

ESTUDIOS

LA FUNCIÓN CONSULTIVA AUTONÓMICA Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN TRAS LA STC 204/1992: ALGUNAS REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LA LEY DEL CONSEJO CONSULTIVO DE GALICIA*

Roberto L. Blanco Valdés

Catedrático de derecho constitucional
de la Universidad de Santiago de Compostela

Sumario

1. Introducción: la función consultiva en el Estado de las autonomías.
 - A) Naturaleza del Consejo.
 - B) Las competencias del Consejo.
 - C) La composición del Consejo y la forma de designación de los consejeros.
 - D) El funcionamiento interno del Consejo.
2. La función consultiva autonómica y el Consejo Consultivo de Galicia.
 - 2.1. La falta de previsión estatutaria y sus consecuencias.
 - 2.2. La frustrada proposición de ley del Grupo Parlamentario de Coalición Galega.
 - 2.3. La Ley del Consejo Consultivo de Galicia.
3. A modo de conclusión. Los consejos consultivos autonómicos creados tras la STC 204/1992 y la independencia de la función consultiva: algunas consideraciones para la reflexión.

1. Introducción: la función consultiva en el Estado de las autonomías

El *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* publicaba, en su número 92 de la IV Legislatura, correspondiente al día 27 de junio de 1994, un proyecto de ley del Consejo Consultivo de Galicia (núm. 1.951), cuya aprobación por la Cámara gallega, en la sesión de 24 de octubre de 1995, ha dado lugar al surgimiento de uno más de los varios consejos consultivos autonómicos que han venido constituyéndose desde la creación de la que ha sido la institución pionera en este campo: el Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña, regulado por Ley 1/1981, de 25 de febrero.

La consolidación del que hemos dado en llamar Estado de las autonomías, de la mano de la Constitución de 1978, primero, y de los diversos procesos estatuyentes, después, ha acabado por generar, como es bien sabido, un cambio de extraordinaria importancia en el desarrollo de la tradicional función consultiva del Estado, como consecuencia de la aparición, junto a nuestro añejo Consejo de Estado, de otros organismos que han venido a desarrollar, *sustranyéndolas* así del Consejo, parte de

* Una primera versión de este texto fue redactada, estando la Ley del Consejo Consultivo de Galicia todavía en fase de tramitación parlamentaria, para su presentación en el simposio conmemorativo del X Aniversario del Consejo Consultivo de Canarias. El último de sus apartados es, en buena medida, fruto del debate del texto original allí celebrado, debate a cuya viveza y rigor contribuyó de forma decisiva el entonces presidente del Consejo de Estado, Don Fernando Ledesma, a quien quiero manifestar aquí públicamente mi gratitud por sus consideraciones.

las funciones desempeñadas históricamente por aquél. En tal sentido no debe olvidarse que ya tres estatutos de autonomía —el catalán, el canario y el extremeño, aprobados, respectivamente, en 1979, 1982 y 1983— habían previsto en su tenor literal la institucionalización de consejos consultivos,¹ sin que nadie pusiera en duda la constitucionalidad de tales previsiones; y que uno de ellos, el de Cataluña, fue muy pronto —en 1981, según acaba de apuntarse—, objeto de desarrollo del mandato en él contenido a tal respecto: ello permitió el funcionamiento, desde poco después de aprobada la Constitución, de un Consejo Consultivo autonómico, cuya labor ha sido juzgada, de modo generalizado, como altamente positiva para el desarrollo de la vida jurídica en Cataluña.²

Desde la aprobación de la Ley catalana se ha ido sucediendo la de otras normas de contenido y objeto *pretendidamente* similar, lo que se ha traducido en el hecho de que, tras la aprobación de la Ley del Consejo Consultivo de Galicia,³ cuenten con tal institución, además de Cataluña, las comunidades autónomas de Canarias, Baleares, Andalucía y Valencia —que aprueban sus leyes respectivas con anterioridad a la gallega— y Aragón, Castilla-La Mancha y La Rioja, que las aprueban con posterioridad.⁴ A ello ha contribuido, de forma decisiva, sin ningún género de

1. Art. 41 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: «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. 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». Art. 43 del Estatuto de Autonomía de Canarias: «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». Art. 54 del Estatuto de Autonomía de Extremadura: «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».

2. Sirvan, como ejemplo de lo que decimos, las consideraciones de Isidre Molas, realizadas al cumplirse los diez años de la creación del Consejo Consultivo de la Generalidad: «Aunque no sea preciso subrayar el interés de sus dictámenes, ampliamente reconocido, es de justicia recordar que la vida jurídica catalana en esta década debe una parte de sus enfoques a la doctrina elaborada por el Consejo Consultivo, que ha contribuido al desarrollo del Derecho Público catalán». Cfr. «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 4 (1992), pág. 62.

3. El texto gallego fue aprobado en la sesión de 24 de octubre de 1995 y se publicó como Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia, en el DOG de 29 de noviembre. Además, con posterioridad, y estando ya en prensa este trabajo, se ha publicado el Decreto 287/1996, de 12 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Galicia (DOG de 18 de julio).

4. Las normas aprobadas con anterioridad a la gallega han sido las siguientes: Cataluña (Ley 1/1981, de 25 de febrero, modificada por la Ley 13/1985, de 25 de junio); Canarias (Ley 4/1984, de 6 de julio, modificada por Ley 13/1986, de 30 de diciembre); Baleares (Ley 5/1993, de 15 de junio, modificada por Ley 2/1995); Andalucía (Ley 8/1993, de 19 de octubre) y Comunidad Valenciana (Ley 10/1994, de 19 de diciembre). Con posterioridad: La Rioja, Ley 3/1995, de 8 de marzo, de régimen jurídico del Gobierno y la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que dedica el capítulo II de su título VII a la regulación del Consejo Consultivo de La Rioja; Castilla-La Mancha, Ley 8/1995, de 21 de diciembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La

dudas, la importantísima Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, en la que el Tribunal Constitucional procedió a sentar una jurisprudencia que ha permitido a las comunidades autónomas asumir, sin ningún tipo de reticencia en el terreno de la constitucionalidad, el compromiso de proceder a la creación de sus consejos consultivos, aun en el supuesto de que esa posibilidad no estuviera contemplada en la norma estatutaria. No es de extrañar, por ello, que todas las comunidades autónomas que han optado por la creación de tal institución, al margen de la no previsión de aquélla en sus respectivos estatutos, lo hayan hecho con posterioridad al mencionado pronunciamiento de nuestro más alto Tribunal.

En su Sentencia de 26 de noviembre,⁵ el Tribunal ha establecido, en efecto, con toda claridad, una doctrina que supone la afirmación sustancial de la capacidad de las comunidades autónomas —sobre la base de su potestad de autoorganización, constitucionalmente garantizada (art. 147.2.c y 148.1.1 CE)— para proceder a la institucionalización de órganos propios de consulta: «Ningún precepto constitucional, y menos aun 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».⁶ Órganos que deben *sustituir*, según la doctrina del Tribunal Constitucional, las funciones atribuidas, hasta la fecha de su creación, al propio Consejo de Estado por su Ley orgánica reguladora.⁷ En tal sentido, el Tribunal Constitucional, tras afirmar que «si una Comunidad Autónoma en virtud de su potestad de autoorganización (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»,⁸ ponía de relieve su criterio contrario al del abogado del Estado, quien entendía, incorrectamente según el Tribunal, que la atribución de tales facultades a los consejos consultivos de las comunidades autónomas no excluía la intervención del Consejo de Estado, en los mismos casos y en relación con las mismas actuaciones de la correspondiente Comunidad Autónoma: «Esta tesis —afirma la Sentencia— no puede ser admitida, pues, si así fuera, quedarían gravemente comprometidos algu-

Mancha; y, finalmente, Aragón, Ley 1/1995, de 16 de febrero, del presidente y del Gobierno de Aragón, que dedica su título VI a la creación de una Comisión Jurídica Asesora. Además han sido presentadas dos iniciativas posteriormente desechadas: un texto en el Parlamento Vasco a iniciativa del Grupo Parlamentario de Socialistas Vascos (*Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, de 30 de junio de 1984), y un Proyecto de Ley de creación del Consejo Consultivo de Navarra (*Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, de 6 de octubre de 1994).

5. Curiosamente la Sentencia es del mismo día, 26 de noviembre, en que se aprueba la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, cuyos artículos 102 y 103, en materia de revisión de oficio en vía administrativa de los actos nulos o anulables de las administraciones públicas, establecían la necesidad de previo dictamen del Consejo de Estado «u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere».

6. STC 204/1992, de 26 de noviembre (BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1992), FJ 4.

7. *Cfr.* art. 20.1 y 23 de la Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

8. STC 204/1992, de 26 de noviembre, *cit.*, FJ 5.

nos de los principios en que se funda la organización territorial del Estado conforme al diseño constitucional.»⁹ La conclusión general del Tribunal, concisa y contundente, consiste en plantear la total legitimidad constitucional de la descentralización de la función consultiva del Estado: «En consecuencia, y por lo que aquí respecta —termina el Tribunal— 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.»¹⁰

Esta doctrina, que ha venido en gran medida a cerrar algunos de los fundamentales problemas planteados por la articulación de la función consultiva en un Estado complejo como el nuestro,¹¹ dejaba, según ya hemos señalado, expedita la vía para que los legisladores de las comunidades autónomas procediesen a la ordenación de un ámbito institucional que sólo había sido regulado previamente por el de Cataluña¹² y por el de Canarias. Y es justamente en ese contexto en el que debe situarse el texto gallego que analizaremos a continuación.

9. *Ibidem*. Dos eran las razones con las que el Tribunal argumentaba el rechazo de la citada tesis. En primer lugar, «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 organización, sustituyendo la que hasta ahora ha venido ofreciendo aquel órgano consultivo estatal también en el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas». A este primer motivo añadía el Tribunal, en segundo lugar, 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». Ambas consideraciones llevan al Tribunal a afirmar con claridad que debía concluirse «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». Cfr. STC 204/1992, de 26 de noviembre, *cit.*, FJ 5.

10. *Ibidem*, FJ 5.

11. La bibliografía al respecto es ya significativa. Entre las aportaciones centradas en los efectos de la ordenación autonómica sobre las funciones constitucionales del Consejo de Estado debe destacarse, a nuestro juicio, el espléndido trabajo de Gumersindo Trujillo, «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa*, núm. 226 (1991). Pueden consultarse, también, los de Leopoldo Tolivar Alas, «El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en *REDA*, núm. 28 (1981), Miguel Bravo Ferrer Delgado, «Consejo de Estado y Estado de las Autonomías», en *REDA*, núm. 60 (1988), Mariano López Benítez, «Nuevas consideraciones sobre la posición del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas», en *REDA*, núm. 64 (1989) y, el más reciente de todos los citados, Carlos Rúa Miguel, *Consejo de Estado y consejos consultivos Autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1995. Centrados específicamente en los nuevos órganos consultivos de las comunidades autónomas, además de los trabajos mencionados de Trujillo y de Rúa Miguel, deben consultarse los de Tomás Font y Llovet, «Los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas», en Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, *Las Cortes Generales*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987 y Francisco López Menudo, «Los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas: composición y organización», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 6 (1991).

12. Como es bien sabido, en Cataluña, junto al Consejo Consultivo de la Generalidad, se procedió a la reorganización de la denominada Comisión Jurídica Asesora —restaurada, tras el restableci-

2. La función consultiva autonómica y el Consejo Consultivo de Galicia

2.1. *La falta de previsión estatutaria y sus consecuencias*

Al contrario que los estatutos catalán, canario o extremeño, el de Galicia no estableció previsión alguna respecto del Consejo Consultivo. Ni en el texto del Proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia, remitido por la Asamblea de Parlamentarios al Congreso de los Diputados en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 151.2.2 de la Constitución, ni a lo largo de la tramitación del mismo en las Cortes Generales,¹³ se suscitó, en ningún momento, tal cuestión, ni siquiera de forma incidental. De hecho, no la planteó Coalición Democrática, pese a que en su motivo de desacuerdo núm. 5 criticase la redacción del artículo 13.4 del Proyecto —según el cual «las leyes del Parlamento gallego solamente se someterán al control de su constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional»—, por entender que incurría en un «lamentable olvido del artículo 153. b de la Constitución, por el que se prevé el control del Gobierno sobre la actividad de los órganos de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del Consejo de Estado en cuanto al ejercicio de las funciones delegadas a que se refiere el artículo 150.2».¹⁴ Ni se suscitó, tampoco, con ocasión de la presentación, por parte de los grupos parlamentarios Socialista Vasco y Socialistas de Catalunya, de sendos motivos de desacuerdo (núm. 177 y 293, respectivamente) por los que se solicitaba la inclusión, finalmente inaceptada, de un párrafo 5º al ya mencionado artículo 13 —en virtud del cual «las leyes de Galicia estarán excluidas del recurso contencioso-administrativo y únicamente sujetas al control de constitucionalidad ejercido por el Tribunal Constitucional»—, que era virtualmente idéntico al del artículo 40.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, precepto incluido en un capítulo especial —el IV del título II—, relativo al control de la Generalidad, en el que había encontrado acomodo la previsión del estatuyente catalán en relación con el Consejo Consultivo de la Generalidad.¹⁵

Pese a tales propuestas, que podían hacer pensar que se suscitaría la cuestión del control por parte de un órgano autonómico de naturaleza consultiva, es lo cierto que en el Proyecto elaborado por la Ponencia conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso y de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios, desaparece ya cualquier referencia a las ideas de los socialistas vascos y catalanes, quedando el párrafo 3º del artículo 13 con una redacción idéntica a la actualmente vigente y no planteándose, en el momento del debate del mencionado In-

miento de la Generalidad, por un Decreto de 17 de octubre de 1978— órgano al que se han atribuido muchas de las funciones de tipo consultivo del Gobierno y la Administración que venían siendo desempeñadas por el Consejo de Estado. Regulada por Ley 3/1985, de 15 de marzo, y modificada por Ley 21/1990, de 28 de diciembre, ha sido objeto, finalmente, del Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo, que refunde las dos citadas leyes. *Cfr.*, sobre sus perfiles organizativos y funcionales, Carlos Rúa Miguel, *op. cit.*, pp. 197 y ss.

13. El «Proyecto» y su tramitación completa en las Cortes pueden consultarse en *Estatuto de Autonomía de Galicia. Trabajos Parlamentarios*, edición de Juan Santamaría Pastor, Cortes Generales, Madrid, 1984.

14. *Estatuto de Autonomía de Galicia. Trabajos Parlamentarios, cit.*, pág. 27.

15. Los motivos de desacuerdo citados en *Ibidem*, pág. 65 y 86-87.

forme, discusión de ningún tipo en relación con cualquiera de los diversos motivos de desacuerdo que hasta ahora hemos referido.¹⁶

No profundizaremos aquí, pues no constituye el objeto fundamental del presente trabajo, en la cuestión relativa a cuales deberían ser las consecuencias, desde la perspectiva de la eventual regulación jurídica de los consejos consultivos, de la falta de previsión estatutaria en tal sentido. Baste con decir que la doctrina española se ha mostrado en este punto dividida entre quienes, de un lado, han sostenido la imprescindibilidad de tal previsión estatutaria para que el legislador autonómico pueda atribuir a esos órganos de consulta determinadas competencias —en concreto, las relativas al control de la potestad legislativa de las cámaras autonómicas—¹⁷ y aquéllos otros que, por el contrario, han defendido que si bien la previsión en la norma estatutaria no está, de modo alguno, desprovista de sustantivas consecuencias, aquéllas no tendrían porque extenderse, sin embargo, hasta el límite de la eventual atribución de competencias al Consejo. Esta última posición, con la que por nuestra parte estamos de acuerdo, es, por ejemplo, la que defiende, por más que matizadamente,¹⁸ Gumersindo Trujillo, quien, tras poner de relieve que «la falta de previsión estatutaria no excluye, evidentemente, que las restantes comunidades puedan contar con estos Consejos», reconoce que la misma no debe considerarse, sin embargo, desprovista de toda consecuencia: «Cabe decir que la libertad de conformación de la que dispone el legislador autonómico en la hipótesis de no previsión estatutaria, si bien no se halla constreñida por el específico condicionamiento de la Norma fundamental autonómica, tiene en su contra las desventajas que derivan de la falta de tal fundamento expreso, lo que pudiera determinar ciertas limitaciones en la ordenación y fijación de la posición institucional de dichos Consejos, así como la ausencia de los aspectos garantistas inherentes a la previsión estatutaria de una ley específica de creación de aquéllos.»¹⁹

Y en esa vía, el propio Trujillo explicará como la posición institucional de los

16. Cfr. *Ibidem*, pp. 112 (Proyecto) y 178-183 (debate).

17. Ha sostenido esa posición con claridad Pedro Escribano Collado, «Las competencias consultivas del Consejo», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 6 (1991). Esta parece ser también la tesis de Tomás Font cuando sostiene que «la función de dictaminar sobre la "estatutariedad" de las leyes autonómicas, aun si se cumple antes de su aprobación, contiene necesariamente la expresión de un juicio de legitimidad que incide directamente sobre el procedimiento legislativo, y por tanto, afecta al ejercicio de la potestad legislativa por el órgano que la tiene atribuida constitucional y estatutariamente. Para que esto sea posible, desde un punto de vista organizativo, el Consejo Consultivo debe situarse forzosamente a un nivel institucional equiparable al de la Asamblea legislativa», Cfr. «Los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas», *cit.*, pág. 1202 (la cursiva es nuestra).

18. Matizadamente en la medida en que Trujillo —aun afirmando que la discusión sobre si la falta de previsión estatutaria de los Consejos puede o no incidir en las competencias de los mismos, en relación con los procesos legislativos, debe ser abordada a la luz de «otros cambios sustanciales en la ordenación de las instituciones de autogobierno», como, por ejemplo, la atribución de la facultad de disolución presidencial anticipada a través de ley autonómica y sin la correspondiente habilitación estatutaria—, reconoce a partir de alguna Sentencia del Tribunal Constitucional (como la 89/1984, de 28 de septiembre), que quizás «habría que concluir expresando las reservas que habría de suscitar, por ejemplo, el establecimiento por ley autonómica carente de fundamento estatutario *ad hoc* de la limitación significada por la preceptividad del dictamen previo del órgano consultivo en los procesos legislativos concernientes a determinadas materias». Cfr. «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», *cit.*, pág. 160 y nota 3.

19. *Ibidem*, pág. 157-158.

consejos previstos en los respectivos estatutos —que deben ser considerados según él «instituciones de autogobierno no esenciales, aunque de expresa previsión estatutaria»—, «se ve notablemente reforzada por la singularidad de su ley de creación (y de reforma), al deber intervenir a tales efectos una específica *Ley institucional*, categoría normativa que no todos los ordenamientos autonómicos incorporan de modo expreso pero que, en cualquier caso, resulta deducible del fundamento estatutario directo del Organismo en cuestión».²⁰

Estas consideraciones no son, en modo alguno, impertinentes para el caso que nos ocupa. En efecto, en el ordenamiento jurídico autonómico gallego se ha procedido al establecimiento de un tipo especial de leyes —las denominadas «leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía»—, normas que, no previstas inicialmente por el Estatuto de Autonomía, fueron creadas, con posterioridad, por el Reglamento del Parlamento de Galicia (art. 126-127 y 132.1) y perfiladas, en algunos de sus rasgos jurídicos definidores, por la Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Junta y de su Presidente (art. 53.3) y por la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia (art. 3.2). Aunque no entraremos aquí en un análisis detallado de esta fuente del derecho autonómico,²¹ sí queremos resaltar que se trata de una especie de leyes orgánicas de la Comunidad Autónoma, cuya principal característica, situada en el plano *formal*, consiste en que deben ser aprobadas por la mayoría absoluta del Parlamento en una votación final de totalidad. Ciertamente, el legislador autonómico gallego no estableció respecto de las leyes de desarrollo básico —y a diferencia de lo que con mejor criterio hizo en su momento el legislador catalán con sus homónimas leyes de desarrollo básico del Estatuto, previstas en el artículo 33 de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad— ninguna reserva de ley material, de tal forma que ha venido siendo el Parlamento gallego el que, en cada caso, ha venido decidiendo si el texto de que se trataba debía ser o no objeto de regulación a través de ley de desarrollo básico.

En tal sentido, ha de destacarse que las seis leyes de desarrollo básico aprobadas hasta la fecha por la Cámara gallega²² tienen en común el hecho de afectar a instituciones o materias de previsión estatutaria. Consideración ésta que debe llevarnos a la conclusión de que el Parlamento de Galicia ha optado con acierto al decidir tramitar el proyecto de ley del Consejo Consultivo de Galicia como una ley ordinaria y no de desarrollo básico. Al actuar de este modo —separándose de la vía catalana, en la que la Ley del Consejo Consultivo de la Generalidad debía ser de desarrollo básico por exigencia expresa de lo determinado en el ya citado art. 33 de

20. *Ibidem*, pág. 161-162 y, también, por lo que respecta a esta cuestión, pág. 158-160.

21. *Cfr.*, al respecto, Roberto L. Blanco Valdés, «La producción legislativa del Parlamento de Galicia: balance de una década de actividad (1981-1991)», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 23 (1991), pág. 170-174.

22. Se trata de las leyes 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Junta y de su Presidente; 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística; 6/1984, de 5 de junio, del Valedor do Pobo; 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas; 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia y 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia. *Cfr.*, al respecto, el «Prólogo» a la *Legislación básica de Galicia*, edición de José A. Portero Molina y Roberto L. Blanco Valdés, Tecnos, Madrid, 2ª edición, 1994, pág. 9-12.

la Ley del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo—, la Cámara gallega ha obtenido la consecuencia que en buena lógica jurídica debería derivarse de la falta de previsión estatutaria respecto de la institución del Consejo Consultivo, órgano que se configura como una de las que Gumersindo Trujillo ha denominado «instituciones de autogobierno de fundamento estatutario genérico».²³ Creemos, en suma, que la consecuencia fundamental de la falta de previsión estatutaria se sitúa justamente en el plano de la *naturaleza* de la institución que el legislador autonómico crea *ex novo* y que no tiene por que afectar al ámbito de sus competencias, cuya mayor o menor extensión depende de la libre voluntad de aquél legislador, salvadas, obviamente, las limitaciones derivadas del propio ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Esta conclusión no es, a nuestro juicio, irrelevante por lo que pronto se dirá, cuando nos centremos en el análisis de la Ley que constituye el objeto de estas notas. Pero antes debemos referirnos a los perfiles de otro texto, pues la norma referida no fue la primera que llegó en la materia al Parlamento de Galicia.

2.2. *La frustrada proposición de ley del Grupo Parlamentario de Coalición Galega*

Coalición Galega, un pequeño partido nacionalista de centro-derecha hoy desaparecido, presentará en el curso de la segunda legislatura del Parlamento de Galicia una «Proposición de ley de creación del Consejo Consultivo de Galicia»,²⁴ texto que tiene un extraordinario interés, en la medida en que sus contenidos difieren de forma sustancial de los de la Ley que ha aprobado finalmente la cámara autonómica. Aunque, obviamente, no entraremos en una descripción exhaustiva de tal proposición, sí nos referiremos a sus aspectos esenciales, justamente aquellos, por otro lado, en los que se ponen de relieve las más marcadas diferencias entre el mismo y el proyecto presentado por el Gobierno de la Xunta.

El Consejo Consultivo se concibe, en clara imitación del de la Generalidad —y en coherencia con los principios sentados en el artículo 2 de la Proposición—²⁵ como un órgano destinado básicamente al control de estatutariedad de una buena parte de los proyectos y proposiciones de ley presentados en el Parlamento de Galicia. En tal sentido, se establece un doble sistema de consulta, preceptiva, por un lado, y facultativa, por el otro: es preceptiva la consulta, según determina el artículo 11 de la Proposición, en toda una serie de casos expresamente especificados en el texto, bien referidos al control estricto de la constitucionalidad y/o la estatutariedad de la actividad legislativa (reforma del Estatuto de Autonomía; proyectos o

23. Gumersindo Trujillo, «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», *cit.*, pág. 159.

24. *Cfr. Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, II Legislatura (1986), núm. 10, de 12 de marzo de 1986, de donde proceden, en lo sucesivo, todas las citas al articulado. El firmante de la proposición de ley era el portavoz de Coalición Galega, Pablo González Mariñas, a la sazón profesor de derecho administrativo, y verdadero autor *material* del texto de referencia. La proposición de ley fue retirada antes de su discusión en el Pleno de la Cámara.

25. «Art. 2.1: El Consejo Consultivo de Galicia es el máximo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. 2. Le corresponde velar, en el ejercicio de sus funciones, por la observancia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de Galicia y del resto del ordenamiento jurídico [...].»

proposiciones de ley institucionales o de desarrollo básico del Estatuto, o que requiriesen mayoría parlamentaria cualificada para su aprobación; proyectos o proposiciones de ley que afectasen al régimen local, organización judicial, régimen económico-fiscal y régimen patrimonial de Galicia; proyectos de decretos legislativos), bien a otras materias (recursos de inconstitucionalidad y conflictos o cuestiones de competencia que fuera a plantear el Gobierno o el Parlamento de Galicia; proyectos de convenios y acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas y cualquier otro asunto en el que, por disposición legal, debiera ser oído preceptivamente el Consejo). Pero junto a esta consulta preceptiva, como hemos dicho, la Proposición preveía, también, la posibilidad de solicitar dictamen, con carácter facultativo: según su artículo 12, la Junta y el Parlamento de Galicia —en este último caso a iniciativa de la Mesa, de un grupo parlamentario o de, por lo menos, 15 diputados— podrían, por medio de sus respectivos presidentes, recabar del Consejo Consultivo dictamen en aquellos casos en que aquél no fuera preceptivo.

La similitud con el a la sazón vigente texto catalán era también palpable en los más significativos aspectos organizativos de la Proposición. Así, tras determinarse que a los efectos de garantizar la independencia y objetividad de criterio del Consejo, sus miembros ejercerían sus funciones con plena autonomía orgánica y funcional (art. 2.3) —para lo que se disponía un muy estricto sistema de incompatibilidades (art. 5)²⁶ y se determinaba su independencia e inamovilidad en el ejercicio de sus cargos (art. 4.2)—, la Proposición disponía que el supremo órgano consultivo autonómico estaría integrado por nueve miembros, nombrados por el presidente de la Junta, a través de un sistema de designación mixta a nuestro juicio del todo coherente con el ámbito competencial que para el mismo determinaba la Proposición. En efecto, según su artículo 3.2, el nombramiento, que en todo caso debería recaer en quien gozase de la condición política de gallego, se haría a partir de dos propuestas: seis miembros serían elegidos por el Parlamento de Galicia por una mayoría cualificada de tres quintas partes de sus diputados y los tres miembros restantes serían designados por la Junta de Galicia.

Como es fácil de apreciar a partir de tan someras consideraciones, la proposición de ley de Coalición Galega, finalmente retirada antes de su debate en pleno, se situaba en una línea que luego han seguido, con mayor o menor precisión, algunas de las normas autonómicas reguladoras de la figura del Consejo Consultivo. Muy otros han sido, sin embargo, tal y como veremos de inmediato, los criterios que han inspirado el texto que ha acabado convirtiéndose en Ley reguladora del Consejo Consultivo de Galicia.

2.3. *La Ley del Consejo Consultivo de Galicia*

A) Naturaleza del Consejo

Frente a la naturaleza de órganos de control de la estatutariedad de la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma que da sentido y finalidad a los consejos

26. «Art. 5: La condición de miembro del Consejo Consultivo es incompatible con todo mandato representativo municipal, provincial, autonómico o estatal, así como con el desarrollo de cualquier cargo público o función administrativa, incluso consultiva, en esos mismos ámbitos, salvo la función docente o investigadora.»

consultivos de Cataluña y de Canarias (art. 8 y 1, respectivamente, de sus leyes reguladoras), el Consejo Consultivo de Galicia, en la estela de la mayoría de los creados con posterioridad a la STC 204/1992, de 26 de noviembre, —los de Baleares, Andalucía o Valencia, por ejemplo— se concibe estrictamente como un órgano consultivo del Gobierno. Así lo deja claro el propio preámbulo de la Ley, según el cual el Consejo tiene por objeto «constituirse como órgano superior consultivo del Gobierno de Galicia de carácter técnico-jurídico, con ánimo de mejorar la actuación administrativa, en cuanto que aumentará la garantía de legalidad de las decisiones que puedan adoptarse en el marco del Estado social y democrático de derecho que proclama la Constitución en su artículo 1.1» y, además, agilizar «la actuación administrativa, al contar con un organismo consultivo propio que evite la necesidad de acudir ante el Consejo de Estado en los supuestos en que las leyes requieren un preceptivo dictamen y que garantice la legalidad y juridicidad de los acuerdos y actos administrativos que se sometan a su dictamen».²⁷

En coherencia con tales declaraciones, el artículo 1.1 de la Ley dispone la creación del Consejo «como órgano superior consultivo de la Junta de Galicia»,²⁸ declaración ésta que encontrará perfecto desarrollo en el resto de su articulado. No ocurrirá lo mismo, sin embargo, con otras dos declaraciones de principios generales, cuyo sentido no se verá luego reflejado, a nuestro juicio, en los respectivos contenidos materiales de los preceptos en que las mismas deberían encontrar su puesta concreción. Nos referimos a las de los artículos 2.1, según el cual «en el ejercicio de sus funciones, el Consejo Consultivo de Galicia velará por la observancia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del resto del ordenamiento jurídico» y 2.2, que determina que «el Consejo Consultivo de Galicia, en el ejercicio de sus funciones, gozará de plena autonomía orgánica y funcional, en garantía de su objetividad e independencia». Una y otra tienen mucho más de declaraciones retóricas que de auténticos principios vertebradores de la norma, según hemos de ver seguidamente con detenimiento al referirnos, respectivamente, a las competencias del Consejo y a su composición y forma de designación.

B) Las competencias del Consejo

El diseño competencial del Consejo Consultivo de Galicia es la prueba más palpable del carácter restrictivo con que aquél ha sido concebido, muy alejado, por lo tanto, de sus predecesores canario o catalán, instituciones que asumirían, en su día, la misión fundamental de velar, por más que fuera de una forma dotada de eficacia relativa, por la estatutariedad de la acción legislativa de sus respectivos

27. El texto de la Ley en DOG de 18 de julio de 1996.

28. Así lo dispone, también, el art. 1 de la Ley reguladora andaluza. El Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia, único de los tres constituidos en la Cámara gallega que presentó enmiendas al proyecto, propuso que en lugar de «Gobierno de la Comunidad Autónoma», tal como figuraba inicialmente en el proyecto del Gobierno, se dijese de la «Junta de Galicia», sin que sea fácil encontrar la justificación para tal cambio: la Junta de Galicia es, según dispone el art. 16 del Estatuto de Autonomía, el órgano colegiado de Gobierno de Galicia. Las enmiendas en *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, IV Legislatura, núm. 119, de 23 de septiembre de 1994, de donde proceden, en adelante, todas las citas.

parlamentos. Como ha dejado escrito el profesor Trujillo en relación con el Consejo catalán, «se trataría, en definitiva, de ser lo más “Estado” posible; y allí donde por imperativo constitucional no tiene cabida un Tribunal Constitucional, se imagina no obstante algo —los consejos consultivos— que, de algún modo, vele por la preservación del Estatuto».²⁹

La opción del legislador en el caso de las dos comunidades autónomas citadas no puede considerarse, en modo alguno, caprichosa o fruto de un maximalismo autonomista desprovisto de auténticas razones jurídicas y políticas de fondo. Y ello porque tal opción resultaba coherente con la conveniencia de hacer frente a alguna de las lagunas del diseño constitucional que se entendió podían ser cubiertas, siquiera parcialmente, a través de la institucionalización de unos consejos consultivos a los que se dotaba de competencias para contribuir a la salvaguardia de la Constitución y el Estatuto, es decir, de una parte básica del bloque de la constitucionalidad.³⁰

En efecto, como es sabido, la Ley orgánica del Tribunal Constitucional procedió, en su artículo 32, a una peculiar concreción de la previsión contenida en el artículo 162.1.a de la Constitución, concreción en virtud de la cual se impedía que los Gobiernos de las comunidades autónomas o que fracciones de sus cámaras acudiesen al Tribunal Constitucional planteando la eventual inconstitucionalidad de una ley aprobada por sus respectivos parlamentos. Ello, como ha señalado agudamente Isidre Molas, «reforzaba, aunque fuese a posteriori, los argumentos en favor de la introducción como vía compensatoria de un control interior de estatutariedad, aunque ese no tuviese carácter vinculante».³¹

Creemos, en suma, que esa fue la finalidad que, primordialmente, acabaría presidiendo el diseño del legislador autonómico canario y catalán. Pues, pese a las diferencias observables en uno y otro caso, tanto el Consejo Consultivo de la Generalidad, como el de Canarias, se han configurado como órganos de control de la estatutariedad cuyo ámbito competencial posibilita que sean los *proprios* órganos de la Comunidad Autónoma los que puedan instar la evacuación de un dictamen relativo a la adecuación de su producción legislativa a la Constitución y el Estatuto. El que tal dictamen pueda ser solicitado por las minorías en el seno del órgano

29. Cfr. Gumersindo Trujillo, «Los consejos consultivos en la Organización institucional de las Comunidades Autónomas», en Antoni Monreal (edit.), *El Estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991, pág. 16.

30. Tomás Font ha matizado, con acierto, la importante significación del artículo 10 del Reglamento provisional de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de la Generalidad, que incluye la Constitución, junto al Estatuto —al que exclusivamente se refería el artículo 8 de su Ley reguladora— como parámetro de referencia para el juicio de legitimidad que habrá de llevar a cabo el Consejo. Como nos recuerda el administrativista catalán, «es este un matiz importante, si se tiene presente que, si bien toda infracción del Estatuto implica automáticamente vicio de inconstitucionalidad (teorías de la primacía del Estatuto y del bloque de la constitucionalidad), no siempre se da la relación recíproca en el caso opuesto, ya que la ley autonómica puede ser materialmente inconstitucional, pongamos por caso por infracción de un derecho fundamental, sin que ello suponga necesariamente una violación *específica* del Estatuto». Cfr. «Los consejos consultivos de las comunidades autónomas», *cit.*, pág. 1214 (cursiva en el original).

31. Isidre Molas, «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña», *cit.*, pág. 65 y ss. Sobre esta problemática, *cfr.*, también, Carlos Rúa Miguel, *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos*, *cit.*, pág. 202-204.

parlamentario³² no es, desde nuestra perspectiva, un aspecto que pueda considerarse en absoluto irrelevante, pues tal posibilidad creemos contribuye sustantivamente a garantizar los derechos de las minorías en el Parlamento.

Y ello por más que, como es obvio, los dictámenes que uno y otro consejos pueden emitir no sean en ningún caso vinculantes para las cámaras legislativas autonómicas.³³ Esa ausencia de vinculatoriedad, que aleja claramente la función dictaminadora de los consejos consultivos de la de control de constitucionalidad que ejercen los tribunales constitucionales,³⁴ no quiere decir, en todo caso, que los dictámenes estén desprovistos de *cualquier* efecto: más allá de la eficacia que se deriva del propio hecho de que hayan de ser solicitados —bien con carácter preceptivo (como en Canarias en toda una serie de supuestos), bien a partir de la iniciativa de los sujetos para ello legitimados (como en Canarias en los supuestos no previstos con carácter preceptivo y en Cataluña)—, los dictámenes no reducen su significación a las de meras opiniones técnico-jurídicas. Como ha señalado Trujillo en tal sentido, «la no vinculatoriedad de los dictámenes no debería inducir al error de entender reducida su significación a la de una opinión más de entre las que pudieran haberse recabado de cualquier estudio profesional o de algún experto».³⁵

«En resumen —afirma concisa y claramente Molas en relación con el Consejo catalán—, el nuevo órgano constituía una clara opción por el control interno de estatutariedad: sin carácter jurisdiccional, y actuando previamente a la aprobación de las leyes; sin carácter preceptivo, aunque su dictamen resultaba obligado a petición de los sujetos legitimados para instarlo; y sin carácter vinculante, a fin de que

32. En el sistema catalán el dictamen sobre la adecuación al Estatuto de todos los proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación por el Parlamento, que no tiene en ningún caso carácter preceptivo, puede ser instado por dos grupos parlamentarios, una décima parte de los diputados o el Consejo Ejecutivo (art. 8 de la Ley reguladora). En el sistema canario, al margen de los supuestos en que el dictamen es preceptivo (art. 10 de la Ley reguladora) —supuestos éstos en que la omisión del preceptivo dictamen puede ser denunciada por el Gobierno, por dos grupos parlamentarios o por la décima parte de los diputados—, pueden solicitarlo también, con carácter facultativo, el presidente del Gobierno y el presidente del Parlamento, previo acuerdo de la Mesa de la Cámara, bien por propia iniciativa o a solicitud de un grupo parlamentario (art. 12 de la Ley reguladora). Este artículo 12 fue modificado, adquiriendo la redacción que acaba de apuntarse, por la Ley 13/1986, de 30 de diciembre, que reforzó los derechos de las minorías al permitir que la solicitud de dictamen facultativo por el presidente del Parlamento pudiese ser instada por un grupo parlamentario.

33. Así lo establecen los artículos 2.2 de la Ley catalana y 3.2 de la Ley canaria.

34. Aunque algunos autores han querido ver una similitud entre las funciones de una y otra institución, lo cierto es que las diferencias no proceden sólo del hecho evidente del contraste existente entre la fuerza vinculante de las sentencias de los tribunales frente a la ausencia de la misma en los dictámenes de los consejos, sino también del hecho, que Pedro Cruz Villalón ha explicado con su lucidez habitual, de que el control de constitucionalidad se produce con posterioridad al nacimiento de la norma sometida a control y no con carácter previo al mismo. *Cfr. La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, CESCO, Madrid, 1987, pág. 28.

35. *Cfr. «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado»*, *cit.*, pág. 168. Isidre Molas, yendo más allá, llega a afirmar que se trata de «un mecanismo de garantía, a través de un control interno de estatutariedad, del que no puede predicarse sin más que es “estrictamente fáctico, sin ningún efecto jurídico”. En todo caso debería definirse que tiene efectos jurídicos no vinculantes», en «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña», *cit.*, pág. 75. En contra, sosteniendo la posición que Molas critica en el entrecomillado, Tomás Font, «Los consejos consultivos de las comunidades autónomas», *cit.*, pág. 1213.

el Parlamento como órgano representante del pueblo catalán mantuviese íntegra su capacidad política de decidir.»³⁶

Muy otra fue la opción de la Junta, autora del Proyecto aprobado por el Parlamento de Galicia. Como antes dejamos apuntado, el artículo 11 de la Ley dispone que el Consejo será consultado preceptivamente en toda una serie de supuestos, de los cuales sólo tres afectan a la producción normativa. En dos casos a producción normativa del Gobierno: *b)* proyectos de legislación delegada a los que se refiere el artículo 10.1.a del Estatuto;³⁷ y *d)* reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones; y en uno, exclusivamente, de la que podría emanar además del Parlamento: *a)* Proyectos de reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia. Aparte de alguna otra competencia de orden interno (como la relativa al cese de sus miembros) (art. 11.1) las restantes podrían ser agrupados bajo el rótulo genérico del examen previo de la legalidad de determinadas actuaciones de la administración autonómica o de las administraciones locales:³⁸ convenios y acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas; conflictos de atribuciones que se susciten entre las diversas consejerías y entre otros altos organismos e instituciones de la Comunidad Autónoma; recursos administrativos de revisión; revisión de oficio o por petición del interesado de los actos administrativos en la forma establecida en la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común; nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos en la forma establecida en la Ley de contratos del Estado y del régimen local; nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas cualquiera que sea su objeto, en los casos que así lo exijan las normas aplicables; reclamaciones que en concepto de indemnización de daños y perjuicios se formulen contra la Comunidad Autónoma; creación y supresión de municipios, así como alteración de términos municipales y, finalmente, en general, en todos aquellos supuestos en que así lo establezca una legislación específica (letras *c, e, f, g, h, i, j, k* y *m* del artículo 11).

Junto a este largo listado de materias en que la solicitud de dictamen es preceptiva —solicitud que deberá ser realizada por el presidente de la Junta en asuntos de la competencia de la misma y por los presidentes de las entidades locales en los supuestos en que la legislación así lo exija (art. 12)—, la norma prevee la posibilidad de solicitar dictámenes al Consejo, con carácter facultativo, sobre los asuntos no incluidos en el artículo 11, cuando su especial transcendencia lo requiera, y atribuye esta facultad al presidente de la Junta, al Consejo de la misma, a los consejeros y a los presidentes de los organismos y entes públicos (art. 13). Este diseño competencial,³⁹ que, como más arriba señalamos, deja en mera retórica la declara-

36. Isidre Molas, «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña», *cit.*, pág. 65.

37. Parece evidente, dado el carácter del texto, que el legislador está pensando en la adecuación a la ley de delegación de la legislación delegada y no en el control de estatutariedad de la ley de delegación. Obtiene una conclusión similar, para el caso de Canarias, Gumersindo Trujillo, «La función consultiva en las comunidades autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», *cit.*, pág. 171.

38. Hemos tomado el rótulo de Gumersindo Trujillo, «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», *cit.*, pág. 175.

39. El Grupo Parlamentario de los Socialistas presentó varias enmiendas destinadas a corregir el diseño competencial, y a convertir al Consejo Consultivo en un órgano de control de la estatutariedad

ción de que el Consejo velará por la observancia de la Constitución y el Estatuto, va a dar lugar a una forma de composición y designación de esa institución que, si bien coherente con su esfera competencial, vacía también de contenidos aquel otro principio según el cual el supremo órgano consultivo gozaría de plena autonomía orgánica y funcional, como garantía de su objetividad e independencia.

C) La composición del Consejo y la forma de designación de los consejeros

Frente a los sistemas establecidos por las leyes reguladoras de los consejos canario y catalán (art. 4.1 y 3.1, respectivamente), que establecen un procedimiento de designación mixto —en virtud del cual una parte de los consejeros es designada por la Cámara autonómica a propuesta de una mayoría parlamentaria cualificada y otra, menor en número, es designada libremente por el Gobierno— y, también, frente al sistema previsto en la ley reguladora del Consejo Consultivo de Andalucía (art. 4-8), que diseña un sistema mixto, aunque en otro sentido —pues junto a una serie consejeros natos, se prevee otra, mayor en número, de consejeros electivos, todos estos últimos nombrados libremente por el Gobierno—, la Ley gallega —en la senda aquí de las normas balear (art. 4) y valenciana (art. 6)— determina que la totalidad de los consejeros, todos electivos, serán designados por el presidente de la Junta. Así lo dispone su artículo 4, según el cual el Consejo Consultivo estará integrado por cinco consejeros nombrados por decreto del presidente, oído el Consejo de la Junta, entre toda una serie de personalidades de probada capacidad profesional: juristas de reconocido prestigio con más de diez años de experiencia profesional, juristas que formasen parte de la Mesa del Parlamento y altos cargos o funcionarios, licenciados en derecho, con más de diez años de experiencia en la Administración.

La previsible dependencia gubernamental que se deriva del sistema de designación que acaba de apuntarse, podría verse reforzada, además, por el hecho de que los designados puedan ser reelegidos, aunque por una sola vez (art. 4.2),⁴⁰ lo que, según resulta fácil de entender, sería posible que acabase traducándose en una

de la acción legislativa de la Cámara autonómica. En este sentido se dirigen las enmiendas núm. 20 (que proponía la preceptividad del dictamen sobre la «adecuación al Estatuto de Autonomía de Galicia de todos los proyectos y proposiciones de ley en trámite parlamentario, por iniciativa de dos grupos parlamentarios, o de las dos quintas partes de los diputados [...]»), núm. 21 (también dictamen preceptivo «previamente a la interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno o por el Parlamento de la Comunidad Autónoma»), y núm. 22 (también dictamen preceptivo sobre «proyectos de reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia y proyectos normativos de legislación básica y de su desarrollo»). Además de ello, la enmienda núm. 24 solicitaba la ampliación de los sujetos legitimados para solicitar dictamen facultativo, al proponer que se estableciese que «el presidente del Parlamento de Galicia, de acuerdo con la Mesa, puede solicitar del Consejo Consultivo dictamen en aquellos casos en que no sea preceptivo». Incomprendiblemente a nuestro juicio, no obstante, tales enmiendas no se acompañaban de una solicitud paralela en el sentido de plantear la necesidad de cambiar el sistema de designación del Consejo, tal como veremos más adelante.

40. Como ya antes apuntamos, el Grupo Parlamentario de los Socialistas no planteó ninguna enmienda sustancial en lo relativo a la composición y forma de designación del Consejo. De todas las centradas en este ámbito (núm. 6 a 19), sólo una (la núm. 13), que fue aceptada, tenía una cierta trascendencia: en ella se solicitaba que los consejeros pudiesen ser reelegidos por una sola vez.

mayor *docilidad*, valga la expresión, de los consejeros, en una explicable estrategia personal de conseguir su reelección. Por lo demás, las disposiciones relativas a la composición suelen ser las habituales en las restantes normas reguladoras: el período de mandato de los consejeros es de seis años (art. 4.2), y aquéllos tendrán los honores y preeminencias que reglamentariamente se señalen y las remuneraciones que a tal fin se fijen en los presupuestos (art. 4.3).⁴¹

La Ley, tras establecer que el Consejo tendrá un presidente, que ostentará su representación a todos los efectos, elegido entre los propios consejeros en votación secreta y por mayoría absoluta (art. 5.1 y 10) regula, también, las causas por las cuales los consejeros podrán perder la condición de tales (art. 6)⁴² y las causas de incompatibilidad (art. 9).⁴³ Finalmente, el texto dispone que los consejeros podrán ser suspendidos en sus funciones en caso de inculpación o procesamiento por delito doloso, atendiendo a la gravedad de los hechos, por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo (art. 8).

D) El funcionamiento interno del Consejo

La norma concibe al Consejo, al igual que ocurre en las restantes leyes reguladoras, como un órgano consultivo de carácter supremo —a cuyos efectos se determina que los asuntos dictaminados por el mismo no podrán ser remitidos para informe ulterior, a ningún otro órgano u organismo de la Comunidad Autónoma (art. 2.3)— y no vinculante: en efecto, según su artículo 3.2, salvo que por ley se disponga expresamente lo contrario, el dictamen no será vinculante⁴⁴ y tendrá un carácter estrictamente jurídico, sin entrar en valoraciones de oportunidad o conveniencia, a no ser que así le sea solicitado expresamente por el órgano consultante.

En el ámbito estricto de la normativa reguladora del funcionamiento del Consejo, la Ley dispone que aquél actuará en Pleno y en secciones (art. 15.1) y, tras determinar qué asuntos serán competencia del uno y de las otras (art. 15.2 y 3),

41. *Cfr.* el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 287/1996, de 12 de julio, más arriba citado.

42. «a) por renuncia; b) por extinción de su mandato al expirar el plazo; c) por incapacidad permanente declarada por resolución judicial firme; d) por incompatibilidad sobrevenida; e) por inhabilitación judicial para el ejercicio de cargo público declarada en sentencia firme; f) por condena por delito doloso en sentencia firme; g) por incumplimiento grave de las funciones de Consejero; y h) por fallecimiento».

43. «1. La condición de Consejero será incompatible con: a) la de diputado del Parlamento de Galicia; b) la de miembro del Congreso de los Diputados o del Senado; c) la de magistrado del Tribunal Constitucional; d) la de Defensor del Pueblo, Valedor do Pobo, Vicevaledor do Pobo o cualquier cargo homónimo de una Comunidad Autónoma; e) la de miembro del Consejo de Cuentas; f) la de cualquier cargo político o administrativo del Estado, Comunidades Autónomas o entidades locales; g) funciones directivas en partidos políticos, sindicatos de trabajadores o asociaciones de empresarios; h) los cargos de toda índole en empresas concesionarias, contratistas, arrendatarios o administradores de obras o servicios públicos, cualquiera que sea su ámbito territorial; i) la de miembro de cualquier órgano asesor de la Junta; j) el ejercicio de las carreras judicial o fiscal o de la abogacía; k) cualquier actividad profesional o mercantil. 2. Será compatible con el ejercicio de la actividad docente o investigadora, después de la expresa declaración de compatibilidad por el Presidente del Consejo [...].»

44. *Cfr.*, sobre la problemática que puede plantear la eventual aceptación de dictámenes de tipo vinculante, Carlos Rúa Miguel, *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos*, cit., pág. 223 y ss.

dicta normas mínimas al respecto: en relación con las secciones se establece que su número y la distribución de asuntos entre ellas será determinado reglamentariamente y que cada sección contará, por lo menos, con tres consejeros y estará presidida por uno de ellos, con la asistencia de un letrado (art. 16.2 y 3). En relación con el Pleno, se ordena que en sus reuniones se requerirá, para la validez de las deliberaciones y de los acuerdos, la presencia del presidente o de quien lo sustituya legalmente, y de un número de miembros que junto con el presidente constituyan la mayoría absoluta, así como la del secretario general o de quien haga sus funciones (art. 17.1). Respecto de los acuerdos del Consejo, serán adoptados por mayoría absoluta de sus miembros, decidiendo, en caso de empate, el voto de calidad del presidente (art. 17.2). Se prevé, finalmente, que en caso de discrepancia con el acuerdo adoptado, el o los consejeros discrepantes podrán adoptar por escrito, y en el plazo que se determine reglamentariamente, su voto particular razonado, que se adjuntará al dictamen (art. 17.3).⁴⁵

El procedimiento para la emisión de los dictámenes no presenta tampoco ninguna particularidad digna de especial mención. El plazo del que dispone el Consejo a tal efecto es el de un mes, contado desde el momento de la recepción de la solicitud, de tal forma que transcurrido dicho plazo se entenderá que no existe ninguna objeción a la cuestión suscitada (art. 18.1). Este plazo se reducirá a tan sólo quince días, cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen y siempre que el presidente de la Junta no fijase otro menor, que no podrá ser nunca inferior a diez días (art. 18.2).

En cuanto a la tramitación, el texto dispone que el órgano consultante deberá facilitar al Consejo la documentación que precise para su dictamen, previéndose, además, que aquél, a través de su presidente, podrá solicitar al órgano o institución consultante que se complete la documentación, supuesto éste en el que se interrumpirán los plazos previstos para la emisión del dictamen, hasta que fuera cubierta la solicitud (art. 19). Por último, la Ley establece que podrán ser oídos ante el Consejo los directamente interesados en los asuntos que motivan la consulta, bien por acuerdo del Consejo a petición de parte interesada o bien de oficio y que, bien directamente, bien por conducto del órgano consultante, el Consejo podrá solicitar informe, oral o escrito, de los organismos o personas que tuviesen notoria competencia técnica en las cuestiones solicitadas en las materias relacionadas con el objeto de la consulta (art. 20).

La norma se completa con un título final, relativo al personal, donde se determina que el Consejo estará asistido por un cuerpo de letrados, que tendrán como misión el estudio, la preparación y la redacción de los proyectos de dictamen sobre los asuntos sometidos a consulta, cuerpo de entre el que el Consejo procederá a elegir a un secretario general (art. 21-23).

45. El artículo 5.2 de la Ley dispone que el presidente del Consejo estará asistido por un secretario general, con voz, pero sin voto, perteneciente al cuerpo de letrados del propio Consejo, que ejercerá las funciones que le atribuya su reglamento orgánico. *Cf.* el Reglamento, *cit.*, art. 34 y ss.

3. A modo de conclusión. Los consejos consultivos autonómicos creados tras la STC 204/1992 y la independencia de la función consultiva: algunas consideraciones para la reflexión

Aunque a lo largo de las líneas que anteceden se han señalado ya, de forma más o menos tangencial, y con ocasión del tratamiento de los principios contenidos en la Ley reguladora del Consejo Consultivo de Galicia, algunas de las cuestiones de naturaleza política que forzosamente han de plantearse tras el proceso de institucionalización de los consejos consultivos que siguió a la STC 204/1992, de 26 de noviembre —los de Baleares, Andalucía, Valencia, Galicia, La Rioja, Aragón y Castilla-La Mancha—, no queremos cerrar estas páginas sin abordar expresamente, y por más que sea de forma necesariamente concisa, tal cuestión. Y ello porque si bien es cierto que casi todos los órganos creados en las comunidades autónomas citadas se denominan consejos consultivos, no lo es menos que tanto desde el punto de vista de sus competencias, como desde la perspectiva de su organización, poco tienen que ver —salvo alguna excepción, como la de Castilla-La Mancha— con los dos que inauguraron el proceso mencionado: los de Cataluña y las Canarias.

Mientras estos últimos se configuraron básicamente como órganos de control de la estatutariedad de la producción normativa de sus respectivos parlamentos, la mayoría de los creados después de la Sentencia del Constitucional se han visto privados parcial —Andalucía o Valencia— o totalmente —Baleares o Galicia— de finalidad tan importante. Pero no es este a mi juicio, con ser muy importante, el aspecto más discutible de su regulación. En efecto, lo que ha de llevarnos seriamente a la reflexión es la opción de los diversos legisladores autonómicos por convertir esos órganos consultivos en meros *apéndices jurídicos* de los gobiernos respectivos, toda vez que la forma de composición de los consejos entra en clara contradicción con el principio de independencia de los consejeros que, pese a ello, proclaman todas las leyes que han venido a regularlos. Ciertamente, frente al criterio previamente seguido por el legislador autonómico catalán y canario, y con la excepción, ya referida, del Consejo Consultivo de Andalucía —que corrige la dependencia del Consejo respecto del ejecutivo, por la vía de combinar consejeros natos y electivos—, los de Baleares, Valencia o Galicia —compuestos, todos ellos, sólo de consejeros electivos de libre nombramiento del gobierno— son órganos que pueden quedar enfeudados en su labor dictaminadora a los intereses de quien los ha nombrado: y ello tanto por la forma de designación de los miembros que han de componerlos, como por la posibilidad de que tales miembros sean reelegibles,⁴⁶ lo que, obviamente, es susceptible de actuar como un elemento reforzador de aquella dependencia.

Hasta tal punto esto es así que a nuestro juicio no sería exagerado afirmar que, realmente, en el terreno político, y al margen de los principios jurídicos proclamados en sus leyes reguladoras, los consejos consultivos creados, por ejemplo, en Gali-

46. Los miembros del Consejo Consultivo balear son nombrados por cuatro años, pudiendo ser nuevamente designados para períodos iguales sucesivos (art. 5.1); los electivos del Consejo andaluz, por cuatro años, y reelegibles para períodos sucesivos (art. 7); por último los del Consejo valenciano, por cinco años, pudiendo ser confirmados hasta un máximo de tres períodos (art. 3).

cia, Baleares, Valencia y, en menor medida, Andalucía, presentan unos perfiles que los hacen parecerse mucho más a típicos órganos de *staff and line*⁴⁷ que a órganos de naturaleza consultiva en sentido estricto. Algo que no tendría mayor gravedad si los legisladores autonómicos no hubieran pretendido dotar a esos mismos órganos de la *legitimidad* que se supone en un órgano de naturaleza consultiva —legitimidad derivada en gran medida de su independencia *política*, y no sólo de su preparación *técnica*— y de la que, por su propia naturaleza de órganos políticamente dependientes, carecen los que se suelen calificar como de *staff and line*.

El tema no puede considerarse, por lo demás, de ningún modo irrelevante, pues a partir de los pronunciamientos contenidos en la ya citada STC 204/1992, la atribución de competencias consultivas a órganos autonómicos supone la paralela sustracción de las mismas del Consejo de Estado,⁴⁸ órgano cuya composición mixta —consejeros natos, electivos y permanentes— garantiza un nivel de independencia política que están lejos de poder garantizar, como acaba de apuntarse, los consejos consultivos autonómicos a los que nos venimos refiriendo. Resultaría, así, a la postre, que la descentralización de la función consultiva del Estado que estos órganos han operado podría traducirse en una pérdida de garantías para los particulares, vistas las importantísimas competencias dictaminadoras que, en el ámbito del tráfico jurídico, se han asignado a tales consejos consultivos de las comunidades autónomas. Es posible, en todo caso, que debamos conformarnos con esta, a nuestro juicio, más que discutible solución, por lo menos hasta que el Tribunal Constitucional en otra sentencia posterior a la que tantas veces ha sido referida en estas páginas pudiera aclarar si los consejos consultivos que han sido creados tras 1992 respetan aquella condición de ser «órganos *equivalentes* al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias». Nadie podrá calificarnos de imprudentes si afirmamos, ya para terminar, que tal equivalencia es, cuando menos, difícil de probar.

47. Cfr. sobre la significación de los denominados órganos de *staff and line* y su imbricación dentro de la función consultiva, Javier García Fernández, «Las funciones consultivas en el Estado democrático», en *Documentación Administrativa*, núm. 226 (1991), pág. 21 y ss.

48. «[...] 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 con el ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.» Cfr. STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5.