



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 2 / 1 9 8 7

La Laguna, a 13 de mayo de 1987.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias acerca de *los Fundamentos de Derecho del Recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno del Estado contra ciertos preceptos de la Ley autonómica 13/1986, de 30 de diciembre, de modificación parcial de la Ley autonómica 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo (EXP. 18/1987 RI)*.*

F U N D A M E N T O S

I

El objeto de este Dictamen, solicitado por la Presidencia del Parlamento regional por el trámite de urgencia, de acuerdo con lo establecido en los arts. 12.b) y 15.2 de la Ley autonómica 4/1984, será determinar, a la luz del Ordenamiento jurídico, la adecuación al mismo de los Fundamentos de Derecho que se recogen en el escrito de interposición del Recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.3 y 10.6 de dicha Ley autonómica, en su nueva redacción introducida por los arts. 2 y 5, respectivamente de la Ley autonómica 13/1986, de modificación parcial de la anterior.

Dicho escrito fue presentado ante el Tribunal Constitucional (TC) por el Letrado del Estado en nombre del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno estatal, que decidió interponer el mencionado Recurso previo acuerdo al efecto de dicho Gobierno invocando, además, la aplicación del art. 161.2 de la Constitución (CE) en relación

* PONENTE: Sr. Trujillo Fernández.

con los preceptos impugnados, que, consiguientemente, quedan suspendidos en su vigencia.

En el análisis que este Organismo ha de efectuar, según dispone el art. 3.2 de la Ley autonómica 4/1984 (LCCAn), de los señalados fundamentos de Derecho se ha de tener en cuenta no sólo el conjunto de disposiciones que ordenan la materia a la que aquellos se refieren y/o que ellos mismos citan -disposiciones que fundamentalmente se recogen tanto en la propia Constitución, como en el Estatuto de Autonomía (EACan) y en otras normas legales, particularmente en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE) y en la ya mencionada LCCan-, sino también y muy especialmente como es obvio, lo que el Consejo Consultivo sostuvo en su Dictamen nº 18/1986, de 30 de julio, en relación con la adecuación jurídica del Anteproyecto de Ley de ampliación de competencias de este Organismo, presentado por el Gobierno autonómico como Proyecto ante el Parlamento regional, y finalmente aprobado por el Pleno de la Cámara como Ley autonómica 13/1986, de modificación parcial de la originaria LCCan.

Por ello, resulta inevitable que las puntualizaciones u objeciones que puedan expresarse en este Dictamen a los argumentos y afirmaciones incluidas en los Fundamentos de Derecho de referencia sean corolario, y/o desarrollo, de las consideraciones explicitadas por este Organismo, en su citado dictamen nº 18/1986, en relación con el carácter y límites de las competencias consultivas de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), la naturaleza y exigencias o efectos de la propia actividad consultiva, y, más concretamente, la interpretación que ha de darse, constitucional y estatutariamente, al art. 23, LOCE (cfr. números 3, 4 y 5 del Fundamento III del dictamen indicado).

II

1. Siendo el Consejo de Estado el supremo Organismo consultivo del Gobierno estatal, como establece el art. 107, CE (y reitera el art. 1.1, LOCE), y no de ninguna otra organización gubernativa o política -pues el término utilizado en el artículo constitucional citado únicamente puede referirse, por su ubicación y concreción, al Gobierno previsto en el art. 97, CE, es decir, el del Estado entendido en el sentido restrictivo (sinónimo de Gobierno u organización política central)-, es evidente que

dicho Organismo no puede ser una institución del Estado-Comunidad, del Estado concebido como estructura política nacional que engloba las propias de las Comunidades Autónomas (CCAA). En otras palabras, el Consejo de Estado, pese a su denominación y a la vista de la regulación constitucional, no puede ser un organismo integrado a la vez en el Ejecutivo del Gobierno central, de la organización política central, y en la estructura política autonómica. Tal pretensión, no prevista ciertamente por la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, como no podía ser menos -conviniendo recordar al respecto que esos Estatutos son las normas fundamentales de las CCAA que se incluyen en el Ordenamiento jurídico global del Estado, junto con el resto de las normas autonómicas y las del Estado-organización política central (cfr. art. 147.1, CE)-, se produciría en la práctica, sin embargo, si el Consejo de Estado hubiera de intervenir, obligatoriamente y sin excepción, en todos los supuestos de ejercicio de competencias autonómicas, gubernativas o administrativas, por los órganos de las CCAA que éstas hubieren asumido cuando así lo decida el legislador estatal (arts. 21 y 22, LOCE).

Igualmente sería constitucionalmente inadmisibles, sostener que el Estado, a través del organismo consultivo de su Poder ejecutivo y mediante una Ley estatal que regula éste, puede introducir, sin fundamento constitucional expreso y contra previsiones estatutarias de organización y competencias autonómicas, un nuevo elemento de coordinación de las actividades, formalmente autónomas, de las CCAA. Máxime cuando, habida cuenta de la naturaleza específica de la actividad consultiva, tal coordinación no sería otra cosa que un **auténtico control previo por parte del Estado, que incluso podría ser calificado de tutela** de determinados supuestos (dictámenes obstativos). Tutela y control incompatibles indiscutiblemente con el concepto técnico y constitucional de **autonomía política**, estando en particular reservado ese control, **siempre a posteriori**, por la Constitución al TC o al Poder judicial en relación con el ejercicio de competencias estatutarias o exigiendo el texto constitucional que sea determinado, expreso y concreto respecto a las transferidas (cfr. arts. 157 y 150.2, CE), sin que en ninguno de ambos casos se mencione la intervención del Gobierno estatal o, aún menos, de su organismo consultivo.

Y, por supuesto, no puede ser confundido, ni estructural ni funcionalmente, el Consejo de Estado con el Tribunal de Cuentas, porque la distinción entre uno y otro está constitucionalmente bien clara (cfr. art. 136, CE). Empezando por el hecho de que este Tribunal no es un organismo incluido en la organización del Ejecutivo estatal, sino dependiente directamente de las Cortes Generales, lo cual, en una Democracia, es una notable diferencia. Además de su normativa ordenadora (Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo) se deduce inmediatamente que su actividad de control es siempre posterior, sirve para facilitar el que, en su caso, corresponda realizar efectivamente al Parlamento nacional o al Poder Judicial, o bien, en relación con las CCAA, para permitir el que corresponde efectuar a las respectivas Asambleas legislativas de éstas sobre su propia actividad financiera (cfr. art. 11, 12, 13 y 14 de la Ley del Tribunal de Cuentas).

Pretender extender la jurisdicción del Consejo de Estado a las CCAA, indiscriminadamente, supone por lo demás ignorar la relevante inflexión de nuestra Historia Constitucional significada por la sustitución del Estado centralista por el Estado autonómico y, consecuentemente, defender que una venerable institución del mencionado Estado, hoy ya histórico, resulte inmune a las aludidas fundamentales reordenaciones de nuestra convivencia política.

2. El concepto de regulación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (AAPP), o de ordenación del procedimiento administrativo común, tan sólo supone que el Estado, en ejercicio de su competencia constitucional para establecer una y otra (cfr. art. 149.1.18ª, CE) y respecto a la actividad consultiva en concreto, puede preceptuar la necesidad genérica de que, en las actividades de estas AAPP (estatal, autonómicas y locales, bien diferenciadas con las pertenecientes a cada Ente en el que se integran, y por su inclusión en personas jurídico-políticas distintas, al menos en lo que a la estatal y a las autonómicas se refiere), exista un procedimiento básico a seguir. Pero siempre **sin perjuicio de ciertas especialidades derivadas de la organización propia de las CCAA**. Además, el Estado puede ordenar que, en tal procedimiento, según la importancia o trascendencia del asunto a resolver, se prevea la solicitud de un dictamen de un organismo consultivo -trámite que se incorpora, como otro más de orden instrumental y pese a que pueda considerarse inexcusable o fundamental, en el procedimiento administrativo de

realización de actos de cada Administración. Y ello, como garantía de legalidad de la correspondiente actividad administrativa para la misma organización política, en cuanto permita alcanzar sus particulares fines e intereses constitucionales y estatutarios a ña que pertenece el órgano administrativo actuante y a la organización política en que ésta se incluye. Todo esto según las normas reguladoras de los diversos niveles organizativos de la Nación española y, especialmente, ordenadoras de las funciones y facultades, normativas, gubernativas y administrativas, de cada uno de ellos.

En consecuencia, es insostenible jurídicamente, en un Estado políticamente descentralizado como es el español actual en virtud de la Constitución y, con fundamento en ella, de los Estatutos de Autonomía, con unas CCAA que tienen asegurado constitucionalmente disponer de sus propias organizaciones políticas y administrativas o de sus particulares competencias normativas y ejecutivas -garantía constitucional plasmada y hecha efectiva en las respectivas normas estatutarias y desarrollada, en base a éstas, en Leyes autonómicas-, que se produzca o mantenga la forzosa, plena y determinante intervención de un organismo estatal en el ejercicio de dichas competencias y, además, que se haga por mera voluntad del legislador estatal, sin suficiente o ninguna base en el "bloque de la constitucionalidad" como control absoluto, definitivo y apriorístico. En efecto, a la vista de las normas del citado bloque, tal intervención (del Consejo de Estado) únicamente sería posible y aceptable cuando sea precisa para integrar el procedimiento administrativo y actuar la garantía, prevista genéricamente en el Ordenamiento jurídico, de legalidad en la actividad administrativa, por no existir organismo consultivo autonómico o no preverse en el Estatuto o en la Ley autonómica que regula aquél su actuación sobre ciertos actos administrativos de competencia comunitaria, o bien, cuando el Estatuto la disponga expresamente o la Comunidad la solicite facultativamente. Menos admisible es la participación obligatoria del Consejo de Estado en el procedimiento de realización de actos que no sean de naturaleza estrictamente administrativa, sino gubernativa o incluso política, como son los casos de los Reglamentos de ejecución de Leyes o, sobre todo, de los Decretos-Legislativos que puedan emanar los Gobiernos autonómicos.

3. No es posible confundir, como hace el Letrado del Estado, la naturaleza y ámbito de los preceptos constitucionales. Así, es preciso distinguir entre aquellos que tienen aplicación general, incluyendo las CCAA y sus AAPP, como son los recogidos en los arts. 103, 105 y 106, CE (y, por demás, en los Estatutos y otras normas autonómicas) -preceptos que no se refieren a ninguna Administración en concreto y contienen mandatos generalizables para todo aparato administrativo, por coherencia constitucional y por la necesidad de cumplimentar los principios fundamentales del Ordenamiento jurídico, en especial los previstos en el art. 9, CE-, de los que no pueden tenerla por referirse a un objeto o materia muy concreta y perfectamente identificable en su redacción, como es el incluido en el art. 107, CE, que se refiere exclusivamente a un determinado organismo (y no a una organización administrativa) para adscribirlo a un específico Ejecutivo (el estatal), como ya se ha dicho. Ciertamente, del mencionado art. 107, CE, no se desprende habilitación alguna al legislador estatal para que, al regular el Consejo de Estado, delimite, o aún limite, competencias autonómicas o para que lo convierta, indirectamente y en oposición a específicas previsiones estatutarias, en un organismo prácticamente autonómico en su funcionamiento, excediendo las funciones del Tribunal de Cuentas o asimilándolo, estructuralmente, al TC.

Particularmente, la LOCE, pese a su condición de Ley orgánica, tiene un objeto de ordenación muy determinado y, sin duda, circunscrito a la organización política estatal, de modo que está limitada, en su función de regulación de competencias del Consejo de Estado, por lo que se prevea en la Constitución, y subsiguientemente en los Estatutos, sobre la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Propiamente, la LOCE no es, ni puede ser, una norma de atribución de competencias políticas, ni siquiera de delimitación de éstas, sino una Ley estatal reguladora de un específico organismo del Estado cuyos cometidos han de establecerse en función, precisamente, de las facultades que constitucionalmente correspondan al Estado, sin que pueda transformar a ese Organismo en lo que la Constitución no prevé, o bien, limitar y/o condicionar el ámbito competencial asumido estatutariamente o atribuido legalmente a las CCAA.

Por ello, una Ley autonómica (como la LCCCan) que atribuya competencias consultivas a un organismo comunitario (Consejo Consultivo), en relación con

materias cuya titularidad normativa o ejecutiva corresponda a la Comunidad Autónoma (la CAC), no puede ser reputada de inconstitucional cuando, simplemente, sobre la base, además de un precepto estatutario (art. 43, EACan), está limitándose a dar plena efectividad a unas facultades inherentes a la idea de autonomía e indisolublemente unidas al ejercicio autónomo de las competencias comunitarias. Unas facultades que, temporal y supletoriamente, por ausencia de tal organismo o por decisión comunitaria de carácter autolimitativo, retenía eventualmente el Consejo de Estado por ser el único organismo de esta clase existente o por ser el titular preconstitucional de esas facultades. Desde luego, en ningún precepto constitucional o del EACan se prevé, directa o indirectamente, que la función consultiva sea exclusiva o superior y condicionante del Consejo de Estado, ni se establece la inexcusable y perenne intervención de éste en cualquier procedimiento administrativo. Lo cual, por lo demás, resulta lógico porque, en realidad, el organismo consultivo estatal estaba realizando una actividad auxiliar en defecto de organismos comunitarios que efectuaran funciones consultivas. Al hacerlo no ejercía facultades estatales, exclusivas o remanentes, sino autonómicas, que ahora se recuperan legítimamente para ser actuadas por la propia Comunidad, una vez desarrollado completamente el precepto estatutario habilitante, cesando, por consiguiente, la necesidad de tal actividad auxiliar y supletoria.

4. Ciertamente, como inevitable efecto de la errónea concepción que sobre las bases del régimen jurídico de las AAPP existe en el escrito de interposición del Recurso de inconstitucionalidad analizado, se produce una no menos equivocada idea de la conexión entre las CCAA y el Consejo de Estado. Una idea que conduce a la inconstitucional consecuencia de una relación casi orgánica y efectivamente funcional entre dichas AAPP que desconoce o pasa por encima de la integración de éstas en distintas organizaciones políticas, en distintas personas jurídico políticas, como si, subyaciendo y prácticamente supeditando la descentralización política establecida constitucional y estatutariamente, existiera una especie de descentralización administrativa, que ni siquiera es plena o total, integrable dentro del mismo aparato gubernativo y dirigida por el Gobierno estatal con la inestimable ayuda de su Consejo de Estado. Es más, esta idea, llevada a sus últimos extremos,

supondría la posible liquidación efectiva de la autonomía política de las CCAA, pues parte de la base de que el legislador estatal interpretando como entienda en cada momento el art. 149.1.18ª, CE, podría limitar el controlar las competencias autonómicas de orden gubernativo o administrativo, y quizás, llegado el caso, incluso las políticas.

Evidentemente, esto no es constitucionalmente sostenible -y hay abundante jurisprudencia del TC sobre los conceptos de **basos, coordinación, control y autonomía política** que lo avala-. Es incuestionable que no puede existir relación directa, y menos jerarquizada, entre las Administraciones autonómicas y la estatal, pues aquellas se integran inmediatamente en una estructura política perfectamente diferenciada de la del Estado, de forma que la conexión únicamente se concibe mediatizada; es decir, en base a lo que establezcan las normas reguladoras de la organización y competencias de cada Comunidad Autónoma. O, dicho de otro modo, tal conexión es posterior y dependiente de la que el Ordenamiento jurídico disponga ha de existir entre la persona jurídico-política autonómica y la persona jurídico-política estatal, sin perjuicio de que hayan normas (exclusivas o básicas) que sean aplicables tanto a la Administración del Estado como a las Administraciones de las CCAA.

En definitiva, en el actual Estado descentralizado español no existe un único aparato gubernativo que dirige, en régimen administrativo de descentralización funcional, todas las AAPP de aquel, sino un Gobierno de la organización política central, que dirige las Administraciones Públicas de éstas, sin que la Administración estatal pueda controlar e imponerse inmediatamente (ni tampoco el Ejecutivo, en general) a las AAPP comunitarias, sino actuar determinadas funciones o competencias con preferencia o exclusión de los órganos administrativos autonómicos según prevengan las normas delimitadoras de aquellas y, en todo caso, bajo el común control del Poder judicial o, si procediere, del TC.

En esta línea, no puede admitirse jurídicamente que exista supremacía funcional, y menos aún orgánica, del Consejo de Estado sobre el Consejo Consultivo, pues entre ellos no hay una relación orgánica ni posible confusión funcional. En efecto, cada uno de estos Organismos consultivos se integra orgánicamente en su

propia estructura política y actúa, en relación con las competencias atribuidas jurídicamente a ellas, según preceptúe el correspondiente legislador, estatal o autonómico. Así, cuando se ejerzan competencias estatales, en el procedimiento de realización de los actos en que tal ejercicio ha de traducirse, ha de intervenir exclusivamente el Consejo de Estado, dictaminando los Proyectos o Anteproyectos de aquellos que determine su normativa reguladora (LOCE), mientras que, cuando se ejerzan ñas autonómicas (normativas, gubernativas o administrativas), lo hará el Consejo Consultivo, con carácter preferente y preceptivo de preverlo así su normativa ordenadora (LCCCCan), sin que entre ambos haya subordinación o jerarquización de ninguna clase, sino una actuación bien delimitada, en cuanto a su naturaleza preceptiva, en base a un criterio estrictamente competencial que tiene su fundamento y razón de ser en el ámbito de competencias y en el carácter autónomo de sus respectivas organizaciones políticas. Lo cual, claro está, no obsta para que, aunque no sea obligatorio ni tampoco preciso para cubrir la validez de la actividad a realizar, la Comunidad Autónoma recabe, además del dictamen de su organismo consultivo, el del Consejo de Estado, antes o después de solicitar o recibir aquél, o bien, para que, no siendo preceptiva la solicitud de Dictamen del Consejo Consultivo, opte por dirigirla al Consejo de Estado, siempre facultativamente en uno u otro caso.

En fin, desde una perspectiva eminentemente procedimental, tampoco sería correcto entender que la competencia atribuida constitucionalmente al Estado para regular el procedimiento común (cfr. art. 149.1.18ª, CE) supone la autorización discrecional al legislador estatal para ordenar una forzosa interrelación administrativa en su realización -máxime si tal interrelación implica necesariamente control, tutela o jerarquización, en suma-sino la posibilidad de conformarlo mediante actos instrumentales de una decisión final que han de ser necesariamente efectuados, incluidos los consultivos, por cada Administración u organización política competente para actuar en cada caso.

5. Por otra parte, no es admisible incluir en el concepto de bases -que se refiere principalmente a legislación (Leyes y Reglamentos) y excepcionalmente a actos ejecutivos de imprescindible realización en supuestos concretos de carácter técnico, como único medio de lograr el respeto de compromisos internacionales del Estado o

mantener las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales (art. 149.1.1ª y 3ª, CE), según se advierte en diversas sentencias del TC- criterios que pudieran emanar de un organismo consultivo estatal, sin perjuicio de que sus dictámenes sirvan de orientación y formación de la opinión de las Administraciones autonómicas, e incluso de los órganos consultivos de las CCAA, como efectivamente sucede. Así, aunque el Estado, de conformidad con lo que establezca la Constitución al respecto, puede dictar normas básicas de ordenación general de ciertas materias, lográndose con ella una regulación mínimamente uniforme de éstas -que no idéntica ni monolítica o impeditora total de decisiones políticas, y subsiguientemente regulaciones autonómicas-, hasta donde lo permitan los preceptos constitucionales, ello no supone que, además, el Gobierno estatal, a través de dictámenes previos o actuales del Consejo de Estado exclusivamente, pueda forzar a los Gobiernos o a las Administraciones autonómicas a ejercer las competencias de sus respectivas CCAA que estatutariamente les correspondan de una forma determinada e ineludible. Ha de insistirse que ese ejercicio debe realizarse con auténtica autonomía, lo cual excluye, desde luego, todo control o tutela apriorístico, estando aquel reservado fundamentalmente a órganos jurisdiccionales o, en cualquier caso, no incluidos en la Administración o el Ejecutivo del Estado. De todos modos, es manifiestamente indefendible que pretenda darse a los dictámenes del Consejo de Estado un carácter y unos efectos que ni siquiera las sentencias de los órganos del Poder judicial tienen en nuestro Ordenamiento jurídico.

Y no menos inaceptable es tratar de apoyar la pretendida intervención del Consejo de Estado -potenciándose así de pasada la idea ya comentada de una forzada coordinación de todas las AAPP bajo la común dirección del Gobierno estatal- trayendo a colación su protagonismo en materias sujetas a la legislación del Régimen Local, puesto que, al hacerlo, el Letrado del Estado parece ignorar cuestiones tan importantes, puestas de manifiesto en repetidas ocasiones por el TC y que desvirtúan jurídicamente ese intento, como son las siguientes: a) la autonomía local es distinta, por su naturaleza, ámbito, contenido y límites, a la autonomía de las CCAA, definida sustancialmente por su carácter político que la diferencia esencialmente de aquella, lo que se traduce en diversidad de capacidad de actuación, cuantitativa y cualitativamente, y de forma y extensión del control estatal a dicha actuación; b) la legislación autonómica que eventualmente regule el Régimen Local de una particular

Comunidad no puede contravenir la básica estatal sobre el mismo, de modo que una Ley comunitaria nunca podrá, contra las previsiones de una Ley estatal (como, por ejemplo, la Ley reguladora de las bases de Régimen Local), asignar al organismo consultivo autonómico funciones de esta índole en relación con actos de las Corporaciones Locales; asignar al organismo consultivo autonómico funciones de esta índole en relación con actos de las Corporaciones Locales; c) el propio legislador estatal, sin embargo, ha atribuido a organismos consultivos autónomos competencias para dictaminar, en lugar del Consejo de Estado y sin que lo prevea la LOCE, ciertas actividades de los Entes locales (cfr. art. 114.3 del Real Decreto-Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en la materia de referencia).

III

1. Resulta de difícil calificación la afirmación del Letrado del Estado de que la garantía del administrado sólo puede conseguirse o asegurarse completamente mediante los dictámenes del Consejo de Estado. Ello es objetivamente incierto y jurídicamente inadmisibles, además de suponer un anacrónico modo de analizar el vigente Ordenamiento jurídico en el que son patentes resonancias típicas de un Estado centralizado, y aún paternalista correspondiente a una época en que los conceptos de autonomía, descentralización del Estado y otros conexos estaban, o poco menos, incursos en la Ley penal. No es posible desconocer que, en lo que a garantía de objetividad e independiencia de actuación concierne, el Consejo Consultivo está más protegido respecto de las otras instituciones de la CAC, como organismo estatutario excluido del Ejercicio autonómico y dotado legalmente de una organización y funcionamiento autónomos, que el mismo Consejo de Estado respecto de las correspondientes instituciones estatales.

Concretamente, la regulación del art. 10.6, LCCan impugnado ha de interpretarse asumiendo que, en su caso, deberá excepcionarse el precepto general de no vinculatoriedad de los dictámenes del Consejo Consultivo recogido en el art. 3.2 de dicha Ley, siendo forzosa tal excepción -según indicó este Organismo en su dictamen nº 18/1986- para determinar la eventual antijuridicidad de un acto

administrativo autonómico por no adecuarse a un Dictamen que hubiere de tener carácter obstativo según la legislación que le fuere de aplicación. Y ello, como consecuencia, en definitiva, de la fundamental garantía del administrado y de la propia CAC que justifica y fundamenta la acción consultiva. En todo caso, es de advertir que la mencionada excepción se contempla, haciendo inútil cualquier discusión al respecto, en el recientemente aprobado Reglamento de organización y funcionamiento el Consejo Consultivo (cfr. art. 6.1 de esa norma reglamentaria).

Igualmente sorprende que el letrado del Estado pretenda atraer hacia el Consejo de Estado unas competencias que éste no tenía, en relación con las del Consejo Consultivo, antes de la modificación de la LCCan. En efecto, el organismo consultivo autonómico recibió, funciones consultivas sobre actuaciones autonómicas de carácter contractual, indemnizatorio o concesional (cfr. el primitivo art. 10.6, 7 y 8, LCCan), funciones que, paradójicamente, se sostiene ahora en el recurso aquí dictaminado que pertenecen y siempre han pertenecido al organismo consultivo estatal.

2. No es, asimismo, de recibo la idea expuesta en los Fundamentos de Derecho analizados de que el Estatuto de Autonomía no puede atribuir competencias consultivas a un organismo autonómico, cualesquiera que aquellas sean siempre que se mantengan dentro del ámbito competencial de la correspondiente Comunidad Autónoma, porque no ha sido previamente dictaminado por el Consejo de Estado.

En este sentido, en el contexto de la autonomía política constitucionalmente definida y delimitada, el art. 21.6, LOCE únicamente puede referirse a actos pre-normativos del Estado, Ente en el que se integra orgánicamente el Consejo de Estado y que es competente para regularlo; es decir, a Anteproyectos de Leyes o Proyectos de Reglamentos estatales que, de una u otra manera, afecten a la regulación de su organización, competencia o funcionamiento, en relación obligatoriamente, con las competencias constitucionales, normativas o ejecutivas, del propio Estado. Por el contrario, ese artículo no tiene aplicabilidad respecto a los Estatutos de Autonomía, normas que, como ya se ha señalado, pese a su formalización como leyes orgánicas, son algo más que meras normas estatales, al ser las normas institucionales básicas de las CCAA, Entes con autonomía y personalidad política que instituyen y dotan con su particular organización y competencias de acuerdo con las reglas constitucionales de

distribución de éstas, sin haber que queden en esta materia subordinados o limitados por otras normas legales del Estado sin expresa habilitación constitucional para ello. En consecuencia, la única inteligencia constitucionalmente posible del mencionado art. 21.6, LOCE, es entender que preceptúa lo previamente explicitado, es decir, que su aplicación se entiende sin perjuicio de lo que puedan establecer los Estatutos al asumir competencias para las CCAA y atribuir las mismas, incluso las consultivas. Lo cual, en cuanto a lo que el art. 23, 2º párrafo, LOCE, se refiere, se traduce en que el dictamen del Consejo de Estado será preceptivo para las CCAA cuyos Estatutos no preceptúen la existencia de un organismo consultivo propio o que, aún previéndolo, no le atribuyan o no permitan que se le atribuya legalmente plenas funciones consultivas de conformidad con las competencias autonómicas asumidas o transferidas.

En particular, no cabe duda de que el art. 43, EACan contiene un precepto válido en toda su extensión y efectos -incluida naturalmente su habilitación genérica al legislador autonómico para que proceda a establecer y ordenar el Consejo Consultivo, sin más límite que el nivel competencial de la CAC, aún no habiendo sido dictaminado su Anteproyecto por el Consejo de Estado, puesto que su constitucionalidad no ha sido discutida ni impugnada en ningún momento. Además, lo cierto es que tal dictamen nunca hubiera sido posible llevarlo a cabo, técnicamente, respecto a un Estatuto de Autonomía, según se desprende de lo preceptuado sobre la iniciativa autonómica y la elaboración, propuesta u aprobación de aquel en los arts. 143 y 146, CE. y 136 del Reglamento del Congreso o en la disposición transitoria primera del texto constitucional.

3. Por último, la afirmación del Letrado del Estado de que el Presidente de la CAC tiene, en virtud de lo preceptuado en los artículos impugnados, jurídicamente prohibida la posibilidad de solicitar facultativamente dictámenes del Consejo de Estado, tanto sea en materias sobre las que ha de dictaminar con carácter preceptivo el Consejo Consultivo, como sobre aquellas en las que no se prevé la preceptividad del dictamen de éste, carece de todo fundamento jurídico. En efecto, no es posible entender que de la conexión de los arts. 3.3 y 18.2, LCCan se deduzca que la Comunidad Autónoma no pueda solicitar Dictamen del Consejo de Estado y sí de

cualquier organismo del mismo. Y ello, por cuanto el precepto del nuevo art. 3.3 citado no puede interpretarse como un cierre absolutamente preclusivo de la intervención facultativa del Consejo de Estado en ciertas actividades de la Administración de la CAC. Por el contrario, dicho precepto supone la adecuada indicación de que, en relación con lo previsto en los arts. 3.1 y 10 de la misma LCCan, no es preceptiva (y, por tanto, carece de obligatoriedad) la solicitud de Dictámenes al organismo consultivo estatal en ningún caso, particularmente en los supuestos para los que la citada norma autonómica establezca la preceptividad de los dictámenes del Consejo Consultivo.

En otras palabras, es obvio que el legislador regional se refiere, en los arts. 3.3 y 10.6, LCCan, a las materias de titularidad autonómica sobre las que es exigible un dictamen preceptivo del organismo consultivo comunitario -materias que, como es obvio, no cubren todo el nivel competencial de la CAC y no se confunden con las que admiten Dictamen facultativo y que, igualmente, son de competencia de aquella- respetando al preceptuarlo la necesaria solicitud de realización de acción consultiva, según se disponga en la legislación general aplicable, para el órgano administrativo competente para actuar sobre ellas.

C O N C L U S I O N E S

1. Los Fundamentos de Derecho del escrito de impugnación sobre el concepto y efectos de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, así como sobre el carácter y competencia del Consejo de Estado, no se ajustan a la interpretación que constitucionalmente ha de hacerse de las normas aplicables a la materia en cuestión, incluidas en el "bloque de la Constitucionalidad". En particular no se extraen las consecuencias que es obligatorio extraer de aquellas que establecen organismos de relevancia constitucional o estatutaria y que atribuyen o delimitan competencias, en especial consultivas, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

2. Carecen de todo fundamento jurídico las afirmaciones recogidas en los indicados Fundamentos de Derecho acerca de la garantía del administrado, o de la

obligatoriedad e ineludibilidad de la intervención del Consejo de Estado en la acción consultiva de la CAC y de la supremacía de aquel en relación con el organismo consultivo autonómico. Tampoco puede deducirse de la regulación autonómica la prohibición de que la Presidencia de esta Comunidad Autónoma pueda recabar en ningún caso dictámenes del Consejo de Estado. Asimismo resultan infundadas tanto la pretendida coordinación forzosa y el control apriorístico del Gobierno estatal, mediante dictámenes de su organismo consultivo, sobre todas las Administraciones públicas, como la afirmación de que un Estatuto de Autonomía no puede atribuir funciones consultivas a un organismo regional, en base a las competencias asumidas a la Comunidad que estatuye, por no haber sido dictaminado su Anteproyecto por el Consejo de Estado o por estar dichas funciones atribuidas a éste por la LOCE.

3. Por todo ello, se reitera cuanto expresó este Organismo en su dictamen nº 18/86 sobre el asunto debatido y se entiende que no es cuestionable la adecuación jurídica de los preceptos contemplados en los actuales arts. 3.3 y 10.6, LCCan, que han de ser entendidos en la forma que, más explícitamente se indica en éste, única interpretación aceptable desde una correcta actividad hermenéutica.