té caràcter vinculant.

Sigui quina sigui l'explicació més satisfactòria, el que no sembla justificat, al meu entendre, és el caràcter preceptiu que té la sol·licitud del dictamen en el cas present. Potser hi ha en aquesta exigència la idea que, en qualsevol dels casos que es poguessin donar, la protecció de l'Estatut és una funció que ha de residir, en primer lloc, en un òrgan propi de la Comunitat i només després del seu judici l'Estatut permet que es recorri a una institució general com és el Tribunal Constitucional.

Què és el que passa si el Parlament o el Govern de Catalunya arriben a interposar un recurs d'inconstitucionalitat sense haver sol·licitat abans el dictamen del Consell Consultiu? Al meu parer, el Tribunal Constitucional és l'organisme competent per conèixer de la regularitat del procediment seguit per formar la voluntat o acord de recórrer de l'òrgan legitimat, i més encara si el requisit del dictamen previ és exigít pel mateix Estatut d'Autonomia, com passa en aquest cas. Una hipòtesi, doncs, és que el recurs fos declarat inadmissible pel Tribunal Constitucional si el defecte al·ludit no arribés a arranjar-se. A un altre nivell ben diferent, el mateix Consell Consultiu podria adreçar una moció a la Mesa del Parlament o al Govern de la Generalitat recordant la necessitat de demanar el dictamen, usant així la facultat de proposar mocions que li atribueix l'article 55 del seu reglament provisional.

En un altre ordre de coses, els aspectes procedimentals d'aquesta hipòtesi de dictamen no ofereixen grans diferències, fins i tot en els seus punts confusos, respecte al cas estudiat en l'epígraf anterior. Potser en aquest cas queda més clara la posició del Govern, que pot dirigir-se directament al Consell Consultiu sense necessitat de passar per la Mesa del Parlament.

Quan el recurs d'inconstitucionalitat l'ha d'interposar el Parlament, cal distingir tres moments o situacions diferents (art. 10 de la llei, modificat, pel que fa als terminis, per la Llei de 25 de juny de 1985): *a)* La iniciativa per demanar el dictamen del Consell Consultiu, que correspon a dos grups parlamentaris o a una dècima part dels diputats, els quals s'adreçaran a la Mesa del Parlament perquè aquesta trameti al Consell la sol·licitud. *b)* Només una vegada emès el dictamen, es produeix la iniciativa per interposar recurs, que correspon als proponentes, a tres grups parlamentaris o a una cinquena part dels diputats (per cert que no s'acaba de comprendre en la regulació

de la iniciativa aquesta diferència respecte del pas anterior). c) Un cop realitzada aquesta última proposta, es convoca el Ple del Parlament perquè acordi per majoria absoluta interposar el recurs d'inconstitucionalitat. En resum, la sol·licitud no solament és prèvia a la interposició del recurs, sinó fins i tot a la iniciativa mateixa per a la seva interposició.

Aquesta última observació ens permet d'acabar de precisar quin és l'objecte del dictamen del Consell Consultiu en el cas que contemplem. Sembla evident que el dictamen no versarà sobre el contingut del recurs, que encara no ha estat formulat i ni tan sols no existeix una iniciativa per fer-ho, sinó sobre la legitimitat de la llei estatal de què es tracti. Així, doncs, el contingut del dictamen significarà un veritable assessorament a la Cambra legislativa de cara a la seva futura decisió.

* * *

Les dues competències del Consell Consultiu que acabem de comentar, i que constitueixen les seves funcions institucionals fonamentals ja que totes dues són d'atribució estatutària i legal, tenen un punt en comú que mereix la pena de ser destacat. Em refereixo al fet que, en tots dos casos, la intervenció del Consell s'insereix dins del procediment legislatiu que es troba a disposició, en un sentit que tot seguit explicaré, dels òrgans polítics autonòmics. Això és clar en el dictamen sobre projectes i proposicions de llei. Però també ho és respecte al dictamen previ al recurs d'inconstitucionalitat, atès que no hi ha dubte que aquest recurs pot ser qualificat amb tota propietat com a procediment legislatiu *negatiu*. I succeeix que aquest és l'únic cas de procediment legislatiu negatiu en què es reconeix la iniciativa als òrgans de la Comunitat Autònoma. Podem concloure, per tant, que el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya és, al capdavant, un òrgan consultiu del legislador autonòmic, tant si és legislador positiu com negatiu.

2.3. Altres competències

Ja hem assenyalat anteriorment que el Reglament Provisional d'Organització i Funcionament del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya havia augmentat les atribucions d'aquest organisme en relació amb la seva pròpia potestat reglamentària. Cal assenyalat ara que aquest reglament ha passat també a ampliar les competències del Consell pel que fa a les seves funcions consultives. Però abans de passar a contemplar aquestes noves competències del Consell, potser val la pena de demanar-se si és legítim que un reglament organitzatiu com aquest porti a terme un augment de les competències de l'òrgan en qüestió. L'article 12 del citat reglament justifica aquesta opció declarant que les noves competències s'emparen en la funció institucional del Consell, consistent, com ja sabem, a vetllar pel compliment de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia. En la meua opinió, la declaració d'aquesta funció institucional no constitueix, en realitat, un títol habilitant per a l'atribució de noves competències. L'Estatut estableix clarament que el Consell dictaminarà, en els casos que la llei determini, sobre l'adequació a l'Estatut de projectes i proposicions de llei, competència aquesta que ja hem estudiat. La Llei del Consell Consultiu, per la seva banda, es limita a regular els supòsits previstos a l'Estatut, sense contenir cap habilitació perquè una ulterior disposició reglamentària alteri l'objecte de la funció dictaminado-

ra del Consell. D'acord amb la Disposició final primera de la llei, el reglament haurà de regular exclusivament l'organització i el funcionament del Consell, però no les seves competències. En qualsevol cas, serà més il·lustratiu al respecte conèixer quines són aquestes altres competències dictaminadores de què disposa el Consell Consultiu, tenint present que es tracta sempre de casos de sol·licitud facultativa del dictamen.

a) En primer lloc, el Consell pot dictaminar amb caràcter previ al plantejament d'un *conflicte positiu de competències* per part del Govern de la Generalitat, d'acord amb l'article 161.1 c) de la Constitució i els articles 63 i següents de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional. Lògicament, per demanar el dictamen del Consell està legitimat el mateix Govern autonòmic, que haurà d'instar-lo prèviament a formular el requeriment que ha de precedir el plantejament del conflicte. En aquest supòsit, la intervenció del Consell té el mateix sentit, salvant les distàncies, que en el cas del dictamen previ a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat: protecció de l'ordre de competències establert per la Constitució i l'Estatut, ja que és aquest l'objectiu a què va dirigit l'instrument del conflicte de competències.

b) Segonament, es faculta el Consell perquè dictamini sobre «les normes generals dictades pel Govern de la Generalitat per a l'execució de les lleis». És el clàssic cas dels *reglaments executius*, on és tradicional la intervenció preceptiva del Consell d'Estat. Aquesta circumstància planteja, precisament, el tema de quin és el camp d'actuació del Consell d'Estat en relació amb l'activitat de les Comunitats Autònomes, i quin és l'espai que queda reservat als òrgans propis de les Comunitats Autònomes. No podem detenir-nos ara a aprofundir aquesta qüestió, que no deixa de provocar seriosos dubtes arran del que disposen els articles 22.3 i 23.2 de la Llei Orgànica del Consell d'Estat. Diguem únicament que l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia delimita amb més precisió que el Consell d'Estat haurà de dictaminar els reglaments dictats pels òrgans autonòmics en execució d'una llei estatal (art. 44.1. de l'Estatut d'Andalusia). Sigui com sigui, el cas és que el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya té una competència semblant a la del Consell d'Estat en aquest camp, si bé no té el caràcter preceptiu.

Pel que fa a l'objecte del dictamen, el més lògic és entendre que ha d'anar adreçat a comprovar l'adequació de la norma reglamentària a la llei que executa. El que passa, però, és que, segons l'article 7 del mateix reglament del Consell, els seus dictàmens només tindran per objecte la matèria que constitueix la funció institucional del Consell, que és la de vetllar pel compliment de la Constitució i l'Estatut. Un es demana, aleshores, si és correcte que el Consell dictamini únicament sobre la constitucionalitat i l'estatutarietat dels reglaments de l'executiu autonòmic, sense contemplar, doncs, els aspectes d'estricta legalitat, o si, en canvi, pot entrar a conèixer d'aquests últims, cosa que potser podria ser interpretada com un excés en l'exercici de la funció institucional del Consell. Naturalment, el control de la legalitat dels reglaments significa, indirectament, la protecció dels principis constitucionals que delimiten l'àmbit de l'exercici legítim de la potestat reglamentària (reserva de llei, jerarquia normativa, etc.). De tota manera, cal advertir que aquesta competència del Consell Consultiu és redundant respecte a la que té atribuïda un altre òrgan consultiu de la mateixa Generalitat. Em refereixo a la Comissió Jurídica Assessora, creada el 1932, restablerta el 1978 i reorganitzada per la Llei de 15 de març de 1985. L'article 2.1.b)

d'aquesta llei, en efecte, disposa que correspon a aquest òrgan consultiu del Govern informar, quan li ho sol·liciti el Consell Executiu, sobre els projectes de disposicions generals que hagi d'aprovar el mateix Consell Executiu.

Més interès desvetlla el tema de la legitimitat per sol·licitar aquest dictamen del Consell Consultiu sobre les disposicions de caràcter general. L'article 13.2 del reglament del Consell la reconeix, com és natural, al Govern de la Comunitat Autònoma, amb caràcter previ a l'aprovació de la norma. Però resulta que, a més, també es facultava per sol·licitar el dictamen els jutges i tribunals de l'ordre civil amb seu a Catalunya i el Síndic de Greuges.

La possibilitat que determinats òrgans judicials puguin consultar el Consell Consultiu suscita diversos interrogants. En primer lloc, ¿és competència del reglament organitzatiu del Consell regular les atribucions dels òrgans jurisdiccionals? Segonament, ¿és institucionalment correcte inserir l'activitat consultiva en el si de la funció jurisdiccional? I, finalment, ¿encaixa amb la naturalesa del Consell, com a òrgan consultiu dels òrgans polítics de la Comunitat Autònoma, la funció d'assessorar els òrgans judicials de l'Estat, o, millor, alguns d'ells? Tinc la sensació que la resposta a totes aquestes preguntes, i a d'altres del mateix estil que podríem afegir, hauria de ser forçosament negativa.

Quin sentit té, doncs, aquesta legitimitat d'alguns jutges i tribunals per sol·licitar el dictamen del Consell sobre els reglaments dictats per la Comunitat Autònoma? Al meu entendre, cal reprendre una vegada més la pista que hem seguit en altres moments per advertir que també en aquesta ocasió es pretén establir un cert paral·lisme entre la posició del Consell Consultiu i la de la jurisdicció constitucional. En efecte, la intervenció dels òrgans judicials en aquest cas no sembla sinó una còpia de la *qüestió d'inconstitucionalitat*, aplicada ara no a l'àmbit legal sinó al reglamentari i traslladada al camp de la Comunitat Autònoma. Naturalment, no fa falta insistir en les enormes diferències que separen un cas de l'altre, però el fet cert és que tots dos tenen una base comuna, que és la possibilitat que els òrgans judicials que tinguin dubtes sobre la legitimitat de la norma que han d'aplicar puguin sotmetre la qüestió al judici d'un òrgan extern a l'organització judicial.

La institució del Síndic de Greuges, prevista a l'article 35 de l'Estatut d'Autonomia, es troba regulada per la Llei de 20 de març de 1984, posterior, doncs, al reglament del Consell Consultiu, que, recordem-ho, és de 2 de novembre de 1981. Malgrat això, la Llei del Síndic de Greuges ignora per complet la facultat que té per sol·licitar el dictamen del Consell Consultiu sobre els reglaments autonòmics que li havia estat atribuïda pel reglament de l'organisme consultiu. Crec, però, que l'esmentada legitimitat o iniciativa consultiva del comissionat parlamentari pot incardinar-se sense violència dins de les seves funcions, tal com aquestes són previstes en la seva llei reguladora. Concretament, l'article 28.2 d'aquesta llei disposa:

«Si en la investigació d'una queixa o d'un expedient (el Síndic de Greuges) creu que l'aplicació de les disposicions normatives condueixen a un resultat injust o perjudicial, podrà recomanar o suggerir a la institució, departament o entitat competents les mesures o els criteris que consideri adequats per remeiar-ho o les modificacions que li sembli oportú introduir en els textos normatius.»

El dictamen del Consell Consultiu pot resultar realment eficaç per assessorar el Síndic de Greuges abans que aquest s'adrexi al Govern de la Generalitat amb

la intenció de suggerir-li modificacions a les disposicions generals que aquest hagi aprovat.

No em resisteixo en aquesta ocasió a assenyalar una vegada més l'aproximació que sembla que es vol aconseguir entre el Consell Consultiu i la jurisdicció constitucional, salvant, repeteixo, les diferències entre totes dues institucions, que són evidents. D'una banda, la intervenció del Síndic de Greuges, sotmetent al Consell Consultiu el judici sobre la legitimitat d'unes determinades normes, recorda vagament la legitimitació del Defensor del Poble en els processos constitucionals. D'altra banda, com que la missió del Síndic de Greuges és la defensa dels drets fonamentals i de les llibertats públiques, el dictamen que emeti a instància seva el Consell Consultiu haurà de versar lògicament sobre la incidència de les disposicions normatives en els citats drets i llibertats, la qual cosa, en aquest cas, porta a conferir al Consell Consultiu, dins de la seva genèrica posició, una especial funció de garantia i defensa dels drets fonamentals i de les llibertats públiques, tal com passa amb el Tribunal Constitucional en virtut de la seva competència específica per conèixer dels recursos d'empara.

c) Finalment, el Consell Consultiu pot dictaminar sobre els acords o convenis que estableixi la Generalitat de Catalunya en virtut de l'article 145.2 de la Constitució i l'article 27.1.2 i 4 i la Disposició addicional cinquena de l'Estatut, Encara que no es digui de manera expressa, cal entendre, lògicament, que el dictamen ha de ser anterior a l'aprovació dels instruments citats. Estan legitimats per demanar el dictamen en aquests casos la Mesa del Parlament i el Govern de la Generalitat, sense que s'estableixi cap distinció entre els convenis per a la gestió de serveis propis, que han de ser aprovats precisament pel Parlament autonòmic (art. 27.1 de l'Estatut), i aquells altres acords de cooperació en què no s'exigeix obligatòriament l'aprovació parlamentària però que requereixen l'autorització de les Corts Generals (art. 27.2 de l'Estatut).

Cal dir, finalment, que en els dos casos últims citats —dictamen sobre reglaments executius i sobre convenis i acords amb altres Comunitats Autònomes— l'emissió del dictamen per part del Consell Consultiu no és un acte degut, ja que l'article 14 del reglament autoritza el Consell a rebutjar emetre el dictamen en els casos assenyalats, mitjançant decisió motivada adoptada, almenys, per cinc dels seus set membres. Com que no s'han establert quins són, si és que n'hi ha, els requisits perquè sigui vàlida la sol·licitud, facultativa, del dictamen, es desconeix igualment en quins motius podrà fonamentar-se la negativa del Consell Consultiu.

3: *El Consell Consultiu de Canàries*

La Llei de 6 de juliol de 1984, que regula el Consell Consultiu de Canàries, resulta força més clara, i fins i tot més correcta des d'un punt de vista estrictament tècnic, que la normativa catalana que acabem de comentar, a l'hora de regular les competències de l'alt òrgan consultiu.

La llei canària va proveïda d'una il·lustrativa Exposició de Motius que justifica, entre altres extrems, l'abast de l'àmbit competencial que s'atribueix al Consell Consultiu. El paràgraf que ens interessa diu així:

«En cuanto a las atribuciones, se ha procurado reducir la intervención preceptiva del Consejo Consultivo a los límites imprescindibles con la intención de no interferir la necesaria

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

S'anuncia, per tant, un doble tipus d'intervenció del Consell: la que es produeix en els casos de sol·licitud preceptiva i la que respon a les consultes que facultativament se li puguin plantejar. Aquest últim supòsit de consultes facultatives no es redueix a unes matèries o procediments concrets, com passava a la llei i el reglament del Consell català, sinó que té un caràcter general, ja que, segons l'article 12 de la llei canària, «*los Presidentes del Gobierno y del Parlamento podrán recabar del Consejo Consultivo dictamen en aquellos casos en que éste no sea preceptivo*». És a dir, el Consell posseeix una competència consultiva general, que ha d'exercir a iniciativa dels citats òrgans polítics i que tindria com a únic límit la configuració mateixa de la posició institucional del Consell. Interessa, doncs, conèixer els supòsits de consulta preceptiva, que és el que defineix amb més exactitud l'àmbit competencial del Consell Consultiu.

L'article 10 de la llei conté l'enumeració dels casos en què és preceptiu sol·licitar el dictamen del Consell Consultiu. Per a una major simplificació de la nostra exposició, que ens eviti reiterar consideracions ja formulades, procedirem a reagrupar aquells casos que ofereixen algunes característiques comunes.

a) D'una banda, es requereix el dictamen en els recursos d'inconstitucionalitat i conflictes de competències davant el Tribunal Constitucional i en els convenis o acords de cooperació amb d'altres Comunitats Autònomes. No hi ha aquí cap novetat respecte al que hem dit en tractar de les competències semblants del Consell Consultiu de Catalunya, llevat que en el cas català el dictamen només era preceptiu en els recursos d'inconstitucionalitat. Pel que fa als aspectes procedimentals, únicament val la pena assenyalar que es mitiga el caràcter previ del dictamen quan es tracti de recursos d'inconstitucionalitat i de conflictes positius de competència. En aquests casos, el dictamen podrà ser sol·licitat simultàniament a l'adopció de l'acord d'interposició del recurs o de requeriment al Govern central respectivament (art. 15 de la llei), cosa que recorda la previsió que per a un cas semblant, encara que no idèntic, conté l'article 22.6 de la Llei Orgànica del Consell d'Estat.

b) El segon bloc de casos de sol·licitud preceptiva de dictamen fa referència als casos de reforma de l'Estatut d'Autonomia i d'aprovació d'avantprojectes i proposicions de llei sobre determinades matèries. Segons l'article 63 de l'Estatut, la seva reforma es porta a terme per un procediment essencialment parlamentari, de manera que, als efectes que aquí ens interessin, podem equiparar-la als procediments legislatius.

Amb caràcter general, són igualment vàlides en aquest moment les consideracions que hem formulat en analitzar la intervenció consultiva del Consell català dins el procediment legislatiu. Però a la llei canària apareixen algunes diferències que convé assenyalar.

En primer lloc, l'article 10.3 de la llei, a més de les proposicions de llei, es refereix als «avantprojectes». Sembla, en conseqüència, que el dictamen s'haurà de sol·licitar abans que el Govern aprovi el text del projecte que ha de trametre al Parlament. El Consell Consultiu també intervé, doncs, en la fase *pre-legislativa*, a diferència del Consell de Catalunya, que únicament podia ser cridat a pronunciar-se sobre textos ja aprovats per la comissió legislativa corresponent, tant si es tractava de projectes com de proposicions de llei.

D'altra banda, el citat precepte enumera tots els supòsits en què, per raó de la matèria, és preceptiu sol·licitar el dictamen sobre un avantprojecte o proposició legislatius. A més a més dels que tenen per objecte la reforma de l'Estatut, se sotmetran al Consell Consultiu els que versin sobre les matèries següents: organització, règim i funcionament de les institucions d'autogovern, normes electorals i designació de senadors representants de la Comunitat Autònoma, règim jurídic de l'Administració canària, Consells Insulars, règim local, procediment administratiu, Consell Consultiu, règim econòmic-fiscal, patrimoni i fons de solidaritat interinsular, i qualsevol altra matèria que afecti el marc institucional bàsic de la Comunitat Autònoma o impliqui un desenvolupament legislatiu dels principis continguts en la legislació estatal vigent.

A la vista de l'anterior enumeració, no hi ha dubte que la competència del Consell Consultiu és realment rellevant pel que fa a la qualitat de l'àmbit material sobre el qual és obligada la seva intervenció. L'Exposició de Motius sintetitza així quin és el significat que cal atribuir a aquesta delimitació de matèries:

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

Sembla clar, doncs, que el Consell Consultiu de Canàries, des del punt de vista explicat, es configura com un òrgan de defensa de l'Estatut i, al mateix temps, de garantia del règim institucional bàsic de la Comunitat Autònoma que aquell estableix.

c) Finalment, segons l'article 10 de la llei, també és preceptiu recórrer al Consell Consultiu en els següents casos: projectes de decrets legislatius; transaccions judicials i extrajudicials sobre els drets del patrimoni de la Comunitat Autònoma, a més de la submissió a arbitratge que se susciti respecte a aquests; reclamacions que en concepte d'indemnització de danys i perjudicis es formulin davant el Govern de Canàries; i la interpretació, modificació, resolució i nul·litat dels contractes administratius i concessions quan es formuli l'oposició per part del contractista o concessionari i així ho disposin les normes aplicables.

Es deu haver observat de seguida que ens trobem ara davant d'un nivell totalment diferent. Les matèries que acabem de citar pertanyen a l'àmbit estrictament *administratiu*, substantivament diferent del nivell polític-estatutari i legislatiu en què es movien les competències del Consell abans ressenyades, llevat, potser, del cas dels projectes de decrets legislatius. El Consell Consultiu, doncs, a més de ser-ho dels òrgans polítics, té també una projecció específica sobre l'activitat administrativa de la

Comunitat Autònoma, de manera que la posició institucional del Consell canari queda més diversificada.

Es deu haver observat, també, que les matèries indicades coincideixen amb algunes de les que tradicionalment han estat atribuïdes al Consell d'Estat, a la seva Comissió Permanent en uns casos i al Ple en d'altres. La coincidència és tal que la Llei del Consell Consultiu canari arriba a reproduir literalment els corresponents preceptes de la Llei Orgànica del Consell d'Estat. De nou es presenta aquí la qüestió de delimitar l'abast de les competències del Consell d'Estat en relació amb les Administracions autonòmiques (art. 23.2 de la LOCE). Conscient de la possible interferència entre les competències de tots dos òrgans consultius, l'article 3.3 de la llei canària disposa que «*el Consejo Consultivo no podrá dictaminar, y deberá abstenerse, en aquellos asuntos que por imperativo de la norma general requieran el dictamen preceptivo del Consejo de Estado*». Clàusula de cautela, aquesta, que és justificada a l'Exposició de Motius, però que no deixa de contrastar amb l'atribució per part de la mateixa llei a l'òrgan autonòmic de competències idèntiques a les del Consell d'Estat.

* * *

El fet que les consultes al Consell que s'han comentat siguin sempre preceptives suggereix alguna qüestió d'interès sobre el seu règim jurídic. Quan es tracta dels dictàmens sobre les matèries que hem qualificat d'«administratives», l'omissió de la preceptiva sol·licitud haurà de provocar els mateixos efectes invalidants que disposa la normativa general —Llei de Procediment Administratiu— per als casos similars. Crec que aquí no hi ha en principi problemes de major transcendència.

Però sí que n'hi podria haver, em fa l'efecte, quan no es complís la preceptiva sol·licitud en la resta de casos, sobretot en els relatius a proposicions i avantprojectes de llei. Els òrgans competents que han de demanar el dictamen són, segons els casos, el President del Govern i el del Parlament. Què és el que passa si aquests òrgans ometen sol·licitar el dictamen quan és preceptiu fer-ho? Es podria pensar que es tractaria del supòsit dels *interna corporis acta*, controlables pel Tribunal Constitucional, però això seria així únicament quan resultessin de la mateixa Constitució, o a tot estirar de l'Estatut d'Autonomia, cosa que no succeeix en aquest cas, atès que és una llei ordinària la que estableix el requisit del dictamen previ.

La mateixa Llei del Consell Consultiu canari ha contemplat aquesta eventualitat en el seu article 11.2, que faculta el Govern, dos grups parlamentaris i la dècima part dels diputats perquè puguin denunciar l'omissió de la preceptiva consulta. La conseqüència d'aquesta denúncia és, senzillament, que l'òrgan corresponent —el President del Govern o del Parlament— es veurà obligat a sol·licitar el dictamen. Aquesta solució és, al meu parer, força realista ja que és institucionalment difícil de buscar una altra resposta al problema que es planteja. El que passa, però, és que d'aquesta manera desapareix el caràcter preceptiu de la consulta i passa a convertir-se, en realitat, en una consulta facultativa que pot ser promoguda tant per la iniciativa del President del Parlament i el del Govern, com per la de dos grups parlamentaris, la desena part dels diputats o el Govern.

A més, aquesta iniciativa s'amplia als Capítols Insulars en els casos en què, en exercir la seva facultat d'iniciativa legislativa, considerin que per raó de la matèria és

preceptiva la consulta, o bé quan estimin que un projecte o proposició de llei qualsevol afecta el seu propi règim (art. 11.3 de la llei).

Assenyalem, finalment, que si transcorre un mes des de la recepció per part del Consell de qualsevol sol·licitud de dictamen sense haver-lo evacuat, voldrà dir que, per disposició de l'article 15.1, no hi ha cap objecció a les qüestions plantejades. En el cas de Catalunya, en canvi, aquest «silenci positiu» es produeix únicament en els dictàmens sobre projectes i proposicions de llei.

* * *

A tall de conclusió pel que fa a la posició que ocupa el Consell Consultiu de Canàries des del punt de vista de les seves competències, es pot dir que, per una banda, és un òrgan assessor de les funcions polítiques del Parlament i, per una altra i al mateix temps, és també assessor del Govern en l'exercici de les seves funcions tant polítiques com administratives. Així, reprement els paral·lelismes que en un altre moment hem aventurat, la llei canària s'inspira tant en les funcions de garantia del bloc de constitucionalitat pròpies de la jurisdicció constitucional, com en algunes de les característiques més pròpies de la funció consultiva del Consell d'Estat.

4. L'òrgan consultiu previst a l'Estatut d'Extremadura

L'article 54 de l'Estatut d'Autonomia d'Extremadura, segons hem dit a l'inici d'aquest treball, preveu la creació d'un òrgan assimilable, en principi, als Consells Consultius que estem estudiant. La redacció imperativa d'aquest precepte —«*una Ley de la Asamblea, a propuesta de la Junta de Extremadura, creará y regulará...*»— conté certament un manament a l'executiu autonòmic perquè presenti el corresponent projecte de llei, però que jo sàpiga a hores d'ara encara no s'ha produït aquesta iniciativa. Haurem de limitar-nos, doncs, a considerar el breu contingut del precepte estatutari per poder expressar una breu i, sens dubte, genèrica impressió sobre les possibles conseqüències del futur òrgan consultiu. Crec que l'única cosa que podem avançar és que el Consell Consultiu d'Extremadura pot arribar a tenir un àmbit competencial força ampli. Per descomptat serà la llei reguladora la que determini els casos en què aquest organisme tingui l'obligació o la facultat de dictaminar, si bé l'Estatut obre la possibilitat d'una generosa atribució de competències.

En efecte, el citat article 54 de l'Estatut preveu que l'òrgan consultiu dictami «*sobre la adecuación al presente Estatuto y al ordenamiento jurídico vigente de las normas, disposiciones y leyes que hayan de ser aprobadas por los órganos de la Comunidad Autónoma*».

Les expressions emprades permeten suposar una extensa intervenció del Consell. D'una banda, l'objecte dels seus dictàmens el constitueixen tota mena de normes, sigui quin sigui el seu rang. Tant els projectes i proposicions de llei com els reglaments executius de les lleis com, també, qualsevol altra norma que hagi de ser aprovada per un òrgan de la Comunitat Autònoma podran ser sotmesos al judici previ de l'òrgan consultiu. No queda ressaltada, per tant, la funció consultiva sobre els textos que es discuteixen a l'Assemblea legislativa com passava, en canvi, amb els Estatuts de Catalunya i Canàries, encara que després les posteriors disposicions reguladores dels respectius Consells hagin ampliat l'objecte dels seus dictàmens.

D'altra banda, el contingut dels dictàmens, que expressa la funció institucional

del Consell, no es limita a la verificació de la constitucionalitat o de l'estatutarietat dels projectes normatius, sinó que el Consell haurà de dictaminar també sobre la seva adequació a tot l'ordenament jurídic, és a dir, que podrà judicar les qüestions d'estricta legalitat, a més de les de simple jerarquia normativa entre reglaments, que es plantegin amb motiu de l'aprovació de qualsevol disposició normativa. D'acord amb aquesta hipòtesi, el Consell d'Extremadura veuria diluïda una possible funció específica de garantia de l'Estatut i quedaria en un òrgan d'assessorament general sobre la legitimitat de tota potestat normativa que es trobi a disposició dels òrgans polítics i administratius de la Comunitat Autònoma.

5. *La proposició de llei sobre el Consell Consultiu del País Basc*

La proposició de llei sobre el Consell Consultiu del País Basc presentada pel grup parlamentari Socialistes Bascos, al qual ja hem al·ludit anteriorment, delimita clarament l'àmbit competencial d'aquest organisme. En línies generals es pot afirmar que tot el text de la proposició és clar i directament inspirat en la Llei del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, els preceptes de la qual reproduceix literalment en diverses ocasions. Però si alguna diferència notable hi ha entre totes dues institucions, aquesta es produeix precisament en la qüestió que fa referència a les competències dels respectius òrgans, de manera que queden reflectides, en el cas basc, les característiques específiques del sistema polític-institucional de la Comunitat Autònoma.

L'article 1 de la proposició de llei assigna al Consell Consultiu, en primer lloc, la funció de dictaminar sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia dels projectes i proposicions de llei sormesos a debat en el Parlament basc, això és, la competència consultiva comuna als altres exemples estudiats, per la qual cosa no resulta necessari detenir-se de nou en el seu estudi. Una cosa semblant podem dir pel que fa a la segona competència prevista, que és la de dictaminar prèviament a la interposició davant del Tribunal Constitucional de recursos d'inconstitucionalitat per part del Govern o del Parlament basc.

La posició peculiar del Consell Consultiu basc deriva de les altres competències, diferents de les anteriors, que consisteixen en el següent: d'una banda, judicar l'adequació a l'Estatut d'Autonomia, a les lleis reguladores de les relacions entre les institucions comunes de la Comunitat Autònoma i els Territoris Històrics i a la resta de disposicions de delegació o transferència, dels projectes o proposicions de normes forals sotmesos a debat i aprovació de les Juntes Generals dels Territoris Històrics. I, d'altra banda, dictaminar en els conflictes plantejats entre les institucions de la Comunitat Autònoma i les de cada un dels seus Territoris Històrics.

Com es deu haver observat immediatament, l'específica estructura polític-institucional del País Basc s'ha tingut en compte de manera palesa en el disseny de les funcions del Consell Consultiu i crec que la rellevant posició que ocupen els Territoris Històrics dins del sistema estatutari poden justificar plenament que s'hagi dotat el Consell Consultiu de les peculiars competències que acabem d'enunciar.

El dictamen sobre l'adequació dels projectes de normes forals al sistema normatiu bàsic de la posició dels Territoris Històrics en relació amb les institucions comunes de la Comunitat Autònoma permetria avançar una interessant explicació. El Consell Consultiu no seria únicament una institució de garantia genèrica de l'Estatut, sinó que a més a més ho seria de l'específic règim institucional dels Territoris Històrics, ja

que aquest és en definitiva el paràmetre sobre el qual haurà de jutjar el Consell en aquests casos.

El que passa, però, és que la regulació que preveu la proposició de llei només respon en part a aquesta idea. En efecte, no s'estableix un supòsit específic de dictamen sobre l'adequació a aquest conjunt normatiu singular dels projectes o proposicions de llei que ha d'aprovar el Parlament, i entenc que això seria oportú si en realitat es volgués establir un mecanisme de garantia equilibrat i complet que contemplés tots els possibles casos d'eventual lesió del règim fonamental de les relacions entre els Territoris Històrics i la Comunitat Autònoma. I més tenint en compte que la competència comuna del Consell per dictaminar projectes o proposicions de llei ho és únicament sobre la seva adequació a l'Estatut, però no a les lleis que defineixen el règim institucional dels Territoris Històrics, per motius de rang, naturalment.

La sol·licitud del dictamen per part de les Juntes Generals és, en principi, facultativa. La proposició de llei es remet al reglament intern de les Juntes perquè regulin els casos i les formes en què és procedent demanar el dictamen. Entenc que aquests reglaments no podran vàlidament establir supòsits en els quals sigui preceptiu recórrer al Consell Consultiu, ja que la mateixa proposició de llei disposa en el seu article 2.1 que només serà preceptiva la consulta en els casos establerts en la mateixa Llei del Consell Consultiu.

En tot cas, la peculiaritat d'aquesta competència que comentem respecte als altres Consells Consultius estudiats consisteix en la possibilitat que els Territoris Històrics acudeixin a l'organisme consultiu, de manera que aquest no és únicament un òrgan assessor de les institucions polítiques generals de la Comunitat Autònoma, que és la regla, amb matisos, en els casos de Catalunya i Canàries, sinó que apareix com un òrgan assessor a disposició de tots els elements integrants del sistema político-institucional autonòmic.

La segona intervenció peculiar del Consell Consultiu basc té lloc, com hem anunciat, en els conflictes de competències entre les institucions de la Comunitat Autònoma i les de cada un dels Territoris Històrics. És ben sabut que l'article 39 de l'Estatut d'Autonomia disposa que aquests conflictes seran resolts per unes comissions arbitrals *ad hoc*. Doncs bé, l'article 17 de la proposició de llei estableix que el dictamen del Consell Consultiu serà un requisit previ perquè les citades comissions arbitrals puguin decidir sobre els conflictes de competències que els correspongui resoldre.

La legitimació i el procediment per a la sol·licitud del dictamen hauran de ser fixats, segons diu el citat article 17, per la llei que reguli la formació i funcionament de les comissions arbitrals. En tot cas, aquesta llei haurà de respectar el caràcter preceptiu de la consulta.

La intervenció del Consell Consultiu en la resolució dels conflictes sorgits entre els Territoris Històrics i les institucions de la Comunitat Autònoma confirma la idea que el Consell assumeix, almenys en part, una funció de garantia del sistema político-institucional característic del País Basc. Curiosament, en canvi, no està previst el dictamen en el plantejament per part del Govern basc de conflictes de competències amb l'Estat o amb d'altres Comunitats Autònomes, a diferència del que passa amb el Consell català i amb el de Canàries.

V. Conclusió

La intenció d'aquestes ratlles ha estat únicament la de donar a conèixer el règim fonamental dels Consells Consultius de les Comunitats Autònomes i plantejar algunes de les múltiples qüestions que aquest suggereix. A tall de conclusió de tot el que hem exposat, crec que n'hi ha prou de recordar dues idees bàsiques.

En primer lloc, els Consells Consultius de les Comunitats Autònomes apareixen com a institucions certament originals dins del nostre ordenament. Originalitat que deriva, sobretot, dels aspectes innovadors que pot comportar, dins de la teoria general de la funció consultiva en el Dret públic, el fenomen de la seva projecció sobre l'exercici de la potestat legislativa per part dels seus titulars. Aquest fet no fa sinó posar de relleu les noves concepcions que des de fa un temps comencen a qüestionar el significat de la funció consultiva en l'Estat contemporani i que forcen a contemplar perspectives fins ara no encarades.

En segon lloc, la principal característica comuna a tots els Consells Consultius fins ara regulats o previstos, al marge dels matisos específics de cada un d'ells, consisteix en el fet que aquests es configuren com a òrgans propis de la Comunitat Autònoma per a la protecció i defensa de l'Estatut. L'actual ordenació de la justícia constitucional és clarament insuficient pel que fa a aquesta funció concreta, de manera que les Comunitats Autònomes s'han vist en la necessitat de crear els seus propis «tribunals de garanties estatutàries». El resultat, a causa de les limitacions constitucionals, no ha pogut ser un altre que el de confeccionar únicament un succedani d'una veritable jurisdicció estatutària. Amb tot, no crec que hi hagi dubtes sobre les suggeridores perspectives que queden obertes a partir de la institució dels Consells Consultius de les Comunitats Autònomes.

