

**EL CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA-LA MANCHA:
NUEVO ÓRGANO DE RELEVANCIA ESTATUTARIA**

*Inmaculada Fernández Camacho
y Milagros Ortega Muñoz
Letradas del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha*

SUMARIO

- I.- Introducción*
- II.- Naturaleza y posición institucional*
 - a) Órgano de relevancia estatutaria*
 - b) Órgano consultivo de la JCCM y las Corporaciones Locales*
 - c) Autonomía orgánica y funcional*
 - d) Órgano superior*
- III.- Composición y funcionamiento*
- IV.- Competencias*
 - a) Aspectos generales*
 - b) Examen específico de las competencias constitucionales y estatutarias*
- V.- Recapitulación final*

I.- Introducción

Tras la confirmación por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 204/1992, del carácter básico de la intervención de un órgano consultivo en determinados procedimientos, han sido ocho¹ los Consejos Consultivos autonómicos que –de momento– se han creado, dato éste que contrasta con la escasa incidencia que, con anterioridad a tal pronunciamiento, tenían estos órganos en el entramado institucional del conjunto de las Comunidades Autónomas². Podría parecer así que la creación de estos nuevos órganos consultivos responde únicamente a la necesidad de contar en la Región, como expresa la exposición de motivos de la propia Ley Reguladora del de Castilla-La Mancha, con un órgano “que cumpla, en la Comunidad Autónoma, la importante función que el Consejo de Estado cumple a nivel nacional”.

Sin embargo, y aun siendo la función de asesoramiento del Gobierno y la Administración –propia del Consejo de Estado– una de las que tienen encomendadas tales órganos autonómicos, su existencia responde, muy especialmente, a la necesidad de completar los mecanismos de garantía del Estatuto de Autonomía frente a la legislación autonómica y a la estatal, articulados en el ordenamiento vigente, únicamente a través de los recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional. Vienen así a desempeñar los Consejos Consultivos –o al menos algunos de los que hasta el momento se han creado– una función de garantía de la estatutoriedad de las leyes, mediante su intervención en los procesos legislativos autonómicos o en los constitucionales relativos a la interposición de los recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias.

Puede decirse, así, que los órganos consultivos autonómicos surgen para dar respuesta a estas necesidades específicas de las Comunidades Autónomas aunque también, como afirma Gumersindo Trujillo³, por razones de economía institucional, para cumplir, en la Región, la función de asesoramiento al Gobierno y

1. El de las Islas Baleares, creado por Ley 5/1993, de 15 de junio; el de Andalucía, creado por Ley 8/1993, de 19 de octubre; el de la Comunidad Valenciana, creado por Ley 10/1994, de 19 de diciembre; el de Aragón, creado por Ley 1/1995, de 16 de febrero; el de la Rioja, creado por Ley 3/1995, de 8 de marzo; el de Galicia, creado por Ley 9/1995, de 10 de noviembre, el de Castilla-La Mancha, creado por Ley 8/1995, de 21 de diciembre, y el de Murcia, creado por Ley 2/1997, de 19 de mayo.

2. Tan solo estaban creados con anterioridad a la Sentencia 204/1992, los Consejos Consultivos de Cataluña (creado por Ley 1/1981, de 25 de febrero) y Canarias (creado por Ley 4/1984, de 6 de julio).

3. Gumersindo Trujillo, en el artículo “La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado”, D.A. n° 226, pgs. 153 y ss.

a la Administración, que tiene atribuida el Consejo de Estado, circunstancias éstas que suponen, por un lado, su configuración con arreglo a las características que según las sentencias del Tribunal Constitucional 56/90 y 204/92, determinarían su “equivalencia” al Consejo de Estado –esto es, objetividad, independencia y cualificación técnica– y, por otro, su carácter de órgano de asesoramiento también de los legislativos autonómicos o, cuando menos, la atribución de amplias facultades de asesoramiento en los procesos legislativos y constitucionales de las respectivas Comunidades Autónomas.

Hecha esta reflexión sobre el fundamento de los órganos consultivos autonómicos y sobre la especial configuración que de ello se deriva, el presente trabajo se centrará en el examen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, desde esa doble perspectiva señalada, esto es, como “órgano equivalente” al Consejo de Estado y como órgano encargado especialmente de la función de garantía de la estatutoriedad de las Leyes autonómicas y aun de las estatales, mediante su intervención en los procesos constitucionales.

II.-Naturaleza y posición institucional

Inicialmente, la creación del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha obedió a una decisión del legislador autonómico, no amparada en una expresa previsión estatutaria⁴. Así, la Ley regional 8/1995, de 21 de diciembre, en ejercicio de la competencia autonómica para la regulación de sus instituciones de autogobierno, creó el Consejo Consultivo, configurándolo como un órgano superior no

4. La opción seguida por el legislador autonómico encuentra su fundamento en la misma sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, en la que afirma el Tribunal que “No sólo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado...” Sin embargo, la doctrina se ha cuestionado si, ante una falta de previsión estatutaria expresa, puede el legislador autonómico atribuir al órgano consultivo competencias en relación con los procesos legislativos; así, Gumersindo Trujillo en su artículo “La función consultiva en las Comunidades Autónomas...”, op.cit., manifiesta sus dudas al respecto y Pedro Escribano Collado, en “Las competencias consultivas del Consejo” AA nº 6/1991, expresa su opinión abiertamente contraria a tal posibilidad; por el contrario, autores como Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, en “La funcionalidad de los Consejos Consultivos”, Revista C. Valenciana d'estudis autonòmics, núm.5/6-1986, defiende la tesis contraria, así como Carlos Ruiz Miguel en su obra *Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos*, Dykinson, 1995, pg. 199, afirmando a este respecto que “nada impide que, en el ejercicio de la potestad de autoorganización de las CCAA (art.148.1.1. CE) se establezca un Consejo que incida de forma consultiva en la actividad legislativa autonómica”. Por otro lado, otros autores, como David Vicente Blanquer Criado, en su obra *Consejo de Estado y autonomías*, Tecnos 1994, pgs. 66 y ss, niega la “equiC. Valenciana” entre los órganos consultivos sin expresa previsión estatutaria y el Consejo de Estado, por cuanto carecen de la garantía institucional con que cuenta este último órgano.

dependiente del resto de instituciones de la Junta de Comunidades y a las que se extendían sus funciones asesoras.

Aun carente de esa previsión estatutaria, debe resaltarse que la creación del Consejo fue apoyada unánimemente por todas las fuerzas políticas representadas en la Cámara regional, que se comprometieron, además, según consta en la exposición de motivos de la Ley, a dar nuevamente su apoyo unánime a este texto legal, una vez que se reformase el Estatuto de Autonomía y, en consecuencia, fuera preciso “aprobar una Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo por mayoría de tres quintos”.

Y, en efecto, tras la reforma del Estatuto de Autonomía, aprobada por Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha cuenta con reconocimiento estatutario expreso, del siguiente tenor: “El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es el superior órgano consultivo de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y sus Corporaciones Locales. La Ley a la que se refiere el apartado 2 de este artículo regulará su composición y funciones.” (artículo 13.4 del EA).

Esta Ley a que se refiere el Estatuto, la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, viene a recoger, en similares términos a los previstos en la Ley 8/1995, la regulación de la composición y funciones del órgano consultivo regional.

a) Órgano de relevancia estatutaria:

Como se ha dicho, tras la última reforma del Estatuto, el Consejo Consultivo de Castilla-la Mancha tiene una expresa previsión en esta norma, lo que le convierte en un órgano necesario en el entramado institucional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por cuanto es indisponible para el legislador autonómico (y aun para el estatal, si no es a través de una reforma estatutaria) decidir sobre la existencia misma de este órgano y sobre los aspectos esenciales recogidos en la definición estatutaria, esto es, sobre el carácter de sus funciones (consultivas), y sobre el ámbito institucional al que se extienden (instituciones de la Junta de Comunidades y Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma).

Además de esta garantía institucional que otorga el Estatuto al Consejo, dos aspectos hay que destacar en relación a esta expresa previsión estatutaria. En pri-

mer término, la configuración –ya apuntada– del Consejo Consultivo como órgano consultivo de la Junta de Comunidades y no sólo del Gobierno autonómico; ejerce, por tanto, sus funciones asesoras respecto a la actividad de las Instituciones definidas en el artículo 8 del Estatuto de Autonomía, esto es, Consejo de Gobierno, Cortes y Presidente de la Junta. En segundo término el expreso reconocimiento al carácter de órgano consultivo superior de las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma, mención ésta que no se recoge, estatutariamente, para ningún otro Consejo Consultivo⁵.

Y, finalmente, para completar la garantía institucional del Consejo el Estatuto reserva a una Ley la regulación de la composición y funciones de este órgano, exigiendo, no sólo que sea una Ley específica para regular la materia, sino también que sea aprobada por un quórum reforzado (mayoría de tres quintos), lo que supone dotar de gran estabilidad a la función consultiva autonómica, dejándola al margen de lo que el propio Consejo en su dictamen número 44/1997, de 24 de junio, ha denominado “vaivenes en su regulación producto de mayorías coyunturales e inestables”⁶.

Puede afirmarse, por tanto, que, conforme a la previsión estatutaria, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es una institución de autogobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha⁷, esto es, un órgano de relevancia estatutaria⁸, necesario por cuanto no es disponible para el legislador ordinario y no dependiente de ninguna otra institución de la Comunidad Autónoma, a las que extiende su función consultiva.

5. Ver en este sentido las definiciones que de los Consejos Consultivos se efectúan en los artículos 41 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 43 del Estatuto de Autonomía de Canarias, y 54 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

6. Cumple así el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha la doble garantía formal que considera necesaria David Vicente Blanquer Criado, op. cit., pg.100, para que puedan ser equiparados los órganos consultivos autonómicos al Consejo de Estado, esto es, la expresa previsión estatutaria, que implica que no pueden ser suprimidos por el legislador ordinario y su regulación por una ley de quórum reforzado, que no pueda ser modificada por otras leyes autonómicas distintas de las reguladoras del órgano.

7. Si se quiere, de las no esenciales, como las denomina Gumersindo Trujillo en *La función consultiva...* op.cit., distinguiéndola así de las previstas en el artículo 152 CE –Asamblea Legislativa, Gobierno y Presidente–.

8. En la actualidad, sólo dos de los Consejos Consultivos en funcionamiento cuentan con una expresa previsión estatutaria: el de Cataluña y el de Canarias, si bien, en ambos casos tal previsión difiere sensiblemente de la contenida en el EAC-LM. Así, el artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se refiere a 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 recur-

b) Órgano consultivo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las Corporaciones Locales.

Según se desprende de la previsión del artículo 13.4 del Estatuto de Autonomía –que aparece plasmada en idénticos términos en el artículo 38.1 de la Ley 7/1997– el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es “el superior órgano consultivo de la Junta de Comunidades” y no sólo, por tanto, del Gobierno y la Administración autonómica como es propio de los órganos consultivos clásicos. Se inserta así el Consejo de Castilla-La Mancha en la línea iniciada por los Consejos Consultivos de Cataluña y Canarias y seguida posteriormente por otros como el de Islas Baleares, La Rioja y recientemente Murcia, de ser órganos de consulta de todas las instituciones de la Comunidad Autónoma⁹.

De acuerdo con la definición estatutaria, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es además el superior órgano consultivo de las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma. Y conforme a esta previsión, señala el artículo 57 de la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, que las Corporaciones Locales solicitarán el dictamen del Consejo Consultivo cuando preceptivamente venga establecido en las leyes, debiendo en este caso efectuarse la solicitud de dictamen a través de la Consejería de Administraciones Públicas, y podrán solicitarlo igualmente con carácter facultativo “cuando así lo acuerde el Pleno de la Corporación”.

Dicha configuración del órgano autonómico constituye una novedad, en primer lugar porque la legislación autonómica sobre órganos consultivos no contempla la consulta facultativa de las Corporaciones Locales a los órganos consultivos autonómicos de carácter superior, e incluso en algún supuesto la prohi-

so 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”. Como se ve, pues, el Consejo Consultivo de Cataluña, no se configura, en la previsión del Estatuto, como un órgano consultivo clásico, que ejerza funciones de asesoramiento al Gobierno y Administración autonómicos, dato éste que sí se desprende de la previsión del Estatuto de Castilla-La Mancha, en cuanto que configura al Consejo como superior órgano consultivo de toda la Junta de Comunidades y, por tanto del Gobierno Regional. El Estatuto de Autonomía de Canarias establece en su artículo 43: “Por Ley del Parlamento Canario podrá crearse un organismo de carácter consultivo que dictamine sobre la adecuación al Estatuto de los proyectos o proposiciones de Ley que se sometan al Parlamento, así como las restantes materias que determine su Ley de creación”. Font i Llovet, en su artículo “Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas”, en *Autonomías*, n° 8/1987, pg. 9, considera que el Estatuto de Canarias “crea el órgano consultivo con carácter eventual y no necesario (...) lo que podría significar que su función tampoco es estatutariamente necesaria”.

9. Se diferencia así tanto del Consejo de Estado como de otros órganos autonómicos como el de Andalucía, Galicia, C. Valenciana y Aragón, que son órganos consultivos del Gobierno.

be expresamente como es el caso de la normativa andaluza¹⁰. Pero además, el propio legislador estatal ha atribuido al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, a través de la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma de su Estatuto de Autonomía, la función de ser el superior órgano consultivo de las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma, diferenciándose de este modo su configuración del resto de los Consejos Consultivos con expresa previsión estatutaria.

Teniendo en cuenta dicha definición, y la previsión contenida en el artículo 57 de la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, que condiciona la consulta preceptiva de las Corporaciones Locales, a que así venga establecido en las leyes, podemos diferenciar dos tipos de supuestos en los que la intervención del órgano consultivo autonómico desplazaría a la del Consejo de Estado: en primer lugar, en los supuestos previstos expresamente en la legislación de régimen local, como son las previsiones contenidas en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, referidas a la contratación administrativa (artículo 114.3), la alteración de términos municipales (artículo 9), deslinde de los mismos (artículo 10), modificación y supresión de entidades locales de ámbito inframunicipal (artículo 44), y ordenanzas reguladoras de ciertos aprovechamientos de bienes comunales (artículo 75.4), en los cuales se establece una actuación preceptiva y previa del Consejo de Estado o del “órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma”; y en segundo término, supuestos en los que el legislador estatal en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas lo ha establecido igualmente de forma expresa al regular procedimientos cuya instrucción y resolución corresponde a las Corporaciones Locales, tal sería el caso de la revisión de oficio contemplada en los artículos 102 y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

c) Autonomía orgánica y funcional.

Con la autonomía orgánica y funcional, el ordenamiento autonómico trata de garantizar el grado de idoneidad que se requiere para un adecuado y eficaz ejercicio de las funciones que se encomiendan al Consejo Consultivo, siendo necesario para ello que ocupe una posición autónoma e independiente dentro del sistema político estatutario de la Comunidad Autónoma, ello representa lo que Gumersindo Trujillo ha venido a calificar de “posición de equidistancia institu-

10. Art. 41.2 de l Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Andalucía, aprobado por Decreto núm. 89/1994, de 19 de abril.

cional”¹¹, dado que difícilmente se lograría el alto cometido que tiene encomendado el Consejo Consultivo, si estuviese integrado en una relación de dependencia del Legislativo o del Ejecutivo, sobre cuyas actividades normativas puede ser llamado a dictaminar, o bien de la propia Administración autonómica, de cuyos actos conoce también en determinados supuestos.

La normativa autonómica reguladora del Consejo Consultivo recoge positivamente esta idea, y así tanto la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, en su artículo 38.2, como su Reglamento, en el artículo 1.2, disponen que “el Consejo Consultivo ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional, para garantizar su objetividad e independencia”.

Así pues, la autonomía orgánica y funcional, que se presenta como condición o instrumento de objetividad e independencia, se traduce, por una parte, en la atribución de determinadas potestades al Consejo Consultivo, y por otro lado, en la configuración del status de sus miembros.

En cuanto a las primeras, cabe señalar que según expresa el artículo 58 de la citada Ley, el Consejo elabora su propio Reglamento Orgánico, el cual será elevado al Consejo de Gobierno para que, previo su acuerdo, sea remitido a las Cortes de Castilla-La Mancha para su aprobación. Como se ve, la potestad reglamentaria del Consejo Consultivo queda limitada a la elaboración y propuesta, correspondiendo la aprobación a las Cortes Regionales. Este rasgo singulariza la posición del Consejo Consultivo respecto a los demás Consejos autonómicos, en los cuales la aprobación de su Reglamento Orgánico corresponde al ejecutivo regional, pero además garantiza su mayor grado de independencia orgánica en la medida en que en el complejo procedimiento de elaboración de su Reglamento, la intervención del Ejecutivo regional es mínima, correspondiendo un papel preponderante a las Cortes regionales como órgano encargado de su aprobación.

Por su parte, el Reglamento del Consejo Consultivo, viene a atribuir una nueva potestad reglamentaria al mismo, en tanto que el artículo 20, además de establecer que corresponde al Pleno del Consejo Consultivo la interpretación de su Reglamento, dispone que también le corresponde aprobar el Reglamento de Régimen Interior, así como sus modificaciones.

En concordancia con su autonomía funcional, el Consejo Consultivo ostenta

11. Gumersindo Trujillo, en “La función consultiva...”, op. cit., pág. 163.

la facultad de propuesta presupuestaria que se concreta en la elaboración de su proyecto de Presupuesto, el cual deberá figurar como una Sección propia dentro de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, limitada autonomía presupuestaria que se complementa con el régimen de autorización del gasto por el Presidente del Consejo hasta dos millones de pesetas¹².

También el status de los miembros del Consejo Consultivo se propone garantizar la objetividad e independencia del órgano; en este sentido tanto la Ley como el Reglamento disponen que el Presidente y los Consejeros son inamovibles durante el período de su mandato, regulándose con carácter tasado las causas que provocan el cese de los mismos y que se reducen a la renuncia o incompatibilidad, la extinción del mandato, el incumplimiento grave de sus funciones, y la incapacidad o inhabilitación declaradas por resolución judicial¹³.

Asimismo, se establece un severo régimen de incompatibilidades que alcanza a cualquier otro puesto, profesión o actividad laboral, públicos o privados, al ejercicio de cargos públicos de designación, e incluso a actividades mercantiles o profesionales relacionadas con la prestación de actividades para las Administraciones Públicas, subvencionadas por éstas o con participación del sector público; régimen que se complementa con la reserva al Pleno del Consejo de las propuestas de suspensión en la condición de Consejero, y de la pérdida de tal condición en el supuesto de incompatibilidad¹⁴. En definitiva, este régimen garantiza la plena dedicación de los miembros del Consejo a las funciones que les son propias, y evita que el posible desempeño de otras actividades o funciones pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes, reforzando de esta forma sus notas de objetividad e independencia.

d) Órgano superior.

Junto a la autonomía orgánica y funcional, debe reconocerse al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha el carácter de órgano superior. Constituye ésta una calificación que tradicionalmente se ha atribuido al Consejo de Estado dentro de su ámbito funcional, actualmente reconocida a nivel constitucional en el artículo 107 de la Constitución, y que la normativa autonómica ha venido a aplicar a los Consejos Consultivos en relación a sus respectivos ámbitos funcionales.

12. Artículo 45 de la ley 7/1997, de 5 de septiembre, y artículos 3.1, 21, apartado), y 52 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

13. Artículo 49 de la Ley y 15 del Reglamento.

14. Artículo 48 de la Ley, y artículos 15 y 20 del Reglamento.

Este carácter superior aparece recogido en el artículo 40.3 de la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, al preceptuar que “los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo no podrán ser remitidos para su informe a ningún otro órgano de la Comunidad Autónoma”, fórmula ésta que aparece recogida en similares términos en prácticamente la totalidad de las distintas leyes de creación de Consejos Consultivos autonómicos¹⁵.

En virtud del citado precepto, la alta consideración que el ordenamiento jurídico atribuye a sus dictámenes se corresponde con la relevante posición institucional del órgano consultivo, y conlleva en definitiva su consideración de órgano superior en el sentido que se atribuye al Consejo de Estado, sin perjuicio de la diferente naturaleza del órgano consultivo autonómico.

III. Composición y funcionamiento

Tanto la composición como el funcionamiento del Consejo Consultivo, revela que nos encontramos ante un órgano de estructura colegiada, nota ésta que tradicionalmente ha caracterizado a los órganos consultivos y que encuentra su razón de ser en la necesidad de dar un adecuado cumplimiento a la función que tienen encomendada, teniendo en cuenta para ello los distintos puntos de vista que, sobre un mismo asunto, pueden llegar a confluir en el seno del órgano y que incluso pueden llegar a exteriorizarse a través de votos particulares.

Respecto a la composición, ha de tenerse presente la exigencia de equivalencia que menciona el Tribunal Constitucional en su Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, entre la organización y competencias del Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos, debiendo advertirse que esa equivalencia se

15. Ver en este sentido el artículo 18 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias; artículo 2.3 de la Ley del Consejo Consultivo de Islas Baleares; artículo 2 de la Ley del Consejo Consultivo de Andalucía; artículo 2.4 de la Ley del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana; artículo 97 de la Ley de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificado por Ley 10/1995, de 29 de diciembre; artículo 2.3 de la Ley del Consejo Consultivo de Galicia; y artículo 2.4 de la Ley del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

Respecto a la Comunidad Autónoma de Cataluña, señala Tomás Font en *Los Consejos Consultivos...*, op., cit., pág 12, que aunque la ley catalana no alude a este extremo, también cabe calificar a su Consejo Consultivo como “Órgano supremo”, dada la colocación del mismo en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma, si bien el Reglamento del Consejo catalán (aprobado por Decreto 429/1981, de 2 de noviembre), “contiene una excepción al autorizar que en caso de actuaciones ante el Tribunal Constitucional (recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencias) puedan solicitarse otros informes o consultas dirigidas a la defensa más eficaz del órgano actuante (art 6.2)”.

exige en la medida en que éstos pretendan asumir competencias ejercidas por aquél. Ahora bien, los órganos consultivos autonómicos pueden ejercer funciones que no son desempeñadas por el Consejo de Estado, tal es el caso del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha que se configura como el superior órgano consultivo no sólo del Gobierno y Administración autonómicos, sino también del legislativo, por lo que las exigencias de independencia y autonomía en su organización se derivan de su propia configuración estatutaria.

Así, en primer término, el Consejo Consultivo está compuesto por Consejeros electivos y natos, diferenciándose en este sentido del resto de los Consejos autonómicos, excepto del andaluz¹⁶, en los que todos sus miembros son electivos. Resulta relevante el papel que desempeñan las Cortes autonómicas en su composición, en tanto que dos de los Consejeros electivos han de ser designados por ellas, por mayoría de tres quintos de los Diputados que las integran, y uno por el Consejo de Gobierno; este último rasgo es también común a los Consejos Consultivos de Cataluña, Canarias y Murcia¹⁷, en tanto que en el resto de la normativa autonómica los miembros electivos son designados por los respectivos Consejos de Gobierno autonómicos sin intervención alguna del legislativo. Los miembros electivos son nombrados además por un período de cinco años y deben ser Licenciados en Derecho con más de 10 años de ejercicio profesional y gozar de la condición de ciudadanos de Castilla-La Mancha.

Los Consejeros natos, resultan tasados en función del desempeño de determinados cargos: el de Presidente de la Junta de Comunidades, Presidente de las Cortes y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha; exigiéndose para adquirir tal condición, que hayan ejercido dichos cargos durante, al menos seis años, y gocen de la condición de ciudadano de Castilla-La Mancha; se establece asimismo una duración de su mandato equivalente a la mitad del tiempo en el que desempeñaron su cargo, si bien la disposición adicional primera de la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, excepciona dicha duración en el mandato para los ex Presidentes de la Junta de Comunidades que lo fueron desde la aprobación del Estatuto de Autonomía hasta la constitución de las primeras Cortes elegidas por sufragio universal, en cuyo caso pertenecerían como miembros natos del Consejo Consultivo por un período de dos años; por lo demás, la presencia de

16. Ver arts. 4 y 8 de la Ley del Consejo Consultivo de Andalucía; si bien hay que advertir que en el caso andaluz, los Consejeros natos lo son en función del cargo que están desempeñando, mientras que en Castilla-La Mancha lo son en función del que desempeñaron con anterioridad a su incorporación al Consejo.

17. Art. 3 de la Ley del Consejo Consultivo de Cataluña; art. 4 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias; y artículo 4.2 de la Ley del Consejo Jurídico de Murcia.

Consejeros natos, aparte de constituir un rasgo de singularidad respecto del resto de órganos consultivos autonómicos, muestra un perfil del Consejo Consultivo castellano-manchego congruente con la posibilidad de que sus dictámenes puedan contener valoraciones de oportunidad o conveniencia cuando así lo requiera la autoridad consultante, puesto que en estos casos dichas valoraciones se pueden ver enriquecidas con la experiencia que en todo caso aporta el hecho de haber desempeñado ciertos cargos de relevancia institucional y política a nivel autonómico.

Respecto al funcionamiento del Consejo Consultivo, el reducido número de sus miembros hace innecesaria la creación de comisiones o secciones en su seno, de manera que según dispone el artículo 31.1 de su Reglamento siempre actuará en Pleno. Sus acuerdos se adoptan por mayoría absoluta de sus miembros y en caso de empate decide el Presidente con su voto de calidad¹⁸, estando igualmente prevista la posibilidad de formular votos particulares discrepantes de la mayoría. Los dictámenes del Consejo Consultivo, constituyen, por tanto, el resultado de un procedimiento de elaboración interno en el que el régimen de mayorías resulta decisivo¹⁹; en este sentido el dictamen tiene carácter único y ello aun cuando en el seno del Consejo haya habido disparidad de pareceres sobre un determinado asunto lo cual podrá traducirse en el correspondiente voto particular que en todo caso habrá de acompañarse al dictamen.

IV.- Competencias

a) Aspectos generales.

El Estatuto de Autonomía atribuye al Consejo la función consultiva, al confi-

18. Previsión que resulta inoperante en la práctica habida cuenta del sistema de mayorías que establece la Ley 7/1997.

19. Teniendo en cuenta el proceso de formación de voluntad en la emisión de sus dictámenes, podríamos calificar al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha de “Órgano colegiado perfecto”, de acuerdo con la denominación utilizada por Ernesto García-Trevijano en su artículo “La función consultiva de las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas”, RAP nº 133, enero-abril 1994, págs. 133 y ss., para designar a aquellos órganos consultivos en los que los informes o dictámenes “son el resultado de un régimen de mayorías interno”. Señala igualmente este autor, que hablar estrictamente de órgano consultivo colegiado, implica desechar el reconocimiento de una especie de derecho de veto al presidente de dicho órgano, de tal forma que si “los dictámenes no se aprueban en el seno del órgano colegiado a través del régimen de mayorías (lo que daría lugar a admitir la existencia de un órgano colegiado imperfecto), se estaría desnaturalizando absolutamente la función del órgano consultivo, máxime si el nombramiento del presidente de dicho órgano depende, como es normal, de los órganos activos mismos”.

gurarle como el superior órgano consultivo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Su Ley reguladora concreta la forma en que ha de realizarse esa función consultiva, que será emitiendo dictámenes fundados en derecho, salvo que la autoridad consultante requiera la valoración de aspectos de oportunidad o conveniencia, y, siempre, velando “por la observancia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y de todo el ordenamiento jurídico” (artículo 39 de la Ley 7/1997).

Dos aspectos han de ser destacados en relación a esta definición legal del alcance de la función consultiva del Consejo. En primer lugar, la atribución a este órgano de la función específica de los consejos consultivos autonómicos –y que en buena parte, como hemos dicho, justifica su existencia–, de garantía²⁰ del Estatuto de Autonomía, garantía que debe procurar en el ejercicio de todas las competencias que tiene atribuidas, pero que adquiere mayor relevancia en la amplia intervención que la Ley le permite –y aun le exige– en los procesos legislativos autonómicos y en los procesos constitucionales, competencias éstas que serán objeto de desarrollo específico en el siguiente apartado de este trabajo.

En segundo lugar, ha de destacarse la atribución de la posibilidad de emitir, en sus dictámenes, juicios de oportunidad o conveniencia, posibilidad que se limita a la expresa petición de la autoridad consultante, diferenciándose en este aspecto –una vez más– del Consejo de Estado que, acorde con su carácter de órgano asesor del Gobierno y la Administración, puede emitir este juicio, además de cuando medie esa solicitud, cuando lo exija la índole del asunto o la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, según resulta de lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. Ha de decirse a este respecto que, en el caso del Consejo autonómico, la exigencia de expresa solicitud de la autoridad consultante parece acorde a su carácter de órgano consultivo de todas las instituciones autonómicas y a la posibilidad de que, en razón a tal condición, intervenga en los procesos parlamentarios.

20. Se utiliza la denominación “función de garantía”, aun cuando es frecuente calificar a esta función como de control. Entendemos, siguiendo a Font i Llovet, en “Órganos Consultivos”, RAP nº 108, septiembre-diciembre 1985, que tal calificación no resulta apropiada a la función del Consejo, por cuanto falta a su actividad, junto a la emisión del juicio, la “medida” que distingue a la actividad de control, esto es, la rectificación de la actuación, o al menos la posibilidad de instarla, de manera que tal denominación debiera reservarse sólo a la emisión de dictámenes vinculantes. No obstante hay que decir que, en los supuestos en que la intervención del Consejo sea preceptiva, tampoco puede calificarse como estrictamente asesora la función del Consejo, en primer lugar por la misma obligatoriedad de la consulta y en segundo lugar, por los efectos que, para la validez del acto, puede determinar la omisión del dictamen; se trata así de una función de garantía, muy próxima, como opina el autor citado, a la de control.

rios, donde podría ser distorsionante la emisión de un juicio no estrictamente jurídico sobre el asunto consultado; no obstante, pese a ser una restricción con respecto a la facultad que tiene en este sentido el Consejo de Estado, ha de valorarse positivamente esta previsión legal por cuanto otros órganos consultivos autonómicos tienen expresamente prohibida la inclusión en sus dictámenes de aspectos de oportunidad o conveniencia²¹.

Por lo que respecta al ámbito funcional del Consejo, los artículos 54, 55 y 57 de la Ley definen un conjunto bastante amplio de competencias. El primero de ellos contiene los supuestos en que será preceptiva la consulta al Consejo, agrupando en la relación tanto las competencias que podríamos denominar constitucionales y estatutarias (Anteproyectos de reforma del Estatuto, Anteproyectos de Ley, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias y convenios de colaboración y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas) como las propias de un órgano consultivo del Gobierno y la Administración, grupo en el que recoge similares competencias a las que tiene atribuidas el Consejo de Estado; la relación se completa con una cláusula general según la cual será preceptiva la consulta al Consejo cuando tal obligación venga dispuesta “por precepto expreso de una Ley”. El artículo 55 define, también con gran amplitud, los supuestos en los que cabe recabar el dictamen del Consejo facultativamente, disponiendo a tal efecto que será pertinente “en aquellos asuntos, no incluidos en el artículo anterior, que por su especial trascendencia o repercusión lo requieran”. Por último, el artículo 57, ya examinado, establece la posibilidad, específica del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, de que las Corporaciones Locales de la Región soliciten dictamen facultativo.

21. Así, el Consejo Consultivo de Cataluña y la Comisión Jurídica Asesora (artículo 4 del Decreto 429/1981, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento provisional de organización y funcionamiento del Consejo y 5 del Decreto Legislativo 1/1991, regulador de la Comisión Jurídica Asesora), el Consejo Consultivo de Canarias (artículo 3.2 de la Ley 4/1984), el de las Islas Baleares (artículo 3.2 de la Ley 15/1993) y el de Murcia (artículo 2.3 de la ley 2/1997).

Sobre esta limitación en la valoración de aspectos de oportunidad y conveniencia, opina Francisco López Menudo en su artículo “Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas: composición y organización”, Revista Andaluza de Administración Pública, nº 6, abril-junio de 1991, pg.62, “que no es sino una manifestación más del proceso de reducción de las funciones de esta institución”, lo que supone desaprovechar “una posibilidad de ilustración valiosa para cualquier órgano que debe adoptar decisiones”.

Pese a la utilidad que resalta este autor de las valoraciones de oportunidad, es lo cierto que, en Castilla-La Mancha, las autoridades consultantes han hecho escaso uso de esta facultad, habiéndose pedido sólo en tres consultas la valoración de estos aspectos, consultas todas ellas formuladas por el Gobierno autonómico, de las que dos versaban sobre la interposición de recursos de inconstitucionalidad y la tercera sobre un Anteproyecto de Ley.

Junto a esta amplitud de la función consultiva del Consejo, debe ponerse de relieve otro aspecto que resulta de la regulación legal de sus competencias, cual es la distinta intensidad con que se prevé su intervención en los procedimientos parlamentarios frente a los gubernativos, por cuanto sólo en uno de los supuestos previstos –la interposición de recursos de inconstitucionalidad– han de solicitar las Cortes preceptivamente el dictamen, mientras que el Gobierno está obligado a hacerlo en una amplia relación de asuntos. Ello implica que no está prevista, como tal intervención preceptiva, la consulta al Consejo en los procesos legislativos parlamentarios, lo que podría hacer pensar que la función de garantía de la estatutoriedad de las Leyes autonómicas a la que tantas veces nos venimos refiriendo en este trabajo, queda muy atenuada en la práctica. Sin embargo, y aun siendo en parte cierta esta observación, no debe sobredimensionarse en su valoración, obviando, con ello, otros aspectos de la regulación legal de esta función que contribuyen, a nuestro juicio, a dotarla de una indudable importancia. Y así, no hay que olvidar, en primer lugar, la configuración del Consejo como órgano consultivo de las Cortes autonómicas, lo que implica que, aun siendo facultativa su intervención en los procesos legislativos, no es inexistente y, en todo caso, su importancia dependerá del uso que hagan las Cortes de esta facultad, bien instando el dictamen cuando ejerzan la iniciativa legislativa, o bien una vez ejercida por el Gobierno, cuando se pretendan introducir enmiendas que modifiquen sustancialmente el texto dictaminado por el Consejo; en segundo lugar, la amplitud con la que la Ley reguladora concibe la consulta preceptiva al Consejo en la preparación de las Leyes autonómicas por el ejecutivo (sin limitación alguna en razón a su contenido); y, por último, la relativa importancia cuantitativa que en el conjunto de la legislación autonómica tienen las leyes surgidas de la iniciativa parlamentaria.

b) Examen específico de las competencias constitucionales y estatutarias.

A los meros efectos expositivos, las competencias constitucionales y estatutarias que ejerce el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha pueden ser clasificadas del siguiente modo: a) en primer lugar las referidas a la producción de normas legales; b) en segundo lugar las conectadas a los procesos constitucionales; y c) finalmente, las relativas a acuerdos o convenios con Comunidades Autónomas.

a) Por lo que respecta al primer grupo de competencias, el Consejo Consultivo dictamina con carácter preceptivo en la preparación de normas legales por el ejecutivo autonómico; se trata ésta de una competencia que han asumido todos los Consejos Consultivos creados hasta la fecha, si bien existen cier-

tos rasgos que diferencian a unos de otros. Así, existen órganos consultivos que extienden la preceptividad del dictamen al procedimiento legislativo que se inicia con las proposiciones de ley²²; otros condicionan la preceptividad del dictamen a que las disposiciones sometidas a consulta afecten a determinados órganos o supuestos específicos²³; y finalmente otros emiten el dictamen en dichos supuestos con carácter facultativo²⁴.

En el caso de Castilla-La Mancha, el Consejo Consultivo tan sólo dictamina con carácter preceptivo en los proyectos de Ley que aún no han causado estado parlamentario, y en los proyectos de legislación delegada; la función de garantía respecto a las leyes autonómicas que representa la intervención del Consejo Consultivo, tiene por tanto un papel preponderante respecto a la actividad del ejecutivo autonómico, si bien su Ley de creación, deja abierta la eventualidad de una intervención facultativa en relación con producción de normas por las Cortes autonómicas; esta última nota relacionada con la posibilidad de realizar valoraciones de oportunidad y conveniencia cuando así lo requiera la autoridad consultante²⁵, muestra un perfil del Consejo congruente con su configuración estatutaria como órgano consultivo de la Junta de Comunidades y no sólo del Gobierno autonómico.

Respecto a la forma concreta en que ha de producirse la intervención del Consejo Consultivo en este ámbito, la Ley 7/1997 tan sólo prevé respecto a los Anteproyectos de ley, que éstos sean elevados a la consideración del Consejo de Gobierno con todas las actuaciones y antecedentes, siendo este órgano el que decide sobre ulteriores trámites y consultas, y una vez cumplidos éstos acuerda su remisión al Consejo Consultivo.

Según ha quedado señalado en los aspectos generales que se han tratado al inicio de este apartado, el sentido que tiene el dictamen previo y preceptivo del Consejo Consultivo en estos supuestos, es el de representar un mecanismo de

22. Artículo 8 de la Ley del Consejo Consultivo de Cataluña; artículo 10 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias; y artículo 97 de la Ley del Consejo Consultivo de la Rioja, en la redacción dada por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre.

23. Artículo 10.3 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias; artículo 10.3 de la Ley del Consejo Consultivo de Islas Baleares; y artículo 12.4 de la Ley del Consejo Jurídico de Murcia.

24. Artículo 8.1 de la Ley del Consejo Consultivo de Cataluña; artículo 11 de la Ley del Consejo Consultivo de las Islas Baleares.

25. En este sentido el dictamen nº 44/97, de 24 de junio, se pronunció con carácter facultativo, sobre la "oportunidad de enviar a las Cortes de Castilla-La Mancha un Proyecto de Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo en el que se introduzcan las modificaciones que fueran obligadas por mandato del nuevo texto del Estatuto de Autonomía".

garantía estatutaria y constitucional al permitir que el órgano consultante conozca una opinión cualificada respecto de la adecuación del Anteproyecto de Ley o de la Ley delegante en el caso de que sometan a dictamen proyectos de legislación delegada al Estatuto de Autonomía y a la propia Constitución. En este sentido, la relación de dictámenes que han sido emitidos hasta la fecha sobre Anteproyectos de Ley –según se puede constatar en el anexo que se acompaña a este trabajo–, evidencia el importante papel de la función consultiva autonómica como instrumento de garantía en la producción de normas legales, instrumento que extiende su actuación no solamente al contenido de los textos normativos, sino también a la forma de los mismos, detectando posibles formulaciones defectuosas, y contribuyendo, en definitiva, a la depuración técnica de las normas autonómicas.

b) El Consejo Consultivo de Castilla-la Mancha ostenta también atribuciones en relación con los procesos constitucionales, observándose aquí un nuevo paralelismo con el Consejo de Estado que dictamina de forma preceptiva la impugnación por el Gobierno de la Nación de las “disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas”²⁶.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54.5 de la Ley 7/1997, la intervención preceptiva del Consejo Consultivo se extiende a los “recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional”, asemejándose dicha previsión a la contenida en el resto de la normativa autonómica en materia de órganos consultivos, a excepción de Galicia y Murcia, en las cuales no se contempla dicha competencia entre los supuestos de intervención preceptiva, e Islas Baleares, que lo contempla expresamente como un supuesto de intervención facultativa²⁷.

La funcionalidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos procesos constitucionales responde en primer lugar a la misma razón ya señalada de protección o garantía del Estatuto de autonomía en cuanto la ley estatal impugnada pudiera afectar a una determinada competencia asumida por la Comunidad Autónoma, pero además de ello y teniendo en cuenta el principio de interés favorable a la legitimación de las Comunidades Autónomas que ha establecido el propio Tribunal Constitucional en relación con lo dispuesto en el artículo 32.2

26. Artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

27. Ver en este sentido el artículo 11 de la Ley del Consejo Consultivo de Galicia; artículo 12 de la Ley del Consejo Jurídico de Murcia; y artículo 11 de la Ley del Consejo Consultivo de Islas Baleares.

de su Ley Orgánica²⁸, la citada función de garantía lo sería también de la Constitución y en general de todo el ordenamiento jurídico. En este sentido, el Consejo Consultivo contribuye a otorgar al órgano activo una seguridad jurídica a la hora de impugnar una ley estatal, o de recabar para sí una determinada competencia que entiende como propia de la Comunidad Autónoma, y ejerce al mismo tiempo una función de cooperación a la defensa ante el Tribunal Constitucional de las competencias autonómicas y a los fines mismos de dicha jurisdicción²⁹.

Como especialidad procedimental relativa al momento de la intervención del Consejo en este ámbito, artículo 52 de la Ley 7/1997, prevé que la solicitud de dictamen puede efectuarse, tanto en los recursos de inconstitucionalidad como en los conflictos de competencia, de modo simultáneo a la adopción de los acuerdos de interposición o de requerimiento; constituye ésta una previsión que aparece formulada en similares términos en el artículo 22.6 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, disponiendo al efecto que podrá ser consultado con carácter previo o posterior a la interposición del recurso”, y señala que en este último caso, “el Gobierno acordará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta”³⁰. Existen otros Consejos Consultivos que también han

28. Ver en este sentido la STC 199/87, de 16 de diciembre, la cual señala que “la Comunidad Autónoma que recurre contra una ley del Estado está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el artículo 32.2 de la Ley orgánica de este Tribunal- por la norma recurrida”.

29. Font i Llovet, en “Los Consejos Consultivos...”, op. cit. págs 19 y ss. ha señalado dos posibles explicaciones en torno a la intervención del Consejo Consultivo en estos casos: en primer lugar, debido a que la protección del Estatuto de Autonomía escapa de los órganos de la Comunidad Autónoma para imputarse a un órgano externo a la misma como es el Tribunal Constitucional, la intervención del Consejo puede suponer la manifestación de un juicio sobre la legitimidad de la norma estatal por parte de un órgano propio de la Comunidad Autónoma, si bien “se trata de un juicio faltado de ulterior reacción del propio órgano”; en segundo lugar, se trataría de dotar a los órganos políticos de la Comunidad Autónoma de un asesoramiento adecuado antes de proceder al ejercicio de una función constitucional de tanta trascendencia. Por su parte, Gumersindo Trujillo en “La función consultiva...” op. cit. págs, 172 y ss. resalta la función que los instrumentos de fiscalización preventiva pueden cumplir si consideramos las facultades que ostenta el Gobierno para suspender temporalmente la aplicación de las normas autonómicas impugnadas por él ante la jurisdicción constitucional, por lo que dado el retraso del Tribunal Constitucional en resolver estos asuntos, que puede paralizar el propósito político autonómico pretendido por la norma impugnada, cobran especial interés “los institutos preventivos, cuyas actuaciones, además de sus posibles efectos disuasorios en el plano autonómico, pudiera incluso trascender a las instancias estatales que tengan a su cargo el seguimiento de la actividad normativa autonómica”.

30. El Consejo de Estado en su Memoria del año 1990, pág.208, justifica esta previsión “por la

recogido esta especialidad en su Ley de creación³¹, lo cual ha sido objeto de crítica por un sector doctrinal en el sentido de que la posibilidad de solicitar el dictamen simultáneamente al acuerdo de interposición del recurso puede dar lugar a una práctica de extemporaneidades³², con los consiguientes efectos negativos para el interés autonómico y para los fines mismos de la función consultiva.

No obstante lo anterior, el dictamen del Consejo Consultivo aun emitido con posterioridad al ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, no priva de eficacia a la función consultiva, que puede servir para que una vez conocido el dictamen por el órgano activo, pueda reconsiderar su planteamiento y desistir de la impugnación en el supuesto de que compartiera el parecer desfavorable del Consejo Consultivo a la interposición de la acción, o en caso de informe favorable, hacer llegar al Tribunal Constitucional el dictamen emitido por el Consejo; en este sentido debe apuntarse la facultad que ostenta el propio Tribunal para recabar de los órganos autonómicos la remisión del dictamen del Consejo Consultivo relativo a la consulta previa o simultánea al acuerdo de interposición del recurso de inconstitucionalidad o al conflicto de competencia, según expresa el artículo 88 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

c) Finalmente, el Consejo Consultivo ostenta competencia sobre los convenios o acuerdos de cooperación que, al amparo del art. 145.2 de la Constitución celebre la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha con otras Comunidades Autónomas. La competencia aparece formulada de forma expresa en el artículo 54.6 de la Ley 7/1997, en virtud de la cual el Consejo Consultivo debe informar preceptivamente sobre este tipo de Convenios. Constituye ésta una competencia específica de los Consejos Consultivos autonómicos, aunque no todos ellos intervienen de forma preceptiva, así, en el caso de Cataluña, Islas Baleares y Aragón la intervención del órgano consultivo autonómico tiene carácter facultativo, según se expresa en las respectivas leyes autonómicas³³.

gularidad del supuesto sobre el que convergen la perentoriedad de los plazos procesales y la previsión de su utilización para tratar de evitar, en trámites y conversaciones extraprocesales, la formalización final de la discrepancia y su sometimiento a la jurisdicción constitucional”.

31. Artículo 16 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias; artículo 25 de la ley del Consejo Consultivo de Andalucía.

32. En este sentido se pronuncia Gumersindo Trujillo en *La Función Consultiva...*, op. cit., pág. 174; y Los Consejos Consultivos en la organización institucional de las Comunidades Autónomas; y Carlos Ruiz Miguel, en op. cit. pág. 232.

33. Artículo 12. c) del Reglamento Provisional de organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, aprobado por Decreto 429/1981, de 2 de noviembre; artículo 11. d) de la Ley del Consejo Consultivo de Islas Baleares; y artículo 57. d) de la Ley de la Comisión Jurídica Asesora de Aragón.

La competencia para acordar los convenios y acuerdos de cooperación corresponde al Consejo de Gobierno autonómico, en virtud de lo establecido en el artículo 12.8 de la Ley 3/1984, de 25 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en tanto que la aprobación corresponde a las Cortes regionales según expresa el artículo 9.2 d) del Estatuto de Autonomía. Teniendo en cuenta esta división competencial y puesto que la Ley 7/1997 no contempla ninguna previsión en cuanto al momento de solicitar el dictamen, podría cuestionarse si sería posible la intervención del Consejo Consultivo simultánea o posteriormente a la firma del Convenio³⁴; sin embargo, y aunque no se diga nada expresamente, entendemos que el dictamen ha de ser previo al acuerdo que adopte el ejecutivo autonómico, puesto que la función que viene a desempeñar en este ámbito el dictamen del Consejo Consultivo no es otra que ayudar a formar la voluntad del órgano firmante; en este sentido las solicitudes de dictámenes que hasta la fecha han tenido lugar en la materia han sido cursadas por el Consejero competente en la materia, y la intervención del Consejo Consultivo ha tenido lugar con carácter previo a la adopción de los respectivos acuerdos por el ejecutivo autonómico³⁵.

V.- Recapitulación final

Como conclusión de cuanto se ha expuesto en el presente trabajo, podemos destacar las siguientes notas básicas que caracterizan al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha:

-Es un órgano de relevancia estatutaria, necesario por cuanto queda fuera de

34. Esta posibilidad es defendida por Carlos Ruiz Miguel, en op. cit. pág.233; por su parte Font i Llovet, en op. cit. pág. 25, defiende respecto a la intervención facultativa del Consejo Consultivo catalán, que el dictamen debe ser previo a la aprobación de los citados instrumentos.

35. En este sentido se han emitido hasta la fecha el Dictamen nº 19/96 solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Medio Ambiente sobre el proyecto de Convenio de Colaboración entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Madrid y la Junta de Castilla y León, en materia de extinción de incendios forestales, y el Dictamen nº 53/97 solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación y Cultura sobre el proyecto de Convenio de Colaboración con la Administración del Estado y otras Comunidades Autónomas, para la creación del Consorcio para la Presencia y Promoción del Alberguismo Juvenil; igualmente en fechas recientes se ha solicitado dictamen por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas sobre un proyecto de Convenio de Cooperación entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Comunidad de Madrid en materia de infraestructura viaria en zonas limítrofes, encontrándose actualmente en fase de elaboración.

la disponibilidad del legislador autonómico decidir sobre su existencia y sobre los aspectos esenciales que se recogen en la definición estatutaria: carácter de sus funciones y ámbito institucional al que se extienden.

La garantía institucional que otorga al Consejo la previsión estatutaria se completa, además, con la reserva a una Ley de quórum reforzado (mayoría de tres quintos) la regulación de su composición y funciones.

-El Estatuto de Autonomía define al Consejo como el “superior órgano consultivo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma”, lo que implica la extensión de sus funciones, no sólo al Gobierno autonómico, como es propio de los órganos consultivos clásicos, sino al resto de las instituciones autonómicas y, particularmente, a las Cortes Regionales. Asimismo, el Estatuto le atribuye expresamente la función de ser el superior órgano consultivo de las Corporaciones Locales de la Región, previsión que no se encuentra recogida estatutariamente para ningún otro Consejo Consultivo autonómico.

-La Ley reguladora del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha contiene las previsiones necesarias para que su función pueda ser considerada equivalente al Consejo de Estado, según las condiciones de objetividad, independencia y cualificación técnica exigidas por el Tribunal Constitucional. Y así, para garantizar la objetividad e independencia de esa función, la Ley reconoce al Consejo autonomía orgánica y funcional, autonomía que se instrumenta mediante la atribución de determinadas potestades al Consejo (reglamentaria y presupuestaria) y con una especial configuración del status de sus miembros (independencia e inamovilidad en el ejercicio de sus cargos, así como incompatibilidad para el desempeño de otras actividades públicas y privadas).

-Su carácter de órgano consultivo de las Cortes Regionales repercute en su composición, de forma que, dos de sus tres miembros electivos, son designados por este órgano, previéndose igualmente que, como miembros natos, puedan acceder al Consejo los ex-Presidentes de las Cortes Regionales.

-Por lo que respecta al ámbito funcional del Consejo, la Ley agrupa en su regulación tanto las competencias propias de un órgano consultivo del Gobierno y la Administración, como las relativas a la función de garantía de constitucionalidad y estatutoriedad de la actuación de los poderes públicos regionales, función que se ha desarrollado específicamente en este trabajo.

Finalmente, ha de resaltarse la amplitud de este ámbito funcional definido por la Ley, amplitud que resulta, tanto de la relación de supuestos en los que procede la consulta preceptiva al Consejo, como de la posibilidad de consultar facultativamente en cualquier asunto de especial transcendencia o repercusión, posibilidad ésta que se extiende incluso a las Corporaciones Locales de la Región.

ANEXO

I.- Intervenciones del Consejo Consultivo en Anteproyectos de Ley.

Dictamen 3/96 de 13 de mayo : Anteproyecto de Ley de Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha.

Dictamen 30/96 de 27 de septiembre: Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha para 1997.

Dictamen 32/96 de 23 de octubre: Anteproyecto de Ley de Farmacia de Castilla-La Mancha.

Dictamen 40/96 de 8 de noviembre: Anteproyecto de Ley de Ferias Comerciales de Castilla-La Mancha.

Dictamen 19/97 de 15 de abril: Anteproyecto de Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha.

Dictamen 30/97 de 13 de mayo: Anteproyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario por importe de 99.990.950 pesetas, para sufragar los gastos de las elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha celebradas el 28 de mayo de 1995.

Dictamen 31/97 de 13 de mayo: Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha.

Dictamen 33/97 de 27 de mayo: Anteproyecto de Ley de medidas urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Dictamen 58/97 de 25 de septiembre: Anteproyecto de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 1998.

Dictamen 63/97 de 14 de octubre: Anteproyecto de Ley de cesión de una finca para la construcción de un hospital en Ciudad Real.

II. Intervenciones del Consejo Consultivo en procesos constitucionales

A).- Recursos de inconstitucionalidad.

a) Solicitado por las Cortes de Castilla-La Mancha:

Dictamen 13/97 de 10 de marzo: Posible inconstitucionalidad del sistema de financiación autonómica para el próximo quinquenio 1997-2001.

b) Solicitados por el Consejo de Gobierno:

Dictamen 47/97 de 1 de julio: Posible interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1,2,3, Disposición Transitoria Única y Disposición Final 10 de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras de suelo y colegios profesionales.

Dictamen 48/97 de 7 de julio: Constitucionalidad del artículo 4 de la Ley

16/1997 de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia.

Dictamen 49/97 de 14 de julio: Procedencia de interponer recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001 y se distribuye entre las Comunidades Autónomas el crédito consignado en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997.

B).- Conflicto positivo de competencias.

Dictamen 22/1997 de 15 de abril, en relación con el párrafo 4 del artículo 3 del Real Decreto 2658/1996, de 27 de diciembre, por el que se regula el Régimen de autorizaciones para la plantación del viñedo.

III. Intervenciones del Consejo Consultivo en Convenios de Colaboración.

Dictamen 19/96 de 9 de julio: Proyecto de Convenio de Colaboración entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Madrid y la Junta de Castilla y León, en materia de extinción de incendios forestales.

Dictamen 53/97 de 28 de julio: Proyecto de Convenio de Colaboración con la Administración del Estado y otras Comunidades Autónomas para la creación del Consorcio para la Presencia y Promoción del Alberguismo Juvenil, así como el Proyecto de Estatutos del mismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arozamena Sierra, J.: “La función consultiva del Consejo de Estado”, en Documentación Administrativa nº 226, abril-junio, 1991.
- Balza Aguilera, J.: “Tendencias de la Administración consultiva”, en Revista Vasca de Administración Pública, nº 41, 1995.
- Blanquer Criado, D.V.: “Consejo de Estado y autonomías”, Tecnos, 1994.
- Bravo-Ferrer Delgado, M.: “Consejo de Estado y Estado Autonomico”, en Revista Española de Derecho Administrativo, nº 60, 1988.
- Escribano Collado, P.: “Las competencias consultivas del Consejo”, en Actualidad Andaluza nº 6/1991.
- Font i Llovet, T.: “Órganos Consultivos”, en Revista de Administración Pública, nº 108, septiembre-diciembre 1985 “Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas”, en Autonomies, nº 8/1987; “Función consultiva y Estado autonómico”, en Revista de Administración Pública, nº 138, septiembre-diciembre 1995.
- García Trevijano, E.: “La función consultiva de las Administraciones Públicas, con especial referencia al consejo de Estado y las Comunidades Autónomas”, en Revista de Administración Pública, nº 133, enero-abril 1994.
- Molas Batllori, I.: “El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña”, en Anuario de Derecho Consitucional y Parlamentario, Universidad de Murcia, nº 4, 1992.
- Montero Chiner, M. J.: “De nuevo sobre el procedimiento y seguridad jurídica: los órganos consultivos autonómicos”, en Revista de Administración Pública, nº 122, mayo-agosto 1990.
- Pérez-Tenessa Hernández. A.: “Perspectivas del Consejo de Estado”, en Revista Española de Derecho Administrativo, nº 22, 1979.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J.: “La funcionalidad de los Consejos Consultivos”, en Revista C. Valenciana d’estudis autonomicos, nº 5/6, 1986.
- Ruiz Miguel, C.: “Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos”, Dykinson, 1995.
- Tolivar Alas, L.: “El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas”, en Revista Española de Derecho Administrativo, nº 28, 1981.
- Trujillo Fernández, G.: “La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado”, en Documentación Administrativa, nº 226, abril-junio 1991; “Los Consejos Consultivos en la organización institucional de las Comunidades Autónomas”.