

EL CONSEJO DE ESTADO Y LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

Joan Oliver Araujo

*Catedrático de Universidad de Derecho Constitucional
Vocal del Consejo Consultivo de las Islas Baleares*

SUMARIO

- 1.- Introducción: La Función Consultiva*
- 2.- El Consejo de Estado*
- 3.- Los Consejos Consultivos Autonómicos*

1. Introducción: La Función Consultiva

Los órganos de la Administración con competencias resolutorias, es decir, los órganos de la Administración activa, necesitan del apoyo técnico de otros órganos para preparar sus decisiones; desarrollándose, de esta manera, la actividad consultiva a través de procedimientos y técnicas de diversa naturaleza (Ramón Parada).

El objeto de este trabajo lo constituyen el Consejo de Estado y los Consejos Consultivos autonómicos. Estos órganos, como ha señalado el profesor Carlos Ruiz Miguel, tienen una serie de notas comunes que los caracterizan: son órganos institucionalizados, son órganos colegiados, tienen competencia general y tienen carácter técnico.

* Síntesis de la Ponencia presentada a las *Primeras Jornadas sobre órganos institucionales de Castilla-La Mancha: órganos consultivos y de control*. Organizadas por el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 12 y 13 de marzo de 1997. El director de estas *Jornadas* fue el profesor Eduardo Espín Templado. El texto íntegro de la Ponencia –debidamente anotado, corregido y actualizado– se ha publicado en la *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, octubre-diciembre de 1997

2. El Consejo de Estado

a) Origen y avatares históricos.

Carta de Bayona de 1808 y Constitución de Cádiz de 1812. Ley de 1 de enero de 1845. Real Decreto de 14 de julio de 1858. Sexenio Revolucionario. La Restauración. Segunda República. Dictadura franquista: Ley de 10 de febrero de 1940 y Ley Orgánica del Estado de 1967. Conclusión: el Consejo de Estado es una institución que ha coexistido con regímenes políticos de muy diverso signo.

b) El Consejo de Estado en la Constitución de 1978.

La Constitución española de 1978, en contra de algunas cualificadas voces que propugnaban su supresión, reforzó la figura del Consejo de Estado al darle rango constitucional; en consecuencia, a partir de este momento, devino indisponible para el legislador ordinario. En concreto, la Constitución española se refiere al Consejo de Estado en su artículo 107: “El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia”.

En desarrollo de este precepto constitucional, se aprobó la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Completada por el Real Decreto 1.674/1980, de 18 de julio, que aprobó el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.

En cuanto a las principales *sentencias del Tribunal Constitucional* que han incidido en esta materia, hemos de recordar las siguientes: la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, y la Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre.

c) Definición del Consejo de Estado.

El Tribunal Constitucional ha afirmado que el Consejo de Estado es un “órgano consultivo con relevancia constitucional, al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece”. A través de sus dictámenes, pretende que el Gobierno y las Administraciones Públicas adecúen su actuación a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

d) Naturaleza del Consejo de Estado.

A partir de la definición que acabamos de dar, podemos afirmar que el Consejo de Estado es un órgano con una naturaleza bifronte: órgano consultivo y órgano de control.

e) Composición del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado (artículos 3 a 15 de su Ley reguladora) actúa en Pleno o en Comisión Permanente. También actúa en Secciones con arreglo a lo que dispone su Reglamento Orgánico. Integran el Consejo de Estado en Pleno: el Presidente, los Consejeros Permanentes, los Consejeros Natos, los Consejeros Electivos y el Secretario General.

Como advierte el profesor López Pina, citando al profesor García de Enterría, en la composición del Consejo de Estado se ve claramente “la preocupación del legislador por lograr el máximo equilibrio entre la competencia jurídica de los Consejeros y la experiencia adquirida en las áreas de Gobierno y Administración”.

f) Competencias del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado debe emitir dictamen en cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno, los Ministros o las Comunidades Autónomas a través de sus Presidentes. La Ley Orgánica distingue con precisión cuando debe emitir el dictamen el Pleno y cuando debe hacerlo la Comisión Permanente (arts. 21 y 22). Asimismo, podrá elevar al Gobierno, las propuestas que juzgue oportunas acerca de cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugiera.

g) Las Comunidades Autónomas ante el dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

El artículo 23.2 de la LOCE dispone que el dictamen del Consejo de Estado será preceptivo para las Comunidades Autónomas “en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes”. La posible inconstitucionalidad de este precepto provocó, en su momento, un fuerte debate doctrinal, sólo apaciguado con la intervención clarificadora del “intérprete supremo de la Constitución”. En efecto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 204/1992, afirmó que “si una Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (art. 148.1.1 CE), crea un órgano superior consultivo semejante, no cabe duda de que puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la LOCE atribuye al Consejo de Estado”. Además, evitando cualquier posible ambigüedad, el Tribunal Constitucional subraya que la creación de un órgano consultivo autonómico no se superpone al Consejo de Estado, sino que lo sustituye.

Esta posibilidad de sustituir el dictamen del Consejo de Estado por el de un

Consejo Consultivo autonómico “equivalente” nos lleva a estudiar, aunque sea de manera muy somera, los órganos de esta naturaleza que se han creado en varias Comunidades Autónomas.

3. Los Consejos Consultivos Autonómicos

a) La previsión estatutaria de un Consejo Consultivo: consecuencias.

Algunos trabajos doctrinales han planteado el tema de en qué medida el reconocimiento estatutario de órganos consultivos autonómicos (casos de Cataluña, Canarias y Extremadura) puede afectar a su régimen jurídico. Cuestión que debe ser analizada.

Hasta el día de hoy (principios de otoño de 1997), han establecido órganos consultivos propios diez Comunidades Autónomas: Cataluña (dos), Canarias, Baleares, Andalucía, Valencia, Aragón, La Rioja, Galicia, Castilla-La Mancha y Murcia. En consecuencia, hay siete Comunidades Autónomas (País Vasco, Asturias, Extremadura, Madrid, Castilla-León, Cantabria y Navarra) que, ante la exigencia legal del dictamen de un alto órgano consultivo, tienen que acudir al Consejo de Estado. Si bien, en la práctica, alguna de estas Comunidades omite sistemáticamente dicho dictamen.

Es evidente que ahora no podemos estudiar en profundidad los once órganos consultivos autonómicos existentes en la actualidad, pero no nos resistimos a dar algunas pinceladas, sobre todo en lo que se refiere a su composición y funcionamiento. Seguiremos para ello el orden cronológico de su creación.

b) El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña.

c) La Comisión Jurídica Asesora de Cataluña.

d) El Consejo Consultivo de Canarias.

e) El Consejo Consultivo de Islas Baleares.

f) El Consejo Consultivo de Andalucía.

g) El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

h) La Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón.

- i) El Consejo Consultivo de La Rioja.**
- j) El Consejo Consultivo de Galicia.**
- k) El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.**
- l) El Consejo Jurídico de la Región de Murcia.**