



Informe dos Servizos Xurídicos sobre a intervención do Consello Consultivo na Tramitación Parlamentaria da Proposición de Lei de Reforma do Estatuto de Autonomía.

Téndose optado, de entre as diferentes posibilidades existentes para proceder á reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia, pola creación dunha comisión especial non permanente, convén aclarar cal é o papel que pode ter durante a tramitación parlamentaria da proposición de lei o Consello Consultivo.

Previamente ao exame da normativa galega, expoñeremos as normas existentes no eido autonómico:

Andalucía

- Lei 4/2005, do 8 de abril, do Consello Consultivo de Andalucía, que establece no seu artigo 1:

“El Consejo Consultivo de Andalucía es el superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos los Organismos y Entes sujetos a Derecho Público de la Junta de Andalucía.

Asimismo, es el supremo órgano de asesoramiento de las Entidades Locales y de los Organismos y Entes de Derecho Público de ellas dependientes. También lo es de las Universidades Públicas andaluzas y de las demás Entidades y Corporaciones de Derecho Público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía, cuando las leyes sectoriales así lo prescriban.

Aragón

- Texto Refundido da Lei do Presidente e do Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de xuño, no que se integra entre outras as leis 1/1995 e 11/2000, de medidas en materia de Gobierno e Administración. O Regulamento xurídico da comisión xurídica asesora se contén no Título VI do Texto Refundido “configurado como órgano colexiado que exerce a función consultiva suprema do Goberno de Aragón.

Castilla-La Mancha

- Lei 11/2003, do 25 de setembro, do Goberno e do Consello Consultivo de Castilla-La Mancha, que dispón no artigo 1:

“Es el superior órgano consultivo de la Junta de Comunidades y de las corporaciones locales de la Comunidad Autónoma.”

Castilla-León

- Lei 1/2002, del Consello Consultivo de Castilla-León, en el que se establece “como el superior órgano consultivo de la Comunidad de Castilla León”.

Cataluña



- Lei 1/1981 del Consello Consultivo da Generalitat, que declara no seu artigo 1:

“1.- Para dar cumplimiento al artículo 41 del Estatuto de Cataluña, el Parlamento crea, por medio de esta ley, el Consejo Consultivo de la Generalidad”.

Canarias

- Lei 5/2002, de 3 de xuño, configura el Consello Consultivo de Canarias no seu artigo 1:

“como el supremo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.”

Extremadura

- Lei 16/2001, do Consello Consultivo de Extremadura, que dispón no artigo 1:

“Es el superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Extremadura”.

Murcia

- Lei 2/1997, do 19 de marzo, do Consello Consultivo da Rexión de Murcia, e dispón que:

“es el superior órgano consultivo en materia de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.”

Navarra

- Lei Foral 8/1999, do Goberno de Navarra (modificada pola Lei 25/2001), que establece no artigo 1:

“Es el órgano consultivo superior de la Comunidade Foral de Navarra”.

A Rioxa

- Lei 3/2001, do Consello Consultivo da Rioxa, no seu artigo 1 declara que:

“es el órgano consultivo supremo de la Comunidade Autónoma de la Rioja”.

Valencia

- Lei 10/1999, do Consello Xurídico Consultivo da Comunidade Valenciana (modificada por Lei 19/1997, Lei 6/2002, Lei 11/2002, Lei 16/2003 e Lei 5/2005); no artigo 1 establece:

“El Consejo Jurídico Consultivo es el supremo órgano consultivo del Consell de la Generalitat y de su administración, y si procede de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Valenciana.”



También lo es de las Universidades Públicas de la Comunidad Valenciana y de las otras entidades y corporaciones de derecho público de la Comunidad Valenciana no integradas en la Administración autonómica.

País vasco

- Lei de 24 de novembro de 2004, da Comisión Xurídica Asesora: elevándose de rango o modelo xurdido do Decreto 187/1999, e quedando definitiva e formalmente no seo dos servizos xurídicos do Goberno vasco.

Islas Baleares

- Lei 5/1993, do Consello Consultivo das Illas Baleares, no seu artigo 1º

“El Consejo Consultivo de las Islas Baleares es el superior órgano consultivo de la Comunidad autónoma de las Islas Baleares”.

Da regulación exposta pódese concluír que existen modelos diferenciados de órganos consultivos no eido autonómico. Pese ás diferenzas observables nas normas que os regulan, poden ser clasificalos seguindo as seguintes opcións:

- a. Supremos órganos consultivos da comunidade autónoma.
- b. Órganos de asesoramento do executivo das comunidades autónomas.
- c. Integrados nos servizos xurídicos de cada administración.

Supremos órganos consultivos de Executivos	Supremos órganos consultivos da Comunidade Autónoma	Comisión xurídica
a) Andalucía b) Castilla-La Mancha c) Valencia d) Murcia	a) Castilla-León b) Cataluña c) Extremadura. d) Navarra e) Rioja f) Canarias g) Asturias h) Illas Baleares	Aragón: Comisión xurídica asesora do Goberno de Aragón. País Vasco: Comisión xurídica asesora do Goberno Vasco

Aquelas comunidades autónomas que optan por configurar os seus consellos consultivos como supremos órganos de comunidades autónomas, de entre elas, Cataluña, Canarias, Extremadura, Cantabria, Asturias de previsión estatutaria, téndose suscitado pola doutrina a relevancia que no seu réxime xurídico puidese ter a devandita previsión, considerándose por un sector que a previsión estatutaria incidía sobre o ámbito material, sendo imprescindible para que o consello puidese exercer determinadas competencias, en concreto as que inciden, aínda que dende un enfoque consultivo, na potestade legislativa dos parlamentos autonómicos, de tal forma que os consellos consultivos extraestatutarios só poden incidir no ámbito da organización político-administrativo, quedando excluído do seu radio funcional a actividade parlamentaria, postura hoxe amplamente superada, e unanimemente aceptada a



liberdade do lexislador á hora de configurar o modelo de consello consultivo autonómico. Sen esquecer que dende un punto de vista da configuración interesa neste intre a relación entre a función consultiva e o poder lexislativo, dende esta perspectiva a natureza da función do órgano consultivo autonómico que intervén sobre o Parlamento é substancialmente diferente da función de control xurídico do Goberno e da Administración e por ende pódense agrupar en relación a esa competencia ditaminadora sobre a adecuación o estatuto dos proxectos e proposicións de lei sometidos a debate e aprobación do parlamento e/ou facultativa das cámaras autonómicas para elevar consulta, en dous grandes bloques, no primeiro atopáranse os consellos consultivos das comunidades autónomas que a seguir se relacionan:

Cataluña

Artículo 8

El Consejo Consultivo de la Generalidad dictaminará en los siguientes casos: Primero: Sobre la adecuación al Estatuto de Cataluña de todos los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación por el Parlamento de Cataluña, a iniciativa de dos grupos parlamentarios, de una décima parte de los Diputados, o del Consejo Ejecutivo. Segundo: Previamente a la interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno o por el Parlamento de Cataluña, a iniciativa de dos grupos parlamentarios o de una décima parte de los Diputados, o del Consejo Ejecutivo.

Artículo 9

1.- En el supuesto previsto en el caso Primero del artículo 8, el o los proponentes, en el plazo de tres días hábiles a partir de la publicación en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* del texto aprobado por la correspondiente Comisión, así como de las enmiendas que se mantuvieron para su discusión en el Pleno, deberán comunicarlo a la Mesa del Parlamento, la cual remitirá las solicitudes de dictamen al Consejo Consultivo. Este elaborará el dictamen pertinente en el plazo máximo de un mes y acto seguido será remitido a la Mesa del Parlamento.

2.- Si transcurrido el plazo previsto en el apartado anterior el Consejo Consultivo no hubiere elaborado el dictamen pertinente, se entenderá que no tiene objeción alguna que hacer al texto del proyecto o proposición de ley.

3.- En cualquier caso, el correspondiente procedimiento legislativo quedará suspendido hasta que no se elabore el dictamen pertinente o haya transcurrido un mes sin que el Consejo Consultivo lo haya tramitado a la Mesa del Parlamento.

Artículo 10

1.- En el supuesto previsto en el número Segundo del artículo 8, los Grupos parlamentarios o los Diputados a quienes se reconoce la iniciativa, en el plazo ordinario de cuarenta días hábiles a partir de la publicación de la ley o disposición normativa con fuerza de ley contra la cual se pretenda interponer recurso de inconstitucionalidad, deberán comunicarlo a la Mesa del Parlamento, que remitirá al Consejo Consultivo la solicitud de dictamen. Este entregará el dictamen pertinente en un plazo no superior a los quince días a contar desde el día de la recepción de la petición.

2.- Una vez recibido el dictamen, el Presidente del Parlamento ordenará su publicación en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*. Si, en el plazo de cinco días de haberse publicado, los proponentes, tres Grupos parlamentarios, o una quinta parte de los Diputados comunicaran al



Presidente del Parlamento la pretensión de interponer el recurso de inconstitucionalidad, éste convocará el Pleno en un plazo de cinco días.

Navarra

Artículo 16. Dictamen del Pleno del Consejo.

1. El Consejo de Navarra en Pleno deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes asuntos:
 - a) Reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento dle Régimen Foral de Navarra.

Artículo 18. Otros dictámenes.

El Consejo de Navarra emitirá asimismo dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por acuerdo del Gobierno de Navarra, a través de su Presidente, por propia iniciativa o a instancia de entidades u organismos de Navarra sujetos a derecho público, o por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales”.

Canarias

Artículo 11.- Dictámenes preceptivos.

1. El Consejo Consultivo dictaminará preceptivamente sobre los siguientes asuntos:
 - A. De competencia del Parlamento.
 - a) Propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía.
 - b) Proyectos de ley, antes de su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.
 - c) Propositiones de ley tomadas en consideración.
 - B. De competencia del Gobierno.
 - a) Proyectos de decretos legislativos.
 - b) Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea.
 - c) Disposiciones reglamentarias en materia de Régimen Económico-Fiscal de Canarias, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4 del artículo 12.
 - d) Proyectos de convenios y acuerdos con otras Comunidades Autónomas regulados en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía.
 - e) Conflictos de competencias entre las entidades locales canarias.
 - C. Actuaciones ante el Tribunal Constitucional.



a) Interposición de recursos de inconstitucionalidad por las instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

b) Conflictos de competencias y de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

D. De legalidad de la actuación de las administraciones públicas canarias.

a) Propuestas de acuerdos y de resoluciones de los órganos de la Administración autonómica y de los cabildos insulares, ayuntamientos y universidades canarias cuando así lo disponga la legislación aplicable.

b) Revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativos, y recurso de revisión.

c) Nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa.

d) Nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del concesionario.

e) Reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial.

f) Creación o supresión de municipios y alteración de términos municipales.

g) Cualquier otra actuación administrativa de las universidades y administraciones públicas canarias para la que se exija en una ley el dictamen del Consejo Consultivo como requisito previo.

2. En los supuestos en que la legislación estatal requiera consulta del Consejo de Estado, la competencia para dictaminar se entenderá que corresponde al Consejo Consultivo de Canarias, cuando se trate de disposiciones y actuaciones de las administraciones públicas canarias en el ejercicio de las competencias que les son propias.

3. Las disposiciones reglamentarias y resoluciones administrativas sobre asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo expresarán si se acuerdan conforme con el dictamen o se apartan de él. En el primer caso, se usará la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias"; en el segundo, la de "visto el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias".

Artículo 12.- Solicitud del dictamen.

1. El dictamen sobre los asuntos de los apartados A, B, y C del apartado 1 del artículo anterior será recabado, según los casos, por el Presidente del Parlamento o del Gobierno. Excepcionalmente, por razones de urgencia, la solicitud de dictamen relativa a los proyectos de decreto podrá efectuarla el Presidente del Gobierno sin requerir la toma en consideración previa por el Gobierno.

En el supuesto de conflicto en defensa de la autonomía local, recabará el dictamen el Presidente de la corporación, previo acuerdo del órgano plenario de ésta, adoptado por mayoría absoluta.

2. Si el Gobierno, un grupo parlamentario o la quinta parte de los diputados denunciaran la omisión del preceptivo dictamen del Consejo en los supuestos previstos en el artículo 11, A y B.a), tal dictamen deberá ser recabado por el Presidente del Parlamento.

3. El dictamen sobre los asuntos comprendidos en el apartado D del artículo 11 será recabado, según los casos, por el Consejero competente, el Presidente del Cabildo, el Alcalde o el Rector de la Universidad.



4. Cuando el dictamen verse sobre lo previsto en el apartado 1.B.c) del artículo 11, y el Gobierno hubiera ya acordado con la Administración del Estado una modificación legal, aún no promulgada, que afecte estos reglamentos, se podrá solicitar por el propio Gobierno dictamen sobre las modificaciones reglamentarias a introducir. En este caso, la efectividad del dictamen quedará condicionada a la entrada en vigor de aquella modificación legal proyectada.

Artículo 13.- Dictámenes facultativos en procedimientos legislativos.

La Mesa podrá recabar, a través de la Presidencia del Parlamento, dictamen sobre los textos alternativos de enmiendas a la totalidad aprobados por el Pleno referentes a proyectos y proposiciones de ley en tramitación.

Igualmente, la Mesa, a propuesta de las Mesas de las Comisiones, podrá recabar, a través de la Presidencia del Parlamento, dictamen sobre la adecuación constitucional y estatutaria de los informes de las ponencias sobre proyectos y proposiciones de ley. La consulta, que tendrá carácter excepcional, se ceñirá a los artículos y disposiciones que alteren el texto inicial a consecuencia de la incorporación de enmiendas.

Artículo 14.- Dictámenes facultativos.

Los Presidentes del Parlamento y del Gobierno podrán recabar además dictámenes en asuntos de especial relevancia. El objeto de la consulta deberá expresarse con claridad y precisión delimitando el alcance e incidencia de la materia o disposiciones afectadas y el ámbito concreto del pronunciamiento del Consejo.

Castela-León.

Artículo 5. Consultas facultativas.

1. El presidente de la Junta de Castilla y León y el Presidente de las Cortes de Castilla y León podrán recabar el dictamen del Consejo Consultivo en aquellos asuntos no incluidos en el artículo anterior que por su especial trascendencia o repercusión lo requieran.
2. No podrá ser objeto de consulta ningún asunto que estuviera en tramitación en las Cortes de Castilla y León, salvo por acuerdo unánime de la Mesa de las Cortes oída la Junta de Portavoces.

A Rioja

Artículo 10

3. El Consejo prestará asistencia al Parlamento de la Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara.

O artículo 102 do Regulamento do parlamento da Rioja , regula o proceder para solicitar informe polo seu Parlamento.

E nun segundo gran bloque os consellos consultivos das restantes comunidades.



Normativa na Comunidade Autónoma de Galicia.

Na Comunidade Autónoma galega, non existe previsión estatutaria expresa, creado pola Lei 9/1995, do 10 de novembro, como superior órgano consultivo do Goberno de Galicia, así o recolle o seu artigo 1: “Créase o Consello Consultivo de Galicia , como órgano superior consultivo da Xunta de Galicia”., do restante texto normativo transcribimos aqueles preceptos que teñen relación coa cuestión obxecto de consulta:

Artigo 11

O Consello Consultivo será consultado preceptivamente nos supostos seguintes :

- a) Proxectos de reforma do Estatuto de autonomía de Galicia.

Artigo 12

1 En asuntos de competencia da Xunta o ditame do Consello Consultivo de Galicia será solicitado polo Presidente da Xunta

2 Corresponderalle aos presidentes das entidades locais solicitalo ditame do Consello Consultivo de Galicia naqueles supostos en que a lexislación o requira.

Artigo 13

O Presidente da Xunta, o Consello, os conselleiros e os presidentes dos organismos e entes públicos poderán solicitar dictame do Consello Consultivo sobre aqueles asuntos non incluídos no artigo precedente cando a especial transcendencia do asunto así o requira.

Da análise da normativa transcrita tírase que o seu deseño competencial foi concebido estrictamente como superior órgano consultivo da Xunta. Suficientemente claro e neste senso o preámbulo da lei : “ Este consello terá por obxecto constituírse como superior órgano consultivo do goberno de Galicia de carácter técnico-xurídico, con ánimo de mellorar a actuación administrativa, en canto que aumentará a garantía de legalidade das decisións que se poidan adoptar no marco do Estado social e democrático de dereito

A maior abundamento acudimos aos antecedentes lexislativos, como criterio interpretativo, e comprobamos que na súa tramitación parlamentaria os diferentes modelos competenciais existentes foron obxecto dun longo debate como reflicte o informe da Ponencia (BOPG núm. 322 ,do 29 de setembro de 1995) ao terse presentado emendas polo G.P. Socialista destinadas a variar o deseño competencial e a convertelo nun órgano de control da estatutariedade da acción lexislativa da comunidade autónoma (emenda núm 20 e 21 ao artigo 11) Emenda núm. 20 “ Adecuación ao Estatuto de autonomía de Galicia de todos os proxectos e proposicións de lei en trámite parlamentario, por iniciativa de dous grupos parlamentarios ou das dúas quintas partes dos deputados, segundo o procedemento e os prazos establecidos no artigo 18, que suspenderá a tramitación parlamentaria. “ampliando neste senso ao Parlamento a lexitimación para solicitar ditame facultativo (emenda núm. 24, artigo 11 bis: “O Presidente do Parlamento



de Galicia, de acordo coa Mesa, poderá solicitar do Consello Consultivo ditame naqueles casos que non sexa preceptivo”) Rexeitadas, segundo recolle o informe da ponencia, despois dun fondo debate, por confrontar dous modelos competenciais diferentes. O proxecto de lei do Goberno recolle un modelo inspirado no Consello de Estado fundamentalmente na súa vertente administrativa. Pola súa banda, as emendas do Grupo Parlamentario Socialista tentan incorporar o modelo das comunidades catalana e canaria, o ponente popular manifesta a súa desconformidade co contido das emendas núm. 20 e 21 e propón o modelo competencial que reflicte o texto do proxecto, aceptando de xeito parcial a emenda núm. 22, no que se refire aos proxectos de reforma do Estatuto de Autonomía (BOPG núm. 322).

No debate do ditame no Pleno da Cámara (Diario de Sesións núm.74), de novoponse de manifesto as dúas posturas existentes, ao longo da súa tramitación parlamentaria, respecto do modelo de consello consultivo, e por cal delas opta o lexislador: un consello consultivo que se configura como órgano supremo de consulta da Xunta de Galicia.

Conclusións

A vista do anterior debemos concluír:

Primeiro.- O Consello Consultivo non ten, conforme á normativa vixente, competencia para ditaminar sobre unha proposición de lei de reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia a petición do Parlamento.

Segundo.- O ditame preceptivo do Consello Consultivo queda exclusivamente previsto para os proxectos de reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia, como recolle o artigo 11.a.) e non para outras propostas de reforma:proposicións de lei. Non debemos esquecer o risco e disfuncións que suporía trasladar o debate político ao ámbito xurídico sen previsión normativa nin da vía nin das posibles consecuencias.

Terceiro.- Finalmente hai que subliñar que este órgano ten unha función preventiva ou asesora, é dicir, sempre actuará con carácter previo aos acordos tomados polos órganos executivos lexitimados para solicitar o seu informe, e nunca aparece definido como un control *ex post* dunha actuación gubernamental nin moito menos parlamentaria.

Santiago de Compostela, 9 de marzo de 2006