

# Consells consultius autonòmics: anàlisi crítica de les darreres reformes

**Anna M. Pla Boix**

Professora de Dret Constitucional de la Universitat de Girona

Email: anna.pla@udg.edu

## **Autonomous consultative councils in Spain: critical analysis of recent reforms**

**ABSTRACT** This article examines the recent reforms of the Consultative Councils in Spain. Formally, it is divided into two parts. Firstly, this paper examines the recent abolition of the Consultative Councils in Madrid and Extremadura, and the legal reforms that have affected the Consultative Council in Galicia and the Council for Statutory Guarantees of Catalunya. On this basis, the second part of the article analyzes the legal and political arguments put forward to defend these new regulatory frameworks. To do so, it reviews the constitutional limits and some political and academic debates about the decentralization process of the consultative function in the State of Autonomies. This article concludes with a critical review of the recommendations of the Commission for the Reform of Public Administration.

**KEYWORDS** Consultative Council; Council for Statutory Guarantees of Catalunya; institutional organisation of the Autonomous Communities; State of Autonomies, legal reform.

**RESUM** L'article examina les darreres reformes normatives d'incidència en la regulació dels consells consultius autonòmics. Formalment, es divideix en dues parts. A la primera, s'analitza la recent supressió dels consells consultius a Madrid i Extremadura així com les reformes recents que han afectat el Consell Consultiu de Galícia i el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya. Partint d'aquesta base, a la segona part de l'article s'analitzen els arguments jurídics i polítics esgrimits per justificar aquests nous marcs normatius. Per fer-ho, l'article analitza els límits constitucionals i els debats polítics i acadèmics projectats en el procés de descentralització de la funció consultiva a l'Estat autonòmic. L'article conclou amb una lectura crítica de les recomanacions de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques d'incidència en la matèria.

**PARAULES CLAU** Consell Consultiu; Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya; Institucions d'autogovern autonòmiques; Estat autonòmic; reformes normatives.

---

Article rebut el 04/07/2016; acceptat el 18/10/2016.

## 1. Presentació: revisant l'organigrama institucional autonòmic

El mes de desembre de 2015, els plenaris de les assemblees legislatives d'Extremadura i Madrid varen aprovar la supressió dels seus respectius consells consultius. En ambdós casos, la decisió política de suprimir aquestes institucions d'autogovern autonòmiques es prenia adduint motius de naturalesa estrictament econòmica. Així consta als preàmbuls d'ambdues lleis que han articulat la supressió d'aquestes institucions,<sup>1</sup> on s'apel·la, explícitament, al context de crisi econòmica i al subsegüent compromís assumit amb l'estabilitat pressupostària, l'austeritat i sostenibilitat del sector públic autonòmic. És més, a la dicció literal de les normes, els costos de manteniment d'aquestes institucions d'autogovern es valora com una despesa prescindible.<sup>2</sup> Partint d'aquesta justificació, les funcions consultives s'encomanen, per manament legal, a unes comissions jurídiques assessores que es creen *ex novo* per les mateixes normes que suprimeixen els consells consultius. Val a dir que l'estatut, la composició i les funcions d'aquestes noves comissions jurídiques assessores es dissenyaran seguint uns paràmetres similars.

Als efectes que aquí interessin, l'estudi dels debats parlamentaris celebrats amb motiu de la tramitació d'ambdues iniciatives posa de manifest que les discussions sobre la supressió dels consells consultius van més enllà dels arguments estrictament econòmics. Ineludiblement, aquests debats s'acaben projectant en lectures crítiques sobre quina ha estat la composició i naturalesa d'aquests òrgans consultius i la posició que han ocupat els darrers anys dins l'organigrama institucional. En el rerefons d'aquests debats plana, a més, una qüestió fonamental que els condiciona decisivament i que s'erigeix com un tema latent a l'hora de discutir l'oportunitat de la supressió d'aquestes

---

1. Llei 7/2015, de 28 de desembre, de supressió del Consell Consultiu madrileny (*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* núm. 309, de 29 de desembre de 2015, p. 8) i Llei 19/2015, de 23 de desembre, per la qual es deroga la Llei 16/2001, de 14 de desembre, reguladora del Consell Consultiu d'Extremadura (*Diario Oficial de Extremadura*, núm. 248, de 29 de desembre de 2015, p. 39463).

2. N'és un bon exemple el preàmbul de la llei madrilenya, on, textualment, s'adverteix que la decisió de suprimir el Consell Consultiu autonòmic respon a la necessitat de "prioritzar la prestació dels serveis essencials i reduir aquelles despeses que no siguin absolutament imprescindibles". Semblantment es pronuncia l'exposició de motius de la llei extremeña 19/2015, de 23 de desembre, quan proclama que "l'execució de polítiques de racionalització i efectivitat dels recursos públics de la Comunitat" justifiquen la supressió d'aquesta institució.

institucions d'autogovern autonòmiques: la presa de posició sobre quina ha de ser l'evolució futura de l'Estat de les autonomies. Més concretament, la conveniència o no de mantenir i consolidar el procés de descentralització en el pla institucional. Des de posicions favorables a la supressió dels consells consultius es defensa la necessitat, en l'actual context polític i econòmic, de renunciar voluntàriament a aquestes institucions per evitar el que es titlla de “duplictat institucional”, bo i apostant per enfortir les institucions centrals que compleixen funcions anàlogues, en aquest cas el Consell d'Estat. Decisions que, indefugiblement, obren una involució del procés de descentralització de la funció consultiva desplegat progressivament les darreres dècades.

Les anteriors previsions s'han de valorar prenent en consideració que no són, ni molt menys, les primeres mesures de supressió d'institucions d'autogovern autonòmiques que s'acorden adduint l'actual context de crisi i la voluntat d'evitar duplicitats valorades com innecessàries i econòmicament costoses. De fet, la reducció de la despesa pública i l'argument polític favorable a reforçar la centralització, projectat especialment amb relació a l'organigrama institucional autonòmic i les competències que té encomanades, serien arguments esgrimits explícitament a Castella-la Manxa quan s'acordà recentment la supressió del seu Defensor del Poble, el Consell Econòmic i Social i la Sindicatura de Comptes<sup>3</sup>. El seu Consell Consultiu no seria suprimit, per bé que se'n discutiria l'oportunitat. En tot cas, a diferència dels altres casos esmentats, les lleis castellano-manxegues que consoliden aquesta supressió addueixen explícitament la voluntat política d'evitar duplicitats institucionals. Un bon exemple n'és l'exposició de motius de la Llei 12/2011, de 3 de novembre, de supressió del Defensor del Poble, on s'esgrimeix l'existència d'una “multiplicitat d'institucions autonòmiques”, cosa que “suposa, sense cap dubte, un atac a l'eficiència administrativa i una duplictat de despeses de difícil justificació”. Partint d'aquesta base, resol que “aquestes raons d'austeritat de la despesa, major eficiència i duplictat innecessària d'aquesta institució, perquè existeix el Defensor estatal que compleix la mateixa tasca, imposen la supressió d'aquesta institució”. En termes igualment taxatius es pronuncia el preàmbul de la Llei 1/2014, de 24 d'abril, de supressió de la Sindicatura de Comptes manxega quan

---

3. Per a una ampliació, vegeu la Llei 12/2011, de 3 de novembre, de supressió del Defensor del Poble de Castella-la Manxa (BOE núm. 61, de 12 de març de 2012, p. 22931); la Llei 13/2011, de 3 de novembre, de supressió del Consell Econòmic i Social de Castella-la Manxa (BOE núm. 61, de 12 de març de 2012, p. 22934), i la Llei 1/2014, de 24 d'abril, de supressió de la Sindicatura de Comptes (*Diario Oficial de Castilla-La Mancha* núm. 95, de 21 de maig de 2014, p. 13044).

justifica aquesta decisió remetent-se a les recomanacions de l'Informe de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques, avalades el 21 de juny de 2013 pel Consell de Ministres del Govern espanyol. La norma recorda que aquest Informe fa referència a la necessitat d'evitar duplicitats també amb relació als òrgans de control extern de les Comunitats autònomes, motiu pel qual es proposa que sigui el Tribunal de Comptes «l'òrgan de fiscalització de l'Administració autonòmica».<sup>4</sup> Val a dir que aquests arguments han estat objecte d'interessants crítiques doctrinals.<sup>5</sup>

Altres comunitats autònomes han avançat també en la mateixa direcció d'afèblir l'organigrama d'institucions d'autogovern pròpies, esgrimint en seu parlamentària els mateixos arguments. Així per exemple, amb relació a la institució dels defensors del poble autonòmics, la Regió de Múrcia i el Principat d'Astúries n'han aprovat la supressió,<sup>6</sup> mentre que a La Rioja s'optaria per suspendre la seva activitat, justificant-ho també amb l'austeritat en la gestió dels recursos públics i la recerca “d'una major eficiència i l'eliminació de duplicitats”.<sup>7</sup> En seu parlamentària també es debatiria sobre la conveniència de suprimir o reformar els seus respectius consells consultius.<sup>8</sup> Semblantment,

---

4. Més concretament, l'exposició de motius de la llei recorda que “En el contexto de profunda crisis económica que afecta a todas las administraciones, el 21 de junio de 2013, el Consejo de Ministros del Gobierno de España aprobó el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, en el que se hace referencia a la necesidad de evitar duplicidades, también en relación con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas. Concretamente, tras el análisis de la normativa reguladora, así como del presupuesto, estructura, personal y número de informes de las instituciones autonómicas correspondientes al ejercicio 2012, como también de las sugerencias formuladas a través del buzón del ciudadano (en el sentido de suprimir los organismos autonómicos para evitar redundancias y duplicidades), propone que sea el Tribunal de Cuentas el órgano de fiscalización de la Administración Autonómica, al objeto de racionalizar, optimizando los recursos existentes, el sistema de control externo”.

5. Vegeu, per a totes, Ordoki, “Requiem por la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha”, 35-40.

6. Vegeu l'article 68 de la Llei de la Regió de Múrcia 14/2012, de 27 de desembre, de mesures tributàries, administratives i de reordenació del sector públic regional (*Boletín Oficial de la Región de Murcia* núm. 301, de 31 de desembre de 2012, p. 54033), i la Llei del Principat d'Astúries 2/2013, de 21 de juny, de supressió del Procurador General (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* núm. 151, d'1 de juliol de 2013).

7. Llei 9/2013, de 21 d'octubre, de suspensió de la Llei 6/2006, de 2 de maig, del Defensor del Poble de la Rioja (BOE núm. 266, de 6 de novembre de 2013, p. 89172).

8. A tall d'exemple, vegeu la Proposició de llei presentada pel Grup Parlamentari Popular de modificació de la Llei del Principat d'Astúries 1/2004, de 21 d'octubre, del Consell Consultiu (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* núm. 7.2, de 21 de novembre de 2012).

aquests arguments han estat recentment esgrimits a les Corts de Castella i Lleó a l'hora de debatre l'estatut i les funcions de la institució consultiva pròpia.<sup>9</sup> I més enllà de l'escenari parlamentari, les hemeroteques donen bon testimoni també d'altres arguments que planen en els debats més mediàtics entorn de la conveniència de mantenir, reformar o, àdhuc, suprimir aquestes institucions. Destaquen especialment les reflexions crítiques projectades a avaluar econòmicament els costos i el volum dels dictàmens que emeten, plantejades sovint des d'una perspectiva comparada bo i prenent en consideració les diferències entre comunitats autònomes.<sup>10</sup>

Coetàniament, altres autonomies han procurat garantir la pervivència futura de les seves institucions consultives, bé sigui revisant-ne l'estatut jurídic, bé sigui ampliant puntualment les funcions que tenen encomanades. En són un bon exemple Galícia i Catalunya. En el cas gallec, l'aprovació de la Llei 3/2014, de 24 d'abril, del Consell Consultiu de Galícia, que deroga l'anterior llei reguladora de la institució, aprovada l'any 1995,<sup>11</sup> ha vertebrat una reforma d'abast general que incorpora canvis substancials en matèries especialment sensibles, com la concernent al sistema d'elecció dels seus membres o la regulació del catàleg de funcions que té encomanades. I projectant-ho a Catalunya, la darrera reforma normativa d'incidència en la matèria amplia el catàleg de funcions encomanades al Consell de Garanties Estatutàries, en uns termes que poden plantejar, com s'estudiarà a les pàgines que segueixen, debats interpretatius.

---

9. Serveixi d'exemple el debat parlamentari tingut el 30 de novembre de 2015 i publicat al *Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León* núm. 61, de 30 de novembre de 2015, especialment la intervenció del diputat del grup parlamentari de Ciudadanos senyor Delgado Palacios, favorable a la supressió de la institució. Pel que fa a les darreres reformes normatives d'incidència en l'organització i funcionament del Consell Consultiu, vegeu la Llei 1/2002, de 9 d'abril, del Consell Consultiu de Castella i Lleó (*Boletín Oficial de Castilla y León* núm. 76, de 22 d'abril); la Llei 4/2013, de 19 de juny, per la qual es modifica l'organització i funcionament de les institucions pròpies de la Comunitat de Castella i Lleó (*Boletín Oficial de Castilla y León* núm. 126, de 3 de juliol de 2013, p. 44516), i la Resolució de 5 de febrer de 2014 de la Mesa de les Corts de Castella i Lleó per la qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament del seu Consell Consultiu (*Boletín Oficial de Castilla y León* núm. 36, de 21 de febrer de 2014).

10. Aquests mateixos arguments també s'han projectat ineludiblement en seu parlamentària. Serveixi d'exemple, per a totes, la intervenció del president del Consell Consultiu de Castella i Lleó en la presentació de la memòria corresponent a l'any 2014, publicada al *Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León* de 30 de novembre de 2015. Vegeu també Blanquer Criado, *Consejo de Estado y Autonomías*. Del mateix autor, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*.

11. BOE núm. 127, de 26 de maig de 2014.

Així doncs, ens trobem en un àmbit que està essent objecte de reformes estructurals que abasten més enllà del que és pròpiament la discussió sobre si cal garantir la pervivència d'aquestes institucions consultives i, si escau, quina ha de ser la seva naturalesa jurídica, composició i funcions. En el rerefons d'aquests debats, i clau de volta dels arguments que s'hi esgrimeixen, sempre planen diferents maneres d'entendre quina ha de ser l'evolució futura de l'Estat autonòmic. Més concretament, l'estudi d'aquestes iniciatives palesa posicions polítiques irreconciliables sobre quin hauria de ser el disseny òptim de l'organigrama institucional autonòmic i quines competències pot assumir en l'actual context de crisi econòmica. Per això, l'estudi crític de les reformes normatives esmentades no pot bandejar la referència al context polític i parlamentari en el qual es prenen aquestes decisions, i més concretament les aritmètiques i conjuntures polítiques que les propicien.

Justament, l'objectiu d'aquest article se centrarà a analitzar críticament aquestes darreres reformes, prenent en consideració les diferents variables que, directament o tangencialment, es valoren quan es discuteix sobre l'oportunitat de mantenir, esmenar o suprimir els consells consultius autonòmics. Per fer-ho possible, l'article s'estructurarà, formalment, en dues parts. A la primera s'esbossa críticament l'estat de la qüestió pel que fa a les darreres reformes legislatives d'incidència en la matèria. Partint d'aquesta base, a la segona part de l'article s'analitzen també críticament els arguments jurídics i d'oportunitat política esgrimits en seu parlamentària i acadèmica per justificar aquests canvis.

## **2. De la supressió de consells consultius autonòmics a la revisió o ampliació de les seves funcions: reflexions crítiques**

### **2.1. Estudi comparat de la supressió institucional a Madrid i Extremadura**

Les supressions dels consells consultius a Madrid i Extremadura presenten uns perfils que les fan especialment interessants de ser estudiades emprant el mètode comparatiu. D'entrada, aquest estudi comparat permet posar de manifest que les lleis autonòmiques que han vertebrat aquesta supressió ins-

titucional s'han tramitat i aprovat mercès a diferents aritmètiques parlamentàries. En el cas de la Comunitat de Madrid, la supressió del seu Consell Consultiu és un compromís que figura a l'acord d'investidura subscrit entre el Partit Popular i Ciutadans per donar suport a la candidatura de Cristina Cifuentes a la presidència de la Comunitat.<sup>12</sup> D'aquesta manera, la Llei 7/2015, de 28 de desembre, de supressió del Consell Consultiu madrileny, s'aprovaria amb l'aval d'ambdues formacions, l'abstenció de Podem i l'oposició del grup socialista.<sup>13</sup> Contràriament, en el cas extremeñy, la Llei 19/2015, de 23 de desembre, per la qual es deroga el seu Consell Consultiu, seria aprovada amb els vots favorables de socialistes i Podem, l'abstenció de Ciutadans i l'oposició del grup popular.<sup>14</sup> Així doncs, en la presa de posició de les diferents formacions es tindran en consideració, prioritàriament, conjuntures polítiques i criteris d'oportunitat i agenda projectats singularment a l'escenari parlamentari autonòmic. Aquesta circumstància no obstarà, però, que hi hagi presa de posició de les diferents formacions polítiques d'àmbit estatal. De fet, el mateix govern popular es posicionaria expressament a favor de la supressió dels consells consultius autonòmics quan va avalar, en seu de Consell de Ministres el juny de 2013, les recomanacions de l'Informe de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques, com s'estudiarà a les pàgines que segueixen.

Més enllà d'aquestes circumstàncies, ambdues iniciatives presenten similituds de fons remarcables. D'entrada, aquestes similituds es projecten en els arguments esgrimits per justificar, en ambdós casos, la decisió presa. En els debats parlamentaris celebrats amb motiu de la tramitació d'ambdues normes hi planen dos arguments de fons: la voluntat de reduir la despesa pública suprimint una institució que es considera, en essència, excessivament costosa i la voluntat de despolititzar la composició d'aquests òrgans consultius, enfortint la professionalització i imparcialitat dels membres que acompleixin les funcions consultives que tenen encomanades.<sup>15</sup> En ambdós casos, a més, s'opta

12. Compromís 9è de l'acord d'investidura entre Partit Popular i Ciutadans a la Comunitat de Madrid, de 19 de juny de 2015, on es diu: "Eliminación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y despolitización de la Cámara de Cuentas".

13. Per a una ampliació sobre els debats i el sentit de la votació al plenari, vegeu el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid* núm. 107, de 23 de desembre de 2015.

14. Per a una ampliació sobre els debats i el sentit de la votació al plenari, vegeu el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura* núm. 14-P, de 17 de desembre de 2015.

15. En aquest sentit, resulta il·lustrativa la intervenció del diputat senyor Trinidad Martos a l'Assemblea de Madrid el 23 de desembre de 2015, quan va identificar els dos motius fona-

per articular un canvi de model emparant-se en la previsió de la disposició addicional 17a de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Aquesta disposició estableix que l'Administració consultiva pot articular-se mitjançant òrgans específics dotats d'autonomia orgànica i funcional respecte a l'Administració activa o bé a través dels serveis jurídics d'aquesta Administració. En aquest darrer cas, s'estableix que aquests serveis no podran estar subjectes a dependència jeràrquica, ja sigui orgànica o funcional, ni podran rebre instruccions, directrius o qualsevol classe d'indicació dels òrgans que hagin elaborat les disposicions o produït els actes objecte de consulta, i s'estableix que, en tot cas i donant compliment a aquestes garanties, actuaran col·legiadament. Emparant-se en aquesta darrera previsió, tant a Madrid com a Extremadura la supressió dels consells consultius se supleix amb la creació de sengles comissions jurídiques assessores, adscrites als serveis jurídics de les comunitats i creades coetàniament i *ex novo* per les lleis que suprimeixen els consells. En ambdós casos, el seu estatut, règim organitzatiu i de funcionament s'ha desplegat reglamentàriament en dates recents. En el cas de la Comissió Jurídica de la Comunitat de Madrid, el seu reglament d'organització i funcionament s'ha aprovat pel Decret 5/2016, de 19 de gener.<sup>16</sup> Uns dies més tard, per l'Ordre 130/2016, de 26 de gener, s'aprovava la convocatòria pública per a la provisió de lletrats vocals de la Comissió.<sup>17</sup> El Decret 20/2016, de 15 de març, resolvia la convocatòria esmentada.<sup>18</sup> Semblantment, en el cas de la Comissió Jurídica d'Extremadura la regulació del seu estatut, organització i funcionament també ha estat aprovada en dates recents pel Decret 3/2016, de

---

mentals que justifiquen la iniciativa en els següents termes: “reducció de gasto público y la necesidad de reforzar la profesionalización e imparcialidad de los miembros del supremo Órgano Consultivo de la Comunidad de Madrid”. Pel que fa al primer motiu esgrimiria que “la actual composición del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid suponía un alto coste para las arcas públicas”. Quant al segon argument, “no menos importante, la indeclinable imparcialidad que ha de presidir dicho órgano consultivo, que resulta incompatible con la presencia de miembros marcados por un claro perfil político”. A parer del grup promotor, “Tales razones son suficientes y hacen imprescindible el cambio de modelo hasta ahora vigente”.

16. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* núm. 16, de 20 de gener de 2016, p. 6.

17. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* núm. 22, de 27 de gener de 2016, p. 6.

18. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* núm. 64, de 16 de març de 2016, p. 10. La presència de la Comissió s'aprovava pel Decret 22/2016, de 22 de març, publicat al *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* núm. 70, de 23 de març de 2016, p. 11.



12 de gener,<sup>19</sup> impugnat per cert a la jurisdicció contenciosa administrativa.<sup>20</sup> Pel Decret 13/2016, de 23 de febrer, es nomenaven els vocals de la Comissió, i pel Decret 15/2016, d'1 de març, se'n designava la presidència.<sup>21</sup>

Als efectes que aquí interessen, tant la Comissió Jurídica d'Extremadura com la Comissió Jurídica Assessora de la Comunitat de Madrid presenten d'entrada uns perfils similars. Primerament, es tracta d'òrgans col·legiats adscrits als serveis jurídics de la comunitat (advocacies generals de la Junta d'Extremadura i de la Comunitat de Madrid). Segonament, ambdues comissions les integren juristes, funcionaris de carrera, amb un mínim de deu anys d'antiguitat, nomenats en ambdós casos per decret del govern autonòmic. Ara bé, en el cas de la Comissió madrilenya la selecció dels vocals es realitza mitjançant concurs públic,<sup>22</sup> a diferència dels vocals de la Comissió extremeña, que són nomenats per designació política.<sup>23</sup> Emprant diferents formulacions, ambdues regulacions procuren garantir l'autonomia orgànica i funcional de l'òrgan, així com la independència dels vocals i la seva dedicació exclusiva a l'exercici de les funcions que tenen encomanades.<sup>24</sup> Val a dir que, malgrat que

19. Decret 3/2016, de 12 de gener, pel qual es modifica el Decret 99/2009, de 8 de maig, pel qual s'aprova el Reglament d'Organització i Funcionament dels Serveis Jurídics de la Comunitat Autònoma d'Extremadura i el Decret 261/2015, de 7 d'agost, pel qual s'estableix l'estructura orgànica de la Conselleria d'Hisenda i Administració Pública, publicat al *Diario Oficial de Extremadura* núm. 11, de 19 de gener de 2016.

20. Recurs contenciós administratiu en tràmit, interposat per qui va ostentar la presidència del Consell Consultiu suprimit (procediment ordinari núm. 82/2016, en tràmit a la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura). *Diario Oficial de Extremadura* núm. 69, de 12 d'abril de 2016, p. 8082.

21. *Diario Oficial de Extremadura* núm. 43, de 3 de març de 2016, p. 4294.

22. Art. 3 de la Llei 7/2015, de 28 de desembre, de supressió del Consell Consultiu, i article 10 del Decret 5/2016, de 19 de gener, pel qual s'aprova el Reglament d'Organització i Funcionament de la Comissió Jurídica Assessora.

23. Nomenats per Decret del Consell de Govern extremeño a proposta del titular de la conselleria amb competències sobre Administració pública (art. 49 del Decret 3/2016, de 12 de gener, i epígraf 7 de la disposició adicional primera de la Llei 19/2015, de 23 de desembre). El president de la Comissió és nomenat per decret del Consell de Govern entre els vocals, a proposta del president de la Junta d'Extremadura.

24. Art. 1 del reglament d'organització i funcionament de la Comissió Jurídica Assessora de la Comunitat de Madrid (Decret 5/2016, de 19 de gener), i art. 47.3 del Reglament d'organització i funcionament dels Serveis Jurídics de la Comunitat Autònoma d'Extremadura (en la dicció reformada pel Decret 3/2016, de 12 de gener). La independència dels lletrats integrants d'ambdues comissions va ser una qüestió que va ser debatuda en seu parlamentària. Un exemple, per tots, l'ofereix la intervenció del diputat del grup Ciudadanos senyor Trinidad

el catàleg complet de competències no sigui del tot coincident, comparteixen un amplíssim llistat de funcions que s'enumeren a l'articulat de les normes autonòmiques que els regulen, emprant per cert, sovint, la mateixa dicció.<sup>25</sup>

En qualsevol cas, l'estudi d'aquest nou marc normatiu exigeix prendre en consideració tres qüestions de fons que permeten contextualitzar-les. Primerament, és pertinent recordar que, d'entrada, els motius esgrimits per suprimir ambdós consells consultius (la reducció del cost econòmic de manteniment de la institució i la modificació de la composició i el sistema d'elecció dels seus membres) podien articular-se reformant, simplement, l'estatut que ordenava l'organització i el funcionament dels consells consultius, sense necessitat de suprimir-los. Justament aquesta via de la reforma ha estat la seguida en altres

---

Martos a la sessió de l'Assemblea de Madrid tinguda el 23 de desembre de 2015, quan va proclamar que “los letrados de la Comunidad de Madrid [...] tienen reconocida legalmente libertad de conciencia e independencia profesional según establece el artículo 7.1 de la Ley de Ordenación de Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid; tales principios de libertad de conciencia e independencia profesional que inspiran el desarrollo de su función se erigen, por tanto, en garantía fundamental para que se produzca un distanciamiento o desafección de los letrados con las conveniencias o preferencias de los Gobiernos que dirijan esta Comunidad de Madrid. Pero, además [...] este Grupo Parlamentario ha querido [...] reforzar aún más la independencia y objetividad de los letrados de la futura Comisión Jurídica Asesora mediante enmiendas incorporadas a este proyecto de ley: la primera [...] se refiere al régimen de selección de los letrados [...] Consideramos fundamental que la selección de los letrados se realice mediante un sistema de concurso de méritos [...] La segunda medida pasa por establecer un mandato limitado de seis años y que no sea coincidente con las Legislaturas [...] una tercera medida consistente en que la mitad de los miembros del primer mandato habrán de cesar en el plazo de tres años”. Contràriament, altres grups parlamentaris denunciarien les deficientes garanties d'independència. Un exemple és la intervenció de la diputada socialista senyora Llop a la mateixa sessió plenària quan advertia que “aunque la ley parezca neutra, en su aplicación puede generar graves problemas, y en este caso crea un órgano parcial y no imparcial [...] la independencia se encuentra nuevamente comprometida porque la función de transparencia, acceso a la función pública y buen gobierno que corresponde al Consejo Consultivo, como consecuencia de su supresión, se atribuye al Tribunal Administrativo de Contratación Pública; es decir, nuevamente un órgano que es nombrado por el Gobierno”. Vegeu el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid* núm.107, de 23 de desembre de 2015.

25. Pel que fa a la Comissió Jurídica Assessoradora de la Comunitat de Madrid, vegeu el llistat de competències de l'article 5 de la Llei 7/2015, de 28 de desembre. Per la seva part, les de la Comissió Jurídica Assessoradora d'Extremadura estan regulades a l'epígraf 5 de la disposició addicional primera de la Llei 19/2015, de 23 de desembre. Com és de veure, bona part del llistat de funcions que els són encomanades és coincident. D'altra part, pel que fa a les funcions i a la posició institucional del suprimit Consell Consultiu d'Extremadura, són interessants les reflexions d'Álvarez García, “Las funciones cuasi-jurisdiccionales de los consejos consultivos autonómicos”, 75.

comunitats autònomes com Galícia o Castella i Lleó per assolir els mateixos objectius (esmenar el règim d'elecció dels consellers i reduir costos econòmics), en compliment de certs compromisos electorals.<sup>26</sup> Dit això, i projectant-ho singularment al cas extremeny, recentment s'ha denunciat que les mesures adoptades amb la supressió del seu Consell Consultiu i la subsegüent creació de la Comissió Jurídica Assessora no només no permeten garantir ambdós objectius sinó que representen una regressió amb relació al règim precedent. Serveixi d'exemple el debat tingut a la sessió plenària de l'Assemblea extremeña el 10 de març de 2016, en el marc de la pregunta parlamentària formulada per la diputada popular senyora Pérez Zamora.<sup>27</sup> En aquesta sessió de control parlamentari a l'executiu presidit pel senyor Fernández Vara es denunciaria l'abast de la designació política dels membres de la nova Comissió Jurídica Assessora per part del govern autonòmic, comparant-la críticament amb el règim d'elecció dels membres del Consell Consultiu suprimit, i es denunciaria també l'incompliment del compromís de reducció de la despesa pública.<sup>28</sup>

---

26. Vegeu l'exposició de motius de la Llei de Castella i Lleó 5/2011, de 19 de setembre, per la qual s'introdueixen modificacions relatives a l'organització i funcionament dels Consells Consultius i de Comptes i al Govern i Administració de la Comunitat (BOE núm. 243, de 8 d'octubre de 2011, p. 106041) i la Llei gallega 3/2014, de 24 d'abril, del Consell Consultiu de Galícia (BOE núm. 127, de 26 de maig de 2014, p. 39769). A l'exposició de motius de la llei de Castella i Lleó s'explicita que "En momentos de dificultad económica como los actuales la ciudadanía exige una mayor austeridad en la gestión de todos los Gobiernos y de todas las Instituciones Públicas. En aras de esa mayor austeridad, el Presidente de la Junta de Castilla y León, en su pasado discurso de investidura, se comprometió, entre otras medidas, a impulsar con el mayor consenso posible una modificación de las leyes reguladoras del Consejo Consultivo [...] Mediante esta Ley se introducen las medidas anunciadas, reduciendo el número de Consejeros de aquellas instituciones, sin resultar menoscabado, por ello, el papel de las Cortes; introduciendo limitaciones en el mandato de los Consejeros natos". Pel que fa al cas gallec, l'exposició de motius de la llei també inclou una referència expressa a la voluntat de satisfer els principis d'eficiència i economia de la despesa pública i reformar el règim d'elecció dels membres que integren la institució, opció legal que s'expressa en els següents termes: "Frente al sistema de designación gubernamental de los miembros electivos del órgano consultivo, por el que ha optado el legislador de 1995 [...], se implanta en el título II de la presente ley [...] un sistema mixto que da participación al Parlamento en la elección de tres de los miembros electivos del Consejo Consultivo, atendiendo a las nuevas competencias".

27. Pregunta 77-P/IX (PROP-77) ¿en cuánto estima la Junta de Extremadura el ahorro previsto por la supresión del Consejo Consultivo de Extremadura y a qué fines se van a destinar las instalaciones del mismo?', formulada por doña Eva Pérez Zamora (R. E. nº 3.417) publicada al *Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura* núm. 20-P, de 10 de març de 2016.

28. En aquest debat parlamentari, la diputada popular senyora Pérez Zamora acusava l'executiu extremeny presidit pel senyor Fernández Vara adduint que "han engañado a los extremeños y al Grupo Parlamentario Podemos que, con ustedes, votaron la ley que derogaba el Consejo Consultivo [...] Ustedes aseguraron que iban a acabar con los privilegios del Consejo

La segona de les qüestions de fons que convé tenir present quan s'analitza críticament aquest nou marc normatiu té a veure amb una dimensió més política. Tant el Consell Consultiu de Madrid com el d'Extremadura eren institucions d'autogovern de nova generació, amb pocs anys de recorregut i amb una rellevant i mediàtica composició política. En el cas del Consell extremeño, l'article 4 de la Llei 16/2001, de 14 de desembre, que va crear-lo preveia una composició mixta, i que l'integressin consellers electius i permanents.<sup>29</sup> Mentre que els primers, per manament legal, es designaven entre juristes de reconegut prestigi que reunissin els requisits prescrits per la norma, el criteri d'elecció dels permanents era ser ciutadans residents a Extremadura, amb condició política d'extremenys i que haguessin ocupat, en el passat, algun dels càrrecs públics enumerats a l'article 4.3 de la llei. Entre altres càrrecs, es tenia en compte el fet d'haver ostentat durant un mandat complet el càrrec de president del Govern, del Congrés dels Diputats, del Senat, de la Comunitat Autònoma o de l'Assemblea autonòmica. Semblantment, en el cas madrileny, l'article 7 de la Llei 6/2007, de 21 de desembre, reguladora del seu Consell Consultiu, també preveia que hi hagués consellers electius i permanents. Els expresidents de la Comunitat podien sol·licitar la incorporació a la institució com a consellers permanents amb càrrec vitalici.<sup>30</sup> Pel que fa als consellers electius, l'article 7.2 de la norma establia que havien ser juristes de reco-

---

Consultivo; dijeron que se crearía un órgano independiente que no estaría condicionado por el político de turno. Sin embargo, fíjese usted, señora consejera, nos encontramos que quien propone a los miembros de ese Consejo Consultivo es usted, señora consejera, y que quien propone al presidente del Consejo Consultivo es el señor Fernández Vara: dígame usted a mí si esa Comisión Jurídica no está politizada. Al menos antes, de los cinco consejeros del Consejo Consultivo tres eran elegidos por mayoría absoluta en esta Cámara". Pel que concerneix els costos econòmics, la diputada popular denunciaria que "Y, señores de Podemos, esto bien merece una enmienda parcial a los Presupuestos. Es más, no es ni siquiera la pretensión que tenían con el primer proyecto de Ley de Presupuestos que se presentó en esta Cámara, en la que dejarían la partida del Consejo Consultivo con poco más de seiscientos mil euros, que correspondían exclusivamente al sueldo de los funcionarios. Ahora nos encontramos, cuatro meses después, y no sabemos por qué, con qué [...] la Comisión Jurídica del señor Fernández Vara les va a costar a los extremeños un millón de euros, porque ustedes van a retribuir a los cinco miembros de la Comisión Jurídica con sueldos como altos cargos y como cargos públicos, y no como sueldos de funcionarios, que era lo que tenían los consejeros del Consejo Consultivo". Vegeu *Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura* nº 20-P, de 10 de març de 2016, p. 75-76.

29. *Diario Oficial de Extremadura* núm.1, de 3 de gener de 2002, p. 101.

30. En el moment de la supressió institucional, els expresidents de la Comunitat senyors Joaquín Leguina (PSOE), Alberto Ruiz-Gallardón i Ignacio González (PP) n'eren membres permanents.

negut prestigi amb quinze anys d'experiència o bé persones que haguessin desenvolupat en el passat algun dels càrrecs públics taxats a la llei (president de l'Assemblea de la Comunitat de Madrid, consellers i viceconsellers de la Comunitat, alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat amb categoria mínima de subsecretari o alcalde de Madrid).<sup>31</sup>

Als efectes que aquí interessen, el buidatge dels debats parlamentaris celebrats amb motiu de la tramitació de les lleis que han suprimit ambdues institucions posa de manifest que aquest perfil volgudament polític de part dels consellers ha estat objecte d'intenses crítiques, bo i consolidant-se com una variable que els ha fet més dèbils al descrèdit i més fràgils i vulnerables a la seva defectuosa entesa. Les hemeroteques donen bon testimoni del llast que representa per a aquestes institucions, especialment en l'actual context polític i econòmic, el fet que l'expertesa jurídica no sigui sempre el criteri determinant per formar-ne part.<sup>32</sup>

Finalment, és convenient subratllar una darrera consideració crítica, formal però especialment rellevant, i que es projecta al procediment seguit per suprimir aquestes institucions. L'article 147.2.c) de la Constitució estableix una reserva d'Estatut quan disposa que la denominació, organització i seu de les institucions autònomes pròpies de les comunitats autònomes constitueix un contingut necessari dels estatuts d'autonomia. Aquesta previsió constitucional ha suscitat, des de fa temps, debats interpretatius en seu doctrinal. Per un sector de l'acadèmia, correspon ineludiblement als estatuts d'autonomia, en la seva condició de norma institucional bàsica de la comunitat i per manament d'aquest article 147 de la Constitució, la regulació preceptiva del conjunt de les institucions d'autogovern autonòmiques.<sup>33</sup> Enfront d'aquestes tesis, un altre sector doctrinal ha interpretat la reserva estatutària de manera força més restrictiva, bo i entenent que sols abasta la regulació necessària dels òrgans suprems de la comunitat (Parlament, Govern i president), per la qual cosa la resta d'institucions, entre les quals

31. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* núm. 309, de 28 de desembre de 2007.

32. Altres consells consultius autonòmics preveuen també composicions amb membres de perfil polític semblants, regulades *expressis verbis* a les respectives lleis autonòmiques que ordenen l'estatut, el règim d'organització i el funcionament intern dels consells consultius. Aquest és el cas, a tall d'exemple, dels consells consultius d'Andalusia, Aragó, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, la Comunitat Valenciana o Galícia.

33. Per a tots, vegeu Meilán, "Los retos de la función consultiva", 178.

s'inclouen els consells consultius, podrien crear-se i regular-se per llei autonòmica sense incórrer en vici d'inconstitucionalitat.<sup>34</sup> Val a dir que aquests debats interpretatius han estat incentivats, en bona part, pel silenci i la volguda incompletesa del text constitucional en aquesta matèria, que alguns autors han titllat d'autèntic *espai desconstitucionalitzat*,<sup>35</sup> així com per una jurisprudència constitucional oscil·lant.<sup>36</sup>

El cas és que, més enllà d'aquests debats hermenèutics, en el procés progressiu de descentralització de la funció consultiva a l'Estat autonòmic, i en exercici del principi dispositiu, algunes comunitats autònomes han optat, a la pràctica, per regular els seus consells consultius a l'articulat dels seus estatuts d'autonomia, mentre que d'altres els han creat i regulat legislativament, per llei autonòmica. Projectant-ho als casos estudiats, l'Estatut d'autonomia de la Comunitat de Madrid no inclou cap previsió sobre el seu Consell Consultiu, a diferència de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura, que sí que el regula expressament als articles 15.2, 44.2, 45 i 65.3. Tractant-se doncs d'una institució estatutària, perquè la seva existència es troba garantida *expressis verbis* a l'articulat de l'Estatut d'autonomia extremeny, el problema interpretatiu que es planteja és determinar si la seva supressió podia vehicular-se, com s'ha fet, amb l'aprovació d'una llei autonòmica o, altrament, era exigible respectar

---

34. Per a tots, vegeu Aragón, "La organización institucional de las Comunidades Autónomas", 19-20.

35. Estudi ampliat més endavant. Vegeu, per a tots, Font, "La uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España", 1221.

36. El mateix concepte "institució d'autogovern" ha estat objecte d'una evolució en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Així, en algunes sentències, l'alt tribunal entenia per "institució d'autogovern" les regulades a l'article 152.1 de la Constitució i garantides als estatuts d'autonomia, és a dir, l'organització política fonamental de les comunitats autònomes. En paraules del Tribunal, "no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (artículo 152.1) y de los propios Estatutos de Autonomía" (STC 76/1983, FJ 38). Aquesta lectura s'ha anat ampliant en altres resolucions on estén les institucions considerades d'autogovern a aquelles que puguin crear les comunitats autònomes, no previstes necessàriament al seu Estatut. S'inclouen així dins d'aquesta denominació els consells consultius, defensors del poble o tribunals de comptes autonòmics. Aquesta segona lectura es defensa a les SSTC 35/1982 o 165/1986. Segons aquesta jurisprudència, es consideren institucions d'autogovern els consells consultius o òrgans superiors consultius de les comunitats autònomes, és a dir, òrgans consultius equivalents al Consell d'Estat (STC 204/1992 FJ 4 i 5), el Consell de Relacions Laborals del País Basc (STC 35/1982, FJ 2 i 3) o, a tall d'exemple, el Consell de Comptes de Galícia (STC 18/1991 FJ 5). Totes aquestes institucions es justifiquen basant-se en la competència exclusiva autonòmica sobre organització de les seves institucions d'autogovern.

els tràmits procedimentals d'una reforma de l'Estatut. Val a dir que aquesta qüestió ja es posaria de manifest en els debats parlamentaris celebrats amb motiu de la tramitació i aprovació de la Llei extremenya 19/2015, de 23 de desembre.<sup>37</sup>

L'anàlisi crítica d'aquesta qüestió exigeix tenir en compte, almenys, dues consideracions que no poden bandejar-se: una primera té a veure amb la interpretació literal i autèntica de les previsions d'incidència en la matèria garantides a l'articulat de l'Estatut d'autonomia extremeny, i la segona es projecta al sentit dels debats interpretatius que planen en seu acadèmica.

Atenent una interpretació literal de les previsions estatutàries, pot concloure's que el Consell Consultiu extremeny va ser concebut com una "institució estatutària", dotada d'autonomia orgànica, funcional i pressupostària, a qui s'assignaren certes funcions preceptives garantides a l'articulat de la disposició.<sup>38</sup> No es tractava, doncs, d'una institució potestativa l'existència de la qual s'encomanava a la discrecionalitat del legislador, sinó que, altrament, la dicció literal de la norma i el buidat dels treballs parlamentaris posen de manifest que fou concebuda com una institució necessària en el disseny de l'organigrama institucional autonòmic. L'existència d'aquesta institució consultiva amb les funcions que li foren encomanades és quelcom que el poder estatuent va considerar, en el seu moment i amb un amplíssim consens, que era mereixedor de rang estatutari.<sup>39</sup> Dit altrament, se la qualificava com una

---

37. Vegeu, a tall d'exemple, la intervenció del diputat de Ciutadans a la sessió plenària de l'hemicicle extremeny tinguda el 17 de desembre de 2015, quan va justificar el sentit del vot del seu grup aduint que "entendemos que el Consejo Consultivo se tiene que eliminar, al ser un órgano estatutario, a través de la reforma del Estatuto de Autonomía y de la reforma del artículo 45; no de la reforma, sino de la derogación directamente del artículo 45, que tiene previsto en nuestro estatuto el Consejo Consultivo. Por eso, no hemos hecho enmiendas a una ley en la que no creemos. Es decir, negando la mayor, buena gana tenemos de venir a hacer enmiendas a algo que no creemos que sea el camino de la derogación del Consejo Consultivo". *Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura* núm. 14-P, de 17 de desembre de 2015.

38. Vegeu els articles 15.2, 44.2, 45 i 65.3. L'article 44.2 regula, per exemple, la intervenció preceptiva del Consell Consultiu en la tramitació de conflictes d'atribucions entre institucions d'autogovern de la Comunitat.

39. Convé recordar que la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura va ser aprovada per unanimitat a la sessió plenària tinguda el 10 de setembre de 2009. Vegeu el *Diario de Sesiones* núm. 52-P, de 10 de setembre de 2009 (sessió plenària núm. 44). En aquest debat va posar-se de manifest que un dels objectius de la reforma estatutària era garantir,

institució estatutàriament rellevant. Quedava així constrenyit, per manament del mateix Estatut en la seva condició de norma institucional bàsica de la Comunitat, el contingut i abast de la intervenció del legislador autonòmic. Una intervenció del legislador autonòmic que s'explicita a l'article 15.2, quan precisa que una llei de l'Assemblea, aprovada a més per majoria absoluta, haurà de regular “la seva composició, el seu règim jurídic, la seva organització i el seu funcionament, i determinar els casos en els quals el seu dictamen ha de ser vinculant”. Justament, l'exigència de majoria absoluta per aprovar aquesta llei mostra aquesta voluntat de l'estatut de forjar consensos en l'ordenació de les qüestions més centrals del seu estatut normatiu. A més, convé recordar que, per bé que l'existència d'aquesta institució consultiva ja es garantia a la primera dicció de l'Estatut d'autonomia extremeny, promulgat l'any 1983,<sup>40</sup> la seva posició dins l'organigrama institucional autonòmic i també el seu estatut jurídic i funcions es reforçarien substancialment en el decurs de la darrera reforma estatutària, aprovada per la Llei orgànica 1/2011, de 28 de gener.<sup>41</sup> Dit altrament, el recurs a la interpretació literal i

---

en paraules del diputat del Grup Parlamentari Popular-Extremadura Unida senyor Barroso “el mejor diseño de las instituciones, perfilado de una manera adecuada, su caracterización jurídica y desempeño de sus funciones estatutarias, al objeto de limitar el papel que cada institución juega en la comunidad”. Val a dir que a l'exposició de motius de la iniciativa ja s'advertia que “la presente reforma reordena las materias tradicionales del Estatuto e incorpora mejoras dictadas por las nuevas tendencias de la técnica legislativa [...] refuerza la autonomía de las instituciones de autogobierno y crea otras de relevancia estatutaria”. Vegeu el *Boletín Oficial* núm. 251, de 9 de setembre de 2009.

40. L'article 54 de la Llei orgànica 1/1983, de 25 de febrer, de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura (BOE núm. 49, de 26 de febrer de 1983) preveia una regulació mínima. Es limitava a establir que una llei de l'Assemblea, a proposta de la Junta d'Extremadura, “creará y regulará el funcionamiento de un órgano de carácter consultivo no vinculante que dictaminará, en los casos que la propia Ley determine, sobre la adecuación al presente Estatuto y al ordenamiento jurídico vigente, de las normas, disposiciones o leyes que hayan de ser aprobadas por los órganos de la Comunidad Autónoma”. Uns anys més tard, la reforma estatutària articulada amb l'aprovació de la Llei orgànica 12/1999, de 6 de maig (BOE núm. 109, de 7 de maig de 1999) garantirà aquestes mateixes previsions a la dicció de l'article 51. Val a dir que la llei 16/2001, de 16 de desembre, del Consell Consultiu d'Extremadura es remetia a aquesta regulació estatutària quan, al seu preàmbul, explicitava que “La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene previsto en su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, la creación de un órgano consultivo que, separado de la Administración y restantes órganos institucionales, tenga garantizada su independencia y autonomía por ley formal. La creación del Consejo Consultivo de Extremadura responde a esta previsión, de acuerdo con la redacción dada por Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, al Artículo 51 del Estatuto de Autonomía”.

41. DOE núm. 1, de 29 de gener de 2011



autèntica de la norma permet asseverar que la voluntat de l'estatut fou no només la de garantir la pervivència d'aquesta institució, sinó també la de reforçar-ne la posició dins l'organigrama institucional autonòmic. Així es desprèn, en termes inequívocs, del buidat dels treballs parlamentaris seguits en la tramitació i aprovació de la norma.

La qual cosa enllaça amb la segona consideració que convé tenir present i que es projecta als debats doctrinals d'incidència en la matèria. En efecte, en seu acadèmica aquesta és una qüestió que ha centrat interessants reflexions crítiques. Als efectes que aquí interessin, certs sectors de la doctrina ja s'havien plantejat fa anys aquesta qüestió bo i advertint que una vegada regulades a l'articulat de l'Estatut d'autonomia aquestes institucions rebien una "congelació" de rang estatutària. Congelació de rang que es projecta també, i molt especialment, en el procediment que s'ha de seguir en cas de supressió.<sup>42</sup> A més, el rang estatutari havia estat valorat, doctrinalment, com una garantia addicional d'independència de la institució consultiva: en tenir rellevància estatutària, s'exigeixen unes aritmètiques parlamentàries i garanties procedimentals reforçades per suprimir-la, cosa que enforteix la seva posició en cas que els poders autonòmics desitgin prescindir-ne si esdevé excessivament crítica a la seva actuació o atenent, com és el cas, altres conjuntures o criteris d'oportunitat política.<sup>43</sup> Prenent-ho en consideració, la Llei extremeña 19/2015, de 23 de desembre, que suprimeix aquesta institució de rang estatutari pot incórrer en vici d'inconstitucionalitat.

---

42. Per a tots, Aragón, "La organización institucional", 20.

43. En aquest sentit, resulten especialment suggeridores les reflexions crítiques de Blanquer Criado, *Consejo de Estado y autonomías*, 76. En aquesta monografia l'autor ja subratllava que perquè els consells consultius autonòmics fossin equiparables al Consell d'Estat no havien de formar part de l'Administració activa i havien de tenir consideració d'òrgan de la comunitat autònoma amb rellevància estatutària. Partint d'aquesta base, l'autor advertia, textualment, que "De igual forma que el Consejo de Estado no puede ser suprimido sin una previa reforma constitucional, cuando el órgano consultivo autonómico está contemplado en el Estatuto, entonces no puede ser suprimido sin una reforma del propio Estatuto. Si para la creación de un órgano autonómico bastara una Ley dictada por la propia Comunidad Autónoma, ese órgano no gozaría de esta garantía adicional de independencia. De igual forma que los Poderes constituidos no pueden suprimir a un Consejo de Estado incómodo, los Poderes autonómicos no deben estar habilitados para suprimir a un órgano consultivo excesivamente crítico. De ahí la importancia de exigir que el órgano consultivo autonómico esté expresamente previsto en el Estatuto".

## 2.2. La consolidació d'un model: Galícia i Catalunya

Enfront de les iniciatives estudiades a l'epígraf precedent, en altres comunitats autònomes la institució consultiva no només es manté sinó que, emprant diferents formulacions i amb reformes normatives de diferent abast, es consolida. Aquest és el cas de les darreres reformes d'incidència en l'estatut del Consell Consultiu de Galícia i del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya. Als efectes que aquí interessin, aquesta voluntat de mantenir i consolidar ambdues institucions es posa especialment de manifest en els debats parlamentaris i en la presa de posició de les diferents formacions polítiques representades als respectius hemicicles autonòmics amb motiu de la tramitació i aprovació de disposicions que han modificat recentment qüestions vinculades als seus respectius estatuts jurídics.

Pel que fa a Galícia, la reforma ha estat d'abast general i s'ha fet efectiva amb l'aprovació de la Llei 3/2014, de 24 d'abril, del Consell Consultiu de Galícia,<sup>44</sup> una norma que deroga l'anterior llei reguladora de la institució, aprovada l'any 1995.<sup>45</sup> La gènesi d'aquesta reforma, aprovada amb un amplíssim consens parlamentari,<sup>46</sup> es troba en una proposició de llei presentada pel Grup Parlamentari Popular a l'hemicicle gallec.<sup>47</sup> Als efectes que aquí interessin, l'exposició de motius de la iniciativa legislativa, en una dicció que es mantindria inalterada al llarg de la tramitació parlamentària de la norma, avala expressament l'eficaç tasca acomplerta per aquesta institució des de la seva creació. Partint d'aquest aval, addueix la necessitat d'impulsar-hi canvis que permetin proveir-la d'unes noves característiques que, en paraules de la norma, s'ajustin millor al marc normatiu actual, a l'exigència de satisfacció dels interessos públics que han de tutelar els òrgans decisors a qui el Consell dictamina i informa i, alhora, als principis d'eficiència i economia en la despesa pública. Aquesta justificació servirà de fonament a canvis substancials en matèries especialment sensibles com la concernent al sistema d'elecció dels

---

44. *Diario Oficial de Galicia* núm. 80, de 28 d'abril de 2014.

45. Llei 9/1995, de 10 de novembre, de creació del Consell Consultiu de Galícia (BOE núm. 5, de 5 de gener de 1996).

46. Aprovada amb els vots a favor dels grups parlamentaris popular i socialista, l'abstenció del BNG i el Grup Mixt i l'oposició d'AGE. Per a una ampliació sobre la tramitació parlamentària de la llei, vegeu l'expedient parlamentari núm. 09/PPL-000016.

47. *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* núm. 219, de 2 de gener de 2014.

seus membres o la regulació del catàleg de funcions que té encomanades, articulat però dins del respecte al model institucional existent.

Dit això, l'estudi de les esmenes presentades a l'articulat de la proposició de llei reguladora de la institució posa de manifest que, malgrat les discrepàncies en temes puntuals projectats principalment en la definició de l'estatut i les funcions del Consell Consultiu, existia un ampli consens sobre la conveniència de consolidar la institució, bo i reforçant-ne la posició dins l'organigrama institucional autonòmic.<sup>48</sup> S'avalava, d'aquesta manera, la seva condició de suprem òrgan consultiu de la Xunta de Galícia i de les administracions públiques integrades al seu territori, definició que precisa l'abast subjectiu de les funcions que té encomanades i que abasten no només l'Administració de la comunitat autònoma gallega, amb tots els ens que integren el sector públic autonòmic, sinó també les entitats locals i les universitats públiques de Galícia.<sup>49</sup>

Com apuntàvem, d'entre els canvis més rellevants que incorpora la nova regulació destaquen especialment els projectats al règim d'elecció dels seus membres i el que concerneix el catàleg de funcions que li són encomanades. Pel que fa al sistema d'elecció dels seus membres, s'abandona el model d'elecció governamental dels consellers electes garantit a la llei de 1995. El títol II de la norma incorpora un nou sistema mixt que assegura la participació del Parlament en l'elecció de tres dels membres del Consell, prenent en consideració les noves competències que se li atribueixen en l'activitat del legislador, encara que siguin en fase d'iniciativa del Govern i amb caràcter potestatiu, i dotant-lo, com indica el preàmbul de la norma, d'un "necessari equilibri institucional". Val a dir que en la designació d'aquests membres per part de l'hemicicle s'exigeixen unes majories parlamentàries reforçades, concebudes justament amb l'objectiu d'assegurar un ampli acord polític en l'elecció dels candidats.<sup>50</sup>

48. En aquest sentit varen presentar-hi esmenes el Grup Mixt, el Bloque Nacionalista Galego, Alternativa Galega de Esquerda, Socialistes de Galícia i Grup Parlamentari Popular. Vegeu el *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* núm. 262, de 27 de març de 2014.

49. Així s'explicita al preàmbul de la norma i es desplega a l'article 11. Val a dir que a l'Informe de la Ponència ja es consigna aquesta definició subjectiva de funcions. Vegeu el *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* núm. 270, de 10 d'abril de 2014.

50. Sobre el règim d'elecció, la norma prebeu que hi hagi consellers nats i electius. L'article 3.3 de la llei precisa que són consellers nats "las personas que ejercieron la Presidencia de

Pel que fa a les seves funcions, el títol III de la llei n'amplia substancialment el catàleg. Així consta als articles 11 a 15 de la disposició quan regulen el llistat de dictàmens així com el règim de propostes i informes que li són encomanats. Pel que fa a la funció dictaminadora, s'estableix que el Consell Consultiu gallec emetrà els dictàmens en aquells assumptes que, en compliment de la norma reguladora de la institució, li sigui sotmesos per la Presidència de la Xunta, el Consell de la Xunta o qualsevol de les persones que en formin part, les administracions del sector públic autonòmic, les entitats locals i les universitats públiques de Galícia. Com a regla general, en l'exercici de la funció dictaminadora el Consell Consultiu haurà d'exercir un control previ del rigor tecnicojurídic de les actuacions de l'òrgan consultant sense abastar valoracions d'oportunitat o conveniència excepte en el cas que se li demani expressament. Com es garantia, a més, a l'anterior regulació, la llei distingeix entre dictàmens preceptius i facultatius, previstos respectivament als articles 12 i 13, als quals ens remetem.<sup>51</sup> Més enllà de la funció dictaminadora, la nova regulació té en compte que assumirà també un paper rellevant en el marc del procediment legislatiu, perquè l'article 14 de la norma preveu que el Consell de la Xunta pot encomanar-li la redacció d'avantprojectes legislatius i l'elaboració de propostes legislatives o de reforma estatutària, i s'estableix que en l'acompliment d'aquests encàrrecs el Consell Consultiu haurà d'ajus-

---

la Xunta de Galícia", els quals podran sol·licitar incorporar-se a la institució en qualsevol moment, sempre abans d'haver complert l'edat de setanta-cinc anys. Es garanteix un règim d'incompatibilitats. Pel que fa als conselles electius, són cinc juristes de reconeguda competència, amb una experiència mínima de deu anys en un càrrec, funció o activitat professional relacionats específicament amb les especialitats de dret públic relacionades amb les activitats del Consell Consultiu. Són nomenats pel president de la Xunta: dos a proposta del Consello de la Xunta i tres a proposta del Parlament, de forma proporcional a la representació dels grups parlamentaris a la cambra. La llei regula els tràmits parlamentaris que s'hauran d'acomplir en el procés de designació dels membres electes del Consell Consultiu. Els candidats proposats de forma proporcional pels grups parlamentaris hauran de comparèixer davant la Comissió parlamentària corresponent, d'acord amb el Reglament de la cambra, a fi d'examinar la seva idoneïtat per al càrrec. Posteriorment, el Ple del Parlament adoptarà l'acord per majoria de tres cinquenes parts en primera votació o majoria absoluta en segona, si fos necessari. La Presidència del Parlament comunicarà aquesta designació al president de la Xunta a fi que procedeixi al seu nomenament.

51. Pel que concerneix els dictàmens, val a dir que la nova regulació segueix, en essència, els plantejaments de la normativa precedent, per bé que se n'amplia substancialment el llistat de supòsits. Per a una ampliació, vegeu els articles 11 i 13 de la Llei 9/1995, de 10 de novembre, del Consell Consultiu de Galícia, intitulats respectivament "Consultes i dictàmens preceptius" i "Dictàmens facultatius" (BOE núm. 5, de 5 de gener de 1996), i els articles 12 i 13 de la llei vigent, intitulats "Dictàmens preceptius" i "Dictàmens facultatius".

tar-se estrictament a l'àmbit delimitat pels criteris i objectius expressats pel Consell de la Xunta. Així mateix, s'estableix que el president de la Xunta podrà sol·licitar l'emissió d'informes, en paraules de la norma, "sobre qualsevol qüestió concreta quan, al seu judici, sigui d'indubtable transcendència per a la Comunitat Autònoma de Galícia". Així doncs, als efectes que aquí interessen, es constata una ampliació substancial de competències respecte a la regulació precedent. Una ampliació d'atribucions que es formula, com s'adverteix al preàmbul de la norma, des d'una doble perspectiva: primerament, procurant anivellar les funcions dictaminadores i assessores, de manera que la tradicional funció dictaminadora es completa amb una funció d'assessorament tècnic dels poders que abasta supòsits especialment rellevants, com els previstos a l'article 14; segonament, l'àmbit competencial d'aquesta institució consultiva s'adapta al marc jurídic vigent (incloent, entre d'altres, les funcions de dictaminar sobre la revisió d'ofici de disposicions generals, la declaració de nul·litat de ple dret dels actes dictats en matèria tributària, el plantejament de conflictes en defensa de l'autonomia local, l'aprovació de plecs de clàusules administratives generals o les modificacions de contractes administratius), afegint competències que es troben recollides en altres legislacions autonòmiques (per exemple, les que concerneixen els dictàmens previs a la interposició de recursos d'inconstitucionalitat o conflictes de competència davant el Tribunal Constitucional) i atribuint-li competència per emetre dictàmens facultatius en processos d'elaboració de lleis a iniciativa de la Xunta. Així doncs, ens trobem davant una reforma normativa d'ampli abast, que reforça substancialment la posició del Consell Consultiu dins el disseny institucional autonòmic.

En tot cas, el fet que la reforma hagi estat avalada amb una amplíssima majoria parlamentària no obstarà que, també a Galícia, s'hagin plantejat propostes de supressió de la institució que han tingut, per cert, un suport parlamentari manifestament residual.<sup>52</sup>

Pel que fa a Catalunya, la darrera reforma d'incidència en aquesta matèria té un abast molt més restringit perquè es limita a ampliar el catàleg de funcions encomanades al Consell de Garanties Estatutàries, en uns termes que poden plantejar certs debats interpretatius. La gènesi d'aquesta reforma se

---

52. Un exemple l'ofereix la Proposta de resolució núm. 13, presentada pel Grup Mixt, consultable al *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia* núm. 125, de 26 d'octubre de 2015, p. 39.

situa en la disposició addicional 5.4 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.<sup>53</sup> Aquesta disposició, intitulada “Règim específic del Parlament de Catalunya”, indica que el Parlament ha d’establir un procediment per consolidar les lleis que siguin objecte de modificacions parcials amb la finalitat de simplificar l’ordenament, millorar-ne la qualitat i contribuir a la garantia de la seguretat jurídica. S’afegeix que l’esmentat procediment de consolidació ha de donar lloc a textos amb valor jurídic que substitueixin i deroguin les lleis objecte de la consolidació.

En compliment d’aquest mandat del legislador, la reforma parcial del Reglament del Parlament de Catalunya aprovada a la sessió plenària tinguda el 8 de juliol de 2015,<sup>54</sup> dins del capítol dedicat a regular el procediment per a la consolidació de la legislació vigent (articles 140 a 145), preveu la possibilitat de demanar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries, en paraules de la norma, “als únics efectes de determinar si el text del projecte o la proposició de llei s’ajusta a les característiques que aquest capítol estableix per als textos consolidats i en compleix els requisits”. Així doncs, el Reglament del Parlament de Catalunya atribueix al Consell de Garanties Estatutàries una nova funció en el marc d’aquest procediment per a la consolidació de legislació vigent, funció que no es troba prevista a la llei reguladora de la institució ni es projecta estrictament en un control de constitucionalitat o d’estatutarietat. La norma preveu que el dictamen serà potestatiu —empra literalment l’expressió “es pot demanar un dictamen— i, en tot cas, s’haurà de limitar a determinar si la iniciativa compleix les característiques i els requisits que el reglament parlamentari estableix per als textos consolidats. La mateixa reforma incorpora una nova disposició addicional al Reglament del Parlament que estableix que hauran d’adoptar-se les mesures necessàries per tal d’adaptar la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries al que preveu el reglament pel que fa a la facultat de demanar el dictamen amb relació als textos consolidats.

---

53. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 6780, de 31 de desembre de 2014. Val a dir que aquesta mateixa llei inclou també dues previsions d’incidència en la Comissió Jurídica Assessoradora catalana, projectades però a àmbits molt puntuals. Aquest és el cas de l’article 10.1, relatiu a la publicitat dels seus dictàmens, i l’article 89.2, intitulat “competència per a resoldre el procediment sancionador”.

54. Vegeu el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* núm. 115, de 8 de juliol de 2015, p. 97-104. Reforma publicada al DOGC núm. 6923, de 29 de juliol de 2015, i també al BOE núm. 196, de 17 d’agost de 2015, p. 74580.

Als efectes que aquí interessin, el procediment de consolidació de lleis i normes amb rang de llei té per objecte elaborar un nou text legal que integri la legislació vigent sobre una matèria o un sector determinats. L'objectiu primordial se centra, doncs, a reforçar la simplificació normativa i la seguretat jurídica.<sup>55</sup> El Reglament del Parlament preveu tramitar-lo quan en un sector o matèria s'hagin produït modificacions legals parcials que, per la seva freqüència, diversitat o complexitat, facin aconsellable consolidar en un únic text la legislació vigent. També pot aplicar-se per integrar en un únic text legal la legislació vigent sobre més d'una matèria o sector si existeix connexió temàtica entre ells.<sup>56</sup> Aquest procediment de consolidació donarà lloc a un nou text amb valor de llei que substitueix i deroga les lleis i normes amb rang de llei que consolida.

Atès que, segons una interpretació literal de les previsions del reglament parlamentari, l'objecte del dictamen del Consell de Garanties Estatutàries ha de centrar-se a determinar si el text del projecte o la proposició de llei "s'ajusta a les característiques que aquest capítol estableix per als textos consolidats i en compleix els requisits", és convenient precisar en què consisteixen aquestes característiques i requisits. D'entrada, l'article 142 del reglament parlamentari, quan regula la naturalesa i els efectes de la consolidació, explica que els textos consolidats seguint aquest procediment no poden modificar la regulació substantiva de la matèria afectada i que aquest procediment no es podrà utilitzar mai amb aquesta finalitat; aquest requisit s'erigeix com un límit que s'ha de complir sense excepció.<sup>57</sup> Ens trobem, per consegüent, davant un tipus d'iniciatives que no innoven *stricto sensu* la regulació material i es limiten a complir una funció estricta-

---

55. Des d'aquesta perspectiva, es tracta d'un procediment proper a la delegació legislativa per fer textos refosos, encara que presenta, certament, uns perfils singulars. Durant els treballs parlamentaris de la reforma, els diferents grups coincidirien a valorar positivament aquest procediment de consolidació de la legislació vigent, com un instrument especialment útil per reforçar la simplificació normativa i garantir la seguretat jurídica dels ciutadans. A tall d'exemple, vegeu el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* núm. 106, de 5 de maig de 2015, amb intervencions dels diputats senyors Lluís M. Corominas, Pere Calbó, Dolors Camats o David Fernández.

56. Sempre que es compleixin les condicions que estableix l'article 141.1. Per la seva part, l'article 141.3 del Reglament, quan regula els supòsits d'aplicació, exclou expressament d'aquest procediment de consolidació les lleis de desplegament bàsic de l'Estatut i les lleis per a l'aprovació de les quals l'Estatut exigeix una majoria reforçada.

57. De fet, es preveu que no poden ésser objecte d'esmena a la totalitat ni d'esmenes a l'articulat.

tament instrumental: la de simplificar l'ordenament jurídic per reforçar la seguretat jurídica. Com s'estudiarà a continuació, les poques modificacions que s'introdueixin al text consolidat es troben limitades taxativament en la mateixa norma, i s'erigeixen com a límits infranquejables.

En aquest context, el dictamen potestatiu del Consell de Garanties Estatutàries es preveu a la fase final de tramitació parlamentària, abans de l'aprovació del text consolidat. Pel que fa a la tramitació, molt succintament la iniciativa del procediment de consolidació correspon únicament al Govern, als grups parlamentaris i als membres del Parlament.<sup>58</sup> S'encomana la tramitació a una comissió específica que s'haurà de crear a l'inici de la legislatura amb aquesta finalitat.<sup>59</sup> Aquesta comissió nomenarà una ponència integrada per un representant de cada grup parlamentari, o per un únic ponent si es tracta d'una consolidació molt senzilla, la qual cosa posa de manifest la voluntat del legislador de simplificar i agilitzar al màxim l'*iter* parlamentari d'aquest tipus d'iniciatives. Val a dir que aquesta voluntat d'agilitzar i simplificar els treballs parlamentaris també es fa palesa amb el règim d'aprovació del text consolidat.<sup>60</sup> En tot cas, correspon a aquesta ponència l'estudi i valoració de la proposta, i s'estableix que, si escau, podrà proposar recomanacions de modificació del text sempre dins dels límits inherents a la naturalesa del procediment de consolidació.<sup>61</sup> Dit això, la norma és molt taxativa a l'hora de precisar aquests límits dins dels quals poden formular-se les recomanacions,

---

58. En el cas d'iniciativa parlamentària, pot ésser presentada per un grup parlamentari amb la signatura del portaveu o per un diputat amb la signatura de quatre membres més del Parlament. Pel que fa a la seva tramitació, l'article 143 del Reglament del Parlament regula la iniciativa; l'article 144, la seva tramitació parlamentària, i l'article 145, el règim d'aprovació.

59. Integrada per un representant de cada grup parlamentari i per personal del Parlament. Pel que fa al personal del Parlament, l'article 144.1 del Reglament preveu que compliran les tasques d'assistència i assessorament tècnic, actuaran sota la coordinació d'un lletrat i amb la col·laboració d'assessors lingüístics.

60. L'article 145 del Reglament del Parlament estableix, com a regla general, que l'aprovació del text consolidat correspon a la mateixa comissió a què fa referència l'article 144, que actua amb competència legislativa plena, i que es tramitarà pel procediment de lectura única. S'afegeix que el text consolidat ha d'ésser objecte d'una única votació que ha d'incloure, si escau, les recomanacions fetes per la ponència. Val a dir que a proposta de la Mesa del Parlament, de tres grups parlamentaris o d'una desena part de diputats el text consolidat pot ésser debatut i aprovat en el Ple pel procediment de lectura única.

61. Per a l'acompliment d'aquesta tasca, es preveu que la ponència pot demanar l'opinió d'experts independents en la matèria de què es tracti si ho considera necessari (vegeu l'article 144 del Reglament del Parlament).



perquè només poden tenir com a objecte: a) Eliminar discordances; b) Aclarir els textos; c) Eliminar antinòmies; d) Eliminar redundàncies; e) Harmonitzar el llenguatge, les denominacions i l'estructura dels títols i capítols; i finalment, f) Revisar possibles errades gramaticals i millorar la sintaxi. S'estableix que, acabat l'informe, la ponència l'ha d'eleva a la comissió, acompanyant-lo, si escau, de l'informe que els serveis jurídics del Parlament hagin emès amb relació al projecte o la proposició i a les recomanacions de la ponència. I és just en aquesta darrera fase del procediment quan l'article 144.6 del Reglament del Parlament preveu que es podrà demanar el dictamen al Consell de Garanties Estatutàries.

La gènesi d'aquest nou dictamen potestatiu encomanat al Consell de Garanties Estatutàries ja la trobem en la primera versió de la iniciativa,<sup>62</sup> i es mantindria inalterada al llarg de tota la tramitació de la reforma parcial del Reglament del Parlament. Una tramitació, per cert, que malgrat projectar-se en la modificació de matèries sensibles abasta escassament un mes, la qual cosa es posaria de manifest especialment a la sessió plenària tinguda el 8 de juliol.<sup>63</sup> Sobre la qüestió que ens ocupa relativa al dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, s'hi varen presentar diverses esmenes i va ser objecte també de certs debats interpretatius. Tots els grups parlamentaris coincidien a avalar la intervenció dictaminadora del Consell, per bé que discutirien en quins termes s'havia de consignar i garantir a l'articulat del Reglament del Parlament. Més concretament, hi varen presentar esmenes el Grups Parlamentari Socialista, Ciutadans i Convergència i Unió. L'esmena del grup socialista tenia per objectiu garantir la possibilitat de demanar el dictamen, bo i suprimint l'incís "a l'únic efecte de determinar si el text del projecte o proposició de llei s'ajusta a les característiques i respecta els requisits que aquest capítol estableix per als textos consolidats" per no restringir-ne l'objecte.<sup>64</sup> L'esmena del grup parlamentari de Ciutadans, per la seva part, proposava garantir: "Es pot demanar

62. Vegeu la Proposta de reforma del Reglament del Parlament publicada al BOPC núm. 558, de 30 d'abril de 2015, p. 7. El text ja deia: "6. Es pot demanar un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries a l'únic efecte de determinar si el text del projecte o proposició de llei s'ajusta a les característiques i respecta els requisits que aquest capítol estableix per als textos consolidats".

63. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* núm. 115, de 8 de juliol de 2015, p. 97.

64. Esmena de supressió núm. 8, publicada al BOPC núm. 591, de 5 de juny de 2015, p. 6. Proposava que el precepte digués: "Es pot demanar un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries".

un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries a l'efecte de determinar si el text del projecte o proposició de llei s'ajusta a les característiques i respecta els requisits que aquest capítol estableix per als textos consolidats, així com per examinar l'adequació del text resultant a l'Estatut d'autonomia de Catalunya i a la Constitució espanyola".<sup>65</sup> Finalment, l'esmena d'addició del grup parlamentari de Convergència i Unió, que és l'única que finalment va acabar aprovant-se al text definitiu de la reforma, proposava incloure la disposició addicional que diu: "S'adoptaran les mesures normatives necessàries per tal d'adaptar la Llei del Consell de Garanties Estatutàries al que disposa l'article II.5, apartat sisè, d'aquest Reglament, pel que fa a la facultat de demanar un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries en els textos consolidats".<sup>66</sup> Com és de veure, la dicció d'aquestes esmenes ja avança el sentit dels debats interpretatius tinguts a l'hemicicle.<sup>67</sup>

L'estudi succint d'aquesta nova funció dictaminadora encomanada al Consell de Garanties Estatutàries exigeix prendre en consideració, almenys, dues advertències de fons. La primera té a veure amb l'objecte del dictamen pròpiament dit. La segona té a veure amb una qüestió més formal, de tècnica legislativa. Ambdues varen ser objecte de debats en seu parlamentària. Pel que fa a la primera, si prenem en consideració la naturalesa i els límits d'aquest procediment, així com l'objecte sobre el qual ha de recaure la consulta —limitada per manament textual de l'article 144.6 del Reglament del Parlament a verificar si la iniciativa s'ajusta a les característiques dels textos consolidats i en compleix els requisits estudiats— ens trobem en un escenari que excedeix a bastament els àmbits materials i funcionals que, d'entrada, són propis a la institució. I això perquè a la dicció de l'article 144.6 del

---

65. Esmena núm. 5 de supressió i addició publicada al BOPC núm. 591, de 5 de juny de 2015, p. 10.

66. Esmena núm. 3 d'addició publicada al BOPC núm. 591, de 5 de juny de 2015, p. 8-9. Només aquesta darrera esmena seria admesa al dictamen de la Comissió (BOPC núm. 622, de 6 de juliol de 2015, p. 57) i s'acabaria aprovant en la versió definitiva de la reforma (DOGC núm. 6923, de 29 de juliol de 2015).

67. A la sessió plenària tinguda el 8 de juliol de 2015, el portaveu del grup parlamentari de Convergència i Unió defensaria el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries subratllant, textualment, que "li volíem encarregar també els dictàmens per als textos consolidats, però prèviament la mateixa Llei del Consell de Garanties Estatutàries ha de poder recollir aquesta facultat, aquesta competència; si no, no es pot tirar endavant, i, per tant, hem fet una disposició addicional que així ho diu". Vegeu el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* núm. 115 de 8 de juliol de 2015, p. 103.

Reglament no es consigna cap referència al control de constitucionalitat o estatutarietat de les iniciatives i aquesta omisió va ser volguda. De fet, una interpretació autèntica de la norma posa de manifest que aquesta va ser una qüestió debatuda en seu parlamentària quan va discutir-se la dicció d'aquest encàrrec al Consell, i que es van presentar esmenes en aquest sentit que no foren aprovades.<sup>68</sup>

Sobre aquesta qüestió, és oportú recordar que, per manament estatutari i legal, el Consell de Garanties Estatutàries es configura com la institució que vetlla per l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de les disposicions de la Generalitat. D'aquesta manera, ineludiblement, Estatut d'autonomia i Constitució es configuren com a paràmetres a partir dels quals la institució ha de fer els seus pronunciaments. Com bé ha subratllat la doctrina, aquest paràmetre d'actuació del Consell de Garanties Estatutàries comporta que les seves decisions es basen exclusivament en criteris de constitucionalitat i d'estatutarietat i, com precisa textualment l'article 2.2 de la Llei 2/2009, s'instrumenten per mitjà de dictàmens tecnicojurídics que en cap cas no expressen criteris d'oportunitat o de conveniència.<sup>69</sup> Des d'aquesta perspectiva, la dicció de l'article 114.6 del Reglament del Parlament planteja dubtes interpretatius. Caldrà veure la regulació legal que es fa d'aquesta previsió a la llei que regula la institució, perquè, recordem-ho, per manament de la disposició addicional del Reglament del Parlament en la dicció aprovada per la reforma estudiada suara, la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries exigeix ser reformada per tal d'incorporar la previsió d'aquest nou dictamen.<sup>70</sup> Una reforma necessària pendent d'acomplir a data d'avui i que caldrà veure com es concreta per fer-la compatible amb la naturalesa i la posició institucional del Consell.

Dit això, el buidatge dels treballs parlamentaris posa de manifest que el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries en la tramitació d'aquest tipus d'iniciatives es valora com una garantia, avalada per tots els grups parlamentaris de l'hemicicle, que enforteix el paper assessor d'aquesta institució en l'exercici de la funció legislativa del Parlament, interpretada en sentit

68. BOPC núm. 591 de 5 de juny de 2015

69. Per a tots, vegeu Vintró, "La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en la funció legislativa del Parlament", 27. També, Pla, "El Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña".

70. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 5321, de 18 de febrer de 2009.

ampli. En aquest sentit, són diversos els consells consultius autonòmics que recullen, entre les seves funcions i amb diferent contingut i abast, manaments d'assessorar els respectius parlaments autonòmics en l'exercici de la tasca legislativa, principalment a través de l'emissió de dictàmens no vinculants.<sup>71</sup> Una tendència, aquesta darrera, que també es reforça, singularment i amb un abast més ampli, com s'ha vist, en la darrera reforma d'incidència en l'estatut del Consell Consultiu de Galícia.<sup>72</sup>

### 3. Vers una involució en el procés de descentralització de la funció consultiva: reflexions crítiques sobre l'argument de les duplicitats institucionals

#### 3.1. Antecedents i límits constitucionals

Els debats que han propiciat les darreres reformes normatives d'incidència en la matèria i que s'han estudiat a les pàgines precedents no són, en cap cas, recents. Des dels seus orígens, el procés de descentralització de la funció consultiva a l'Estat autonòmic ha estat objecte de crítiques i controvèrsies hermenèutiques, especialment esperonades pel fet que l'articulat de la Constitució no hi conté cap referència explícita. Aquest silenci constitucional i, en certs casos, també estatutari, serviria de fonament per discutir no només les funcions que, eventualment, podien ser encomanades als consells consultius

---

71. Per a tots, vegeu Tornos, "El papel de los consejos consultivos", 105. Sobre aquesta qüestió, convé recordar que el FJ 32 de la STC 31/2010 va declarar la inconstitucionalitat de l'article 76.4 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, precepte que establia que els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries "tenen caràcter vinculant amb relació als projectes de llei i les proposicions de llei del Parlament que desenvolupin o afectin drets reconeguts per aquest Estatut". Per a una ampliació sobre la fonamentació de la STC 31/2010 sobre aquest tema, vegeu Tornos, "El Consell de Garanties Estatutàries", 181-184. També, Vintró, "Els dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries", 185-190.

72. Un exemple especialment significatiu pel contingut i abast de les funcions que encomana el trobem a l'article 14 de la Llei 3/2014, de 24 d'abril, del Consell Consultiu de Galícia, intitulat "Propuestas e informes". Aquest precepte preveu que "El Consello de la Xunta podrá encomendar al Consejo Consultivo de Galicia la redacción de anteproyectos legislativos y la elaboración de propuestas legislativas o de reforma estatutaria, debiendo ajustarse su realización estrictamente al ámbito delimitado por los criterios y objetivos expresados por el Consello de la Xunta".

autonòmics que es creessin, sinó també, i molt especialment, per discutir-ne l'existència mateixa.<sup>73</sup> En aquests debats s'esgrimien arguments jurídics i d'oportunitat política que, dècades més tard, es tornen a reproduir en seu acadèmica i parlamentària. Així, mentre que certs sectors doctrinals veuen en els consells consultius autonòmics una manifestació eloqüent del principi dispositiu que ha vertebrat la construcció de l'organigrama institucional autonòmic i proposen enfortir-ne l'estatut en tant que expressió de l'autonomia política de les comunitats, d'altres hi veuen una duplicitat institucional innecessària i econòmicament costosa que caldria eliminar.<sup>74</sup>

En tot cas, el Tribunal Constitucional, en la seva Sentència 204/1992, de 26 de novembre, resolldria aquestes incerteses avalant plenament la competència autonòmica per crear, en virtut de les seves potestats d'autoorganització, en tant que expressió primària i més elemental de la seva autonomia, òrgans consultius propis. En paraules del FJ 4 d'aquesta resolució, "cap precepte constitucional, i encara menys el que es refereix al Consell d'Estat, obsta que en l'exercici d'aquesta autonomia organitzativa les comunitats autònomes puguin establir en el seu propi àmbit òrgans consultius equivalents al Consell d'Estat en allò que concerneix la seva organització i competències".<sup>75</sup> Amb aquest pronunciament, l'alt tribunal prenia partit en un sentit inequívoc en els debats hermenèutics que, en seu acadèmica, posaven en qüestió l'exis-

---

73. En aquest article no es reproduiran aquests debats acadèmics. Per a una ampliació sobre el sentit i arguments que s'hi esgrimien, vegeu Blanquer, *Consejo de Estado y Autonomías..* També, Trujillo, "La función consultiva en las Comunidades Autónomas", 153. Igualment, Balza, "Tendencias de la Administración Consultiva", 15. També, Font, "Función consultiva y Estado autonómico", 37. Sobre els debats entorn dels àmbits competencials, vegeu Jiménez-Blanco, "Las competencias del Consejo de Estado", 305. També, Muñoz Machado, "La posición constitucional del Consejo de Estado", 11. També, Blanco, "La función consultiva autonómica", 101. Finalment, vegeu López-Medel, "Consejos consultivos autonómicos tras las reformas estatutarias", 225; Blanquer, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, i Garrido, "Veinticinco años de función consultiva", 567.

74. Per a tots, vegeu Pla, "Los consejos consultivos autonómicos en España", 19. També, Pla, "El Consejo de Garantías Estatutarias".

75. Partint d'aquesta base, l'alt tribunal afegiria que si una comunitat autònoma, en virtut de la competència exclusiva que li és atribuïda per l'article 148.1.1 de la Constitució, crea un òrgan consultiu superior semblant al Consell d'Estat, sense cap dubte "pot dotar-lo, amb relació a les actuacions del Govern i l'Administració autonòmica, de les mateixes facultats que la LOCE atribueix al Consell d'Estat" (F.J. 5). És més, el Tribunal sentenciaria que els consells consultius autonòmics no quedaven limitats a assumir funcions diferents de les del Consell d'Estat, ni la seva intervenció havia de ser necessàriament acumulativa a la d'aquest. Al contrari, sentenciaria que el seu paper podia ser substitutori, excloent del Consell d'Estat.

tència, la naturalesa jurídica i les funcions d'aquests òrgans consultius i en qüestionaven també el mateix procés d'institució.<sup>76</sup>

S'avalava així el procés de descentralització de la funció consultiva a l'Estat autònic, un procés que, a la pràctica, es desplegaria de manera progressiva en el temps, i s'estendria des de principis de la dècada dels anys vuitanta fins a l'any 2008.<sup>77</sup> Al llarg d'aquesta etapa expansiva només Cantàbria, Ceuta i Melilla renunciarien a disposar d'un consell consultiu propi.<sup>78</sup> La resta de comunitats autònomes es dotarien d'aquestes institucions en exercici de les competències que els són pròpies.

Un estudi comparat d'aquest organigrama institucional permet asseverar que presenten diferències substancials, que es projecten no només en allò que concerneix el seu règim d'organització i funcionament intern, sinó també en

---

76. Per a tots, vegeu Blanco, "Reflexiones sobre un paralelismo", 225-240. L'autor defineix aquest procés com la dinàmica de "la llebre i la tortuga", bo i designant així "la constante carrera de unas Comunidades con las otras, de las de vía lenta por igualarse competencialmente a las de vía rápida, y de estas últimas por escaparse una y otra vez de las primeras", en un constant procés de mútua retroalimentació projectat a l'àmbit competencial i, també, institucional.

77. Les primeres comunitats autònomes que varen disposar de consells consultius des de l'inici de la seva autonomia foren Catalunya (1981) i les Illes Canàries (1984). En el cas català, a més, s'optaria per un model bicèfal perquè la funció consultiva s'encomanà a dos òrgans diferents: el Consell Consultiu, el llegat del qual ha estat heretat pel Consell de Garanties Estatutàries, i la Comissió Jurídica Assessora. A partir de l'any 1995 es varen crear la Comissió Jurídica Assessora d'Aragó i els Consells Consultius de La Rioja, Galícia i Castella-la Manxa. I el catàleg es va anar ampliant progressivament amb la institució del Consell Jurídic de la Regió de Múrcia (1997), la Comissió Jurídica Assessora d'Euskadi (1999), i els Consells de Navarra (1999), Extremadura (2001), Castella i Lleó (2002), Astúries (2004) i, finalment, Madrid (2008).

78. Això no obstant, l'article 38 de l'Estatut d'autonomia de Cantàbria, en la dicció reformada per la Llei orgànica 11/1998, de 20 de desembre (BOE de 31 de desembre de 1998), regula la institució del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat, definint-lo com l'òrgan superior de consulta i assessorament de les Instituciones de la Comunitat Autònoma de Cantàbria i de les seves corporacions locals. Afegeix que una llei del Parlament de Cantàbria, aprovada per majoria de tres cinquenes parts dels seus membres, en regularà les funcions, la composició i règim de funcionament. El legislador no ha desplegat aquest manament estatutari. Val a dir que la Llei 11/2006, de 17 de juliol, d'organització i funcionament del servei jurídic de Cantàbria, a l'article 3 precisa textualment que "La Dirección General del Servicio Jurídico es el máximo órgano consultivo del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, sin perjuicio de las especiales funciones que el Estatuto de Autonomía para Cantabria atribuye al Consejo Jurídico Consultivo y de las competencias atribuidas por la legislación a las Secretarías Generales".

la posició institucional que ocupen i el catàleg heterogeni de funcions que tenen encomanades. D'aquí que, doctrinalment, s'hagin proposat diverses propostes de classificació d'aquests òrgans perquè presenten, certament, diferències significatives.<sup>79</sup> Més enllà, però, d'aquestes especificitats, l'estudi comparat dels diferents models posa de manifest que, en tots els casos, ens trobem davant òrgans col·legiats dotats d'*auctoritas*, que gaudeixen de plena autonomia orgànica i funcional. El seu règim d'organització i funcionament pretén garantir la seva objectivitat, independència i qualificació tècnica, en coherència amb les funcions que se'ls encomanen i amb l'àmbit en què aquestes funcions s'exerceixen, la qual cosa reforça la seva posició institucional, exigències totes elles, per altra part, imposades pel Tribunal Constitucional en la seva STC 204/1992, de 26 de novembre. A més, tots aquests òrgans compleixen essencialment una funció consultiva, el contingut i abast de la qual varia segons els casos. Així, pel que concerneix l'àmbit competencial, mentre que alguns consells consultius autonòmics es limiten a complir la funció consultiva clàssica projectada en la revisió de la legalitat de l'activitat reglamentària i administrativa en general, d'altres transcendeixen a bastament aquest encàrrec i compleixen el que doctrinalment s'ha qualificat com una autèntica funció de control que es projecta no només sobre els actes de l'executiu sinó també sobre actes de naturalesa parlamentària.<sup>80</sup> En qualsevol cas, les diferents comunitats autònomes han dut a terme aquest desplegament dispar emparant-se en la competència exclusiva sobre organització institucional que els ve garantida pels estatuts corresponents a partir del que estableix l'article 148.1.1 del text constitucional.

En aquest procés, el principi dispositiu hi ha assumit un paper determinant. És més, ha esdevingut la clau de volta en la construcció de l'organigrama institucional autonòmic, a causa principalment del fet que la Constitució opta per un model obert, en la mesura que només esbossa amb vocació d'incompletesa les línies mestres d'aquesta estructura. Aquestes previsions constitucionals, garantides als articles 147.2.c, 152 i 148.1.1 de la norma suprema, s'erigeixen com a paràmetres que delimiten el marge de disposició de les comunitats

79. Per a tots, vegeu Pla, "Los Consejos Consultivos autonómicos en España.", 29-36.

80. Jover, "Función consultiva y función de control", 77-93. Vegeu també, Rubio Llorente, "La función consultiva en el Estado de las Autonomías". Finalment, també Oliver, "El Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas", 25.

autònomes i també, includiblement, de l'Estat.<sup>81</sup> En aquests termes taxatius es pronunciaria el Tribunal Constitucional als FJ 5 i 11 de la seva STC 247/2007, de 12 de desembre, quan projecta el principi dispositiu a, en paraules textuals del Tribunal, “un aspecte tan destacat del contingut estatutari” com és el concernent a les institucions autònomes pròpies *ex art. 147.2.c* del text constitucional.

Amb relació a aquesta qüestió, en aquesta STC 247/2007 l'alt tribunal precisa que l'article 152.1 “conté un important límit a la disponibilitat de les comunitats autònomes quan fixa els elements centrals configuradors de l'autonomia política de les comunitats que accediren a l'autonomia per la via de l'art. 151 CE (Assemblea, Consell de Govern i President)”. Partint d'aquesta base, precisa que “això no obstant, l'organització institucional a la qual es refereix l'article 147.2.c) CE no l'hem considerat reduïda a les institucions expressament recollides a l'esmentat art. 152.1 de la Constitució”, sinó que “hem considerat lícita en la perspectiva constitucional la regulació a l'Estatut d'autonomia del Síndic de Greuges (STC 157/1988, de 15 de setembre) i també de la Sindicatura de Comptes (SSTC 187/1988, de 17 d'octubre i 18/1991, de 31 de gener) o que ho puguin ser els consells consultius de les comunitats autònomes (STC 204/1992, de 26 de novembre)”. Pel que fa a aquestes darreres institucions, el Tribunal precisa que, per bé que no es troben previstes expressament a l'articulat constitucional, i algunes d'elles ni tan sols a l'articulat del respectiu Estatut d'autonomia, “hem considerat que és suficient la cobertura implícita que ofereix la potestat autoorganitzativa de les comunitats autònomes (STC 204/1992, de 26 de novembre, FJ 3 a 5) per permetre que aquelles puguin crear aquests òrgans o altres de similars i, per tant, incloure'ls als seus estatuts sempre que es realitzi «dins dels termes» de la Constitució (art. 147.1 CE), és a dir, sempre que la seva regulació concreta no vulneri les previsions constitucionals”. La jurisprudència constitucional acabarà resolent que el principi

---

81. Cal recordar que la Constitució espanyola conté poques referències al disseny institucional autòndmic. L'article 152 de la norma suprema simplement es limita a establir les regles d'organització institucional preceptives per a les comunitats autònomes instituïdes via article 151. D'acord amb les seves previsions, aquestes comunitats hauran de comptar amb una organització institucional basada en una assemblea legislativa, un consell de govern i un president. Atenent una interpretació literal i autèntica de l'article 152 de la Constitució, aquestes regles d'organització institucional preceptives sols vinculaven les comunitats autònomes instaurades d'acord amb el procediment de l'article 151 i no les altres, instituïdes per la via ordinària de l'article 143. Pel que fa a les altres comunitats, la Constitució guarda silenci.



dispositiu ofereix, així, un marge important a les diferents opcions de les comunitats autònomes per definir el seu propi organigrama institucional, marge tant substantiu com de densitat normativa, però que opera sempre dins dels límits que es deriven del text constitucional. És més, el Tribunal Constitucional és taxatiu quan subratlla que en exercici del principi dispositiu els estatuts d'autonomia “poden incloure amb normalitat, en el seu contingut, no només les determinacions expressament previstes al text constitucional que s’han esmentat, sinó també altres qüestions, derivades de les previsions de l’art. 147 CE relatives a les funcions dels poders i institucions autonòmics, tant en la seva dimensió material com organitzativa, i a les relacions d’aquests poders i institucions amb la resta de poders públics estatals i autonòmics, d’una banda, i amb els ciutadans de l’altra”.<sup>82</sup>

Així doncs, com bé ha subratllat la doctrina,<sup>83</sup> el Tribunal Constitucional avala plenament un principi de diferenciació institucional que troba el seu fonament en el principi dispositiu i una de les seves màximes expressions en les institucions consultives estudiades. Un principi de diferenciació explicat en termes categòrics a la STC 247/2007, però que ja s’havia avalat en una primera jurisprudència de l’alt tribunal. Un exemple l’ofereix el FJ 2a de la STC 76/1983 de 5 d’agost, quan resol que «precisament el règim autonòmic es caracteritza per un equilibri entre l’homogeneïtat i la diversitat de l’estatus jurídic-públic de les entitats territorials que l’integren».

Prenent en consideració aquestes premisses, és oportú concloure aquest article fent un apunt crític als arguments d’oportunitat política que serveixen de fonament a les propostes de supressió institucional i que, en l’actualitat, planen amb forces renovades en els debats polítics, parlamentaris i acadèmics. Val a dir que, com s’estudiarà a continuació, en aquests debats es formulen algunes propostes i recomanacions que no sempre respecten els àmbits competencials i els límits constitucionals estudiats succintament suara.

---

82. Per a una ampliació, vegeu FJ 11 de la STC 247/2007.

83. Sobre aquesta qüestió, resulten especialment interessants les reflexions de Tomàs Font a “Uniformidad y diferenciación en las Instituciones autonómicas y locales en España”, 1217.

### 3.2. Les duplicitats institucionals com a justificació a la supressió dels consells consultius autonòmics: anàlisi crítica de les recomanacions de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques

Vist en perspectiva històrica, hom adverteix que les crítiques sobre eventuais duplicitats —no només institucionals o organitzatives, sinó també executives i normatives—, així com la ineficiència en l'assignació i gestió dels recursos públics, són consubstancials al procés de construcció i consolidació de l'Estat de les autonomies. Des de la seva gènesi, les posicions més crítiques amb la descentralització política de l'Estat han esgrimit reiteradament aquests arguments per discutir l'oportunitat i viabilitat de l'Estat autonòmic i per defensar processos de centralització, en uns termes que sovint desvirtuen el sistema de distribució competencial garantit al bloc de la constitucionalitat.<sup>84</sup> A més, l'argument relatiu a la necessitat d'estalviar els costos econòmics vinculats a eventuais duplicitats institucionals entre l'Estat i les comunitats autònomes ha estat també recurrent quan s'ha criticat el disseny i desplegament de l'organigrama institucional autonòmic. No és estrany, doncs, que en l'actual context de crisi econòmica aquests vells arguments crítics ressonin de nou amb forces renovades. Indefugiblement, s'acabaran projectant en lectures crítiques de l'*iter* seguit en el procés de descentralització de la funció consultiva a l'Estat autonòmic i l'organigrama institucional resultant, considerat per certs sectors com un llast que convé corregir.<sup>85</sup>

Són uns arguments que tampoc representen cap novetat en l'escenari del dret comparat. Ara bé, la seva projecció dependrà en bona part de quina sigui la cultura política de l'Estat en qüestió. Així, en aquells estats compostos amb una cultura política i una tradició històrica més favorable a experiències de descentralització política i governs multinivell, aquests arguments arrelen més dèbilment i tenen una projecció i un abast certament més limitats. És més, en aquests escenaris, les majors resistències poden arribar a plantejar-se

---

84. Sobre aquesta qüestió, vegeu *Tres informes de l'Institut d'Estudis Autonòmics*.

85. Malgrat els anys transcorreguts, l'opció del constituent a favor d'aquest model *sui generis* d'organització territorial del poder continua essent una de les qüestions que més polaritzen la vida política espanyola bo i erigit-se com un argument rellevant de debat electoral. Sobre la valoració de l'Estat autonòmic en la opinió pública i les preferències electorals, i molt en especial sobre les actituds amb relació al sistema institucional autonòmic, vegeu Liñeira, *El Estado de las autonomías en la opinión pública*.

quan s'enceten processos de centralització, encara que es projectin en àmbits molt puntuals i s'addueixin exigències d'interès econòmic.<sup>86</sup> Val a dir que, en aquests debats, acostumen a planar arguments que van més enllà de la dimensió estrictament econòmica i s'acaben projectant en diferents maneres de concebre la qualitat democràtica i el bon govern. I encara des d'un punt de vista estrictament econòmic, en perspectiva comparada, sovint la descentralització política s'associa directament o tangencialment a una major eficàcia, eficiència i qualitat de l'acció pública i a un ús més eficient dels recursos; així com a una major capacitat per diagnosticar problemes i implementar amb èxit polítiques públiques prenent en consideració la proximitat dels nivells de govern i les institucions al ciutadà, tot això sens perjudici de l'argument que en defensa la major capacitat per acomodar eficientment i amb major èxit sensibilitats diverses en entorns plurals. Vist en perspectiva comparada, a més, des de certs sectors doctrinals s'ha emfatitzat la idea que la crisi econòmica ha tingut un major impacte en estats del nostre entorn d'estructura unitària, com Portugal o Grècia, o poc descentralitzada, com Itàlia, i menor en estats d'estructura federal com Alemanya o Àustria, la qual cosa permet qüestionar, d'entrada, aquells vells arguments que vinculen genèricament descentralització política amb disfuncions o ineficiències en el pla econòmic.<sup>87</sup>

Contràriament, a Espanya, l'actual context de crisi econòmica ha reforçat aquests arguments crítics amb els mateixos fonaments del model politico-territorial de l'Estat i ha polaritzat les posicions entre partidaris d'una major centralització institucional i de competències a favor de l'Estat i aquells sectors que consideren el model autonòmic esgotat i defensen articular noves vies per ampliar substancialment l'autogovern de certes autonomies. Doncs bé, amb aquests debats de rerefons, el Govern espanyol presidit per Mariano Rajoy ha pres partit en sentit inequívoc. El 26 d'octubre de 2012, el Consell de Ministres aprovava la creació de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques (CORA), concebuda amb l'objectiu declarat de diagnosticar i resoldre eventuais febleses del sector públic espanyol. Entre aquestes febleses, s'identificaven explícitament les vinculades a les eventuais duplicitats competencials, administratives i institucionals derivades del desplegament de l'Estat de les autonomies. Als efectes que aquí interessen, s'adoptà l'acord

86. Un cas paradigmàtic són els debats i resistències que varen plantejar-se a Suïssa en el marc del procés d'unificació del seu dret processal. Vegeu Pla, "El federalismo judicial en Suiza", 63.

87. Corretja, "El sistema competencial español", 36.

d'estructurar la CORA en quatre subcomissions diferents, una de les quals, intitulada "Subcomissió de duplicitats administratives", rebia l'encàrrec de proposar recomanacions per corregir "les possibles duplicitats, solapaments i ineficiències". Al seu informe, avalat en seu del Consell de Ministres tingut el 21 de juny de 2013, es formularia un amplíssim catàleg de recomanacions adreçades al que, en paraules del document, es titlla com la "millora, simplificació i optimització del funcionament de les administracions públiques".<sup>88</sup> Més d'un centenar d'aquestes recomanacions s'adreçaran explícitament a eliminar duplicitats amb les comunitats autònomes, i es formularan sempre en el sentit inequívoc de reforçar la centralització de l'Estat. Pel Reial decret 479/2013, de 21 de juny, es creava l'Oficina per a l'Execució de la Reforma de l'Administració, amb l'objectiu de vetllar per l'execució de les mesures incloses a l'esmentat informe, bo i assumint el seu seguiment, impuls, coordinació i avaluació permanent, així com la formulació de noves propostes,<sup>89</sup> disposició reglamentària que va derogar-se un any més tard pel Reial decret 671/2014, d'1 d'agost.<sup>90</sup>

Als efectes que aquí interessin, entre les duplicitats denunciades al document que són objecte de diagnòstic i proposta de mesures correctives s'inclouen les vinculades a l'existència d'un organigrama d'institucions d'autogovern autonòmiques. En el diagnòstic del problema, la Comissió recorda que el desplegament de l'Estat de les autonomies s'ha concretat amb la institució de cambres legislatives, presidents i governs autonòmics, alhora que també, en paraules de l'informe, ha comportat "la multiplicació d'altres òrgans que, per bé que previstos a la Constitució per a l'Estat, presenten, almenys en principi, alguns dubtes sobre la seva operativitat i eficiència quan el seu nombre es multiplica". Entre aquests òrgans, l'informe destaca els òrgans de control extern, els defensors del poble i els consells consultius autonòmics. Al seu diagnòstic, el document precisa textualment que desenvolupen "competències idèntiques a les dels corresponents estatals, limitades a l'Administració respectiva", afirmació aquesta que no és exacta si es pren en consideració el catàleg de funcions i competències que tenen encomanades algunes d'aquestes institucions. Partint d'aquesta base, l'informe adverteix que, per bé que no es qüestiona la competència autonòmica per crear aquests òrgans, cal reflexionar

---

88. Informe consultable en línia.

89. BOE núm. 149, de 22 de juny de 2013, p. 47011.

90. BOE núm. 187, de 2 d'agost de 2014, p. 187.

sobre la seva “idoneïtat, eficàcia i eficiència”, i “més encara, en un període de crisi com l’actual”.

Pel que concerneix els òrgans consultius autonòmics, l’informe recorda que, “amb caràcter general”, les funcions d’aquestes institucions “són similars a les del Consell d’Estat però limitades als respectius governs i administracions de la comunitat”. Partint d’aquesta base, l’informe defensa la necessitat d’impulsar una racionalització de l’estructura de la funció consultiva que, a parer del document, sols pot afrontar-se si es donen dues condicions:<sup>91</sup> primerament, la modificació de les normes autonòmiques de manera que es limiti l’emissió de dictàmens preceptius a aquells assumptes en els quals resulta obligada pel Consell d’Estat;<sup>92</sup> segonament, “fet això, podrien assumir-se per part del Consell d’Estat les funcions desenvolupades pels òrgans consultius de les comunitats autònomes, cosa que suposaria un estalvi per a les comunitats autònomes del pressupost dedicat a mantenir-los”.

Doncs bé, en la construcció d’aquestes propostes, l’informe es fonamenta en un equívoc que no és només terminològic sinó que té projecció jurídica. En aquest sentit, parteix de la base que els consells consultius autonòmics desenvolupen, textualment, “competències idèntiques” al Consell d’Estat “limitades a l’Administració respectiva”,<sup>93</sup> afirmació que no és certa. En un altre passatge l’informe ho matisa dient que “amb caràcter general, les funcions de les institucions autonòmiques són similars a les del Consell d’Estat però limitades als respectius governs i administracions de la comunitat”,<sup>94</sup> afirmació aquesta darrera que tampoc és exacta. I no ho és especialment si prenem en consideració dues precisions: en primer lloc, l’heterogeneïtat de models d’institucions consultives autonòmiques existents, no sempre coincidents amb l’arquetip del

91. L’informe, a la pàgina 101, textualment precisa que “La racionalización de la estructura de la función consultiva solo podría acometerse si se dan dos condiciones”.

92. Es posa l’exemple d’elevant la quantia de les reclamacions de responsabilitat patrimonial a un mínim de 50.000 euros, que és el que determina l’obligatorietat de l’informe de l’òrgan en l’àmbit estatal.

93. Vegeu la pàgina 100 de l’informe, on s’explicita textualment “Destacan, por su relevancia, los numerosos Órganos de Control Externo (OCEX), Defensores del Pueblo y Consejos Consultivos que han proliferado en nuestras CC.AA. En todos estos casos, los órganos autonómicos desarrollan competencias idénticas a las de los correspondientes estatales, limitadas a la Administración respectiva”.

94. Vegeu la pàgina 101 de l’informe.

Consell d'Estat,<sup>95</sup> en segon lloc i enllaçant amb la primera objecció, el també heterogeni catàleg de funcions i competències que tenen encomanades algunes d'aquestes institucions i que es projecten no només sobre l'actuació de "governos i administracions de la comunitat", com indica l'informe, sinó que abasten també, sovint, actes de naturalesa parlamentària.<sup>96</sup>

Finalment, l'anàlisi crítica d'aquestes propostes ha de prendre en consideració, necessàriament, una darrera qüestió de fons: les recomanacions que es formulen incideixen en àmbits de competència exclusiva autonòmica. El mateix informe ho reconeix explícitament quan recorda que no es qüestiona la competència de les comunitats autònomes per crear aquests òrgans. Les recomanacions formulades responen, doncs, a criteris d'oportunitat, i el mateix document ho recull quan adverteix textualment que sols pretén reflexionar sobre la seva idoneïtat, eficàcia i eficiència en temps de crisis econòmica.<sup>97</sup>

#### 4. Epíleg

La recent supressió dels consells consultius a Madrid i Extremadura marca un punt d'inflexió en el procés de descentralització de la funció consultiva a l'Estat autonòmic desplegat progressivament les darreres dècades, i ha propiciat interessants reflexions crítiques entorn de la posició que ocupen dins l'organigrama d'institucions d'autogovern autonòmiques. Malgrat que la crisi econòmica i la voluntat de corregir duplicitats institucionals han estat les justificacions esgrimides en seu parlamentària per avalar-ne la supressió, un buidatge dels debats parlamentaris posa de manifest que en el rerefons d'aquestes decisions, i clau de volta dels arguments esgrimits, hi planen diferents concepcions de quina hauria de ser l'evolució futura de

---

95. Per a una ampliació sobre l'antiga polèmica entorn de l'equivalença entre consells consultius autonòmics i Consell d'Estat, vegeu Galera, *Constitución, función consultiva y Estado autonómico*, 158. També resulten especialment interessants les reflexions de López Menudo; "El Consejo de Estado como presunto modelo", 265. Vegeu també Font, "Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas", 7.

96. Sobre aquestes qüestions, ens remetem al que s'ha estudiat a l'epígraf precedent i a la normativa autonòmica que les regula, sense que sigui procedent fer cap comentari ulterior.

97. L'informe precisa textualment que "No se cuestiona la competencia de las CCAA para crear dichos órganos, sino que se trata de reflexionar acerca de la idoneidad, eficacia y eficiencia que tienen estos órganos, y más aún en un periodo de crisis como el actual".

l'Estat de les autonomies. Evidencien, en darrer terme, posicions polítiques irreconciliables entorn de quin hauria de ser el disseny òptim de l'organigrama institucional autonòmic i les competències que pot assumir en l'actual context econòmic, qüestions totes elles que trobem reproduïdes als hemicicles d'altres comunitats autònomes que, els darrers anys, han estat també escenari privilegiat de debat i aprovació d'altres propostes de supressió d'institucions pròpies.

Coetàniament, altres comunitats autònomes han avançat justament en la direcció contrària, optant per consolidar les seves institucions consultives pròpies, bé sigui amb reformes d'abast general del seu estatut jurídic bé sigui ampliant puntualment el catàleg de funcions que tenen encomanades. Les darreres reformes normatives aprovades a Galícia i Catalunya, d'incidència en l'estatut dels seus respectius consells consultius, en donen, certament, bon testimoni.

En tot cas, la presa de posició del govern popular amb l'aval, en seu de Consell de Ministres, de les recomanacions de l'Informe de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques evidencia que ens trobem davant una qüestió que està essent objecte de reflexions crítiques i propostes de reforma normativa d'abast general. Propostes, per altra part, d'incidència en àmbits de competència exclusiva autonòmica. Considerant que les institucions d'autogovern constitueixen una expressió primigènica de l'autonomia política de les comunitats autònomes, instrument necessari per a l'exercici de la seva potestat d'autoorganització, és més que previsible que els debats encetats amb els posicionaments polítics i canvis normatius estudiats suara centrin, els propers anys, interessants iniciatives parlamentàries. Caldrà veure com s'acaben concretant i, especialment, com es pretenen articular des del respecte al bloc de la constitucionalitat i el marc de repartiment competencial estudiat succintament en aquestes pàgines.

## Bibliografia

- Álvarez García, Vicente. "Las funciones cuasi-jurisdiccionales de los consejos consultivos autonómicos: el ejemplo extremeño". *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 17 (2012).
- Aragón, Manuel. "La organización institucional de las Comunidades Autónomas". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79 (2007).

- Balza Aguilera, J. “Tendencias de la Administración Consultiva”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 41 (1995).
- Blanco Valdés, L. “La función consultiva autonómica i la seva institucionalització després de la STC 204/1992: algunes reflexions a propòsit de la Llei del Consell Consultiu de Galícia”. *Autonomies*, n. 22 (1997).
- Blanco Valdés, Roberto. “Reflexiones sobre un paralelismo: descentralización de la función consultiva y construcción del Estado de las Autonomías”. *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 7 (2007).
- Blanquer Criado, David Vicente. *Consejo de Estado y Autonomías*. Madrid: Tecnos, 1994.
- . *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*. Ponencia Especial de Estudios del Consejo de Estado. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.
- Corretja Torrens, Mercè. “El sistema competencial español a la luz de la eficiencia: indefinición, duplicidades, vulnerabilidad de las competencias autonómicas y conflictividad”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 5 (juny 2013).
- Font i Llovet, Tomàs. “La uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga”. A: F. López Menudo (ed.). *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*. Madrid: Iustel, 2011.
- . “Función consultiva y Estado autonómico”. *Revista de Administración Pública*, n. 138 (1995).
- . “Los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas”. *Autonomías*, n. 8 (1987).
- Galera Victoria, Adoración. *Constitución, función consultiva y Estado autonómico*. Madrid: Thomson-Civitas, 2007.
- Garrido Mayol, V. “Veinticinco años de función consultiva”. *Revista de Derecho Político*, n. 58-59 (2003-2004).
- Jiménez-Blanco Carrillo, A. “Las competencias del Consejo de Estado y los criterios de inferencia de competencias necesarias de los Consejos consultivos autonómicos”. *Documentación Administrativa*, n. 244-245 (1996).
- Jover Presa, Pere. “Función consultiva y función de control: la posición institucional del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña”. *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 7 (2007).
- López-Medel, J. “Consejos consultivos autonómicos tras las reformas estatutarias”. *Revista de las Cortes Generales*, n. 53 (2001).



- López Menudo, F. “El Consejo de Estado como presunto modelo de los órganos consultivos autonómicos”. *Documentación Administrativa*, n. 244-245 (1996).
- Liñeira, Robert. *El Estado de las autonomías en la opinión pública: preferencias, conocimiento y voto*. Madrid: CIS, 2014.
- Meilán Gil, José Luís. “Los retos de la función consultiva”. *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 7 (2007).
- Muñoz Machado, Santiago. “La posición constitucional del Consejo de Estado y sus competencias consultivas en relación con las Comunidades Autónomas”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 6 (1991).
- Oliver Araujo, Joan. “El Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas”. *Revista de Estudios Políticos*, n. 98 (1997).
- Ordoki Urdazi, Luis M. “Requiem por la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha”. *Auditoria Pública*, n. 64 (2014).
- Pla Boix, Anna M. “El Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña en el proceso de descentralización de la función consultiva en España”. A: Josep M. Castellà i Marco Olivetti (eds.). *Nuevos Estatutos y Reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*. Barcelona: Atelier, 2009.
- . “Los consejos consultivos autonómicos en España”. A: Miguel Ángel Aparicio i Mercè Barceló (coord.). *Los órganos garantes de la autonomía política. Defensa institucional y protección de los derechos (los casos de Italia, Alemania y España)*. Barcelona: Atelier, 2009.
- . “El federalismo judicial en Suiza”. A: Miguel Ángel Cabellos i Manuel Gerpe (coord.). *Poder Judicial y Modelo de Estado*. Barcelona: Atelier, 2013.
- Rubio Llorente, Francisco. “La función consultiva en el Estado de las Autonomías”. *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 2 (2004).
- Tornos Mas, Joaquín. “El papel de los consejos consultivos en la tramitación y aprobación de normas con fuerza de ley”. *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 4 (juliol-desembre 2005).
- . “El Consell de Garanties Estatutàries”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, 2010*.
- Tres informes de l'Institut d'Estudis Autonòmics sobre el pacte fiscal, les duplicitats i les consultes populars*. Barcelona: IEA, 2013.

Trujillo, J. “La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado”. *Documentación Administrativa*, n. 226 (1991).

Vintró Castells, Joan. “La incidència dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries en la funció legislativa del Parlament”. *Activitat Parlamentària*, n. 18.

———. “Els dictàmens vinculants del Consell de Garanties Estatutàries”. *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, 2010.