

LA INTERVENCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES AUTONÓMICAS (STC 204/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE)

Por

M.^a TERESA CARBALLEIRA RIVERA

Profesora titular interina de Derecho Administrativo
Santiago de Compostela

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. DELIMITACIÓN LEGAL DEL ÁMBITO SUSTANTIVO DE INTERVENCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO.—III. LA EXTENSIÓN DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO DE ESTADO SE FUNDAMENTA EN SU POSICIÓN INSTITUCIONAL DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO.—IV. LA PROTECCIÓN DE LAS GARANTÍAS DE LOS ADMINISTRADOS Y DE LA LEGALIDAD OBJETIVA JUSTIFICAN LA INTERPRETACIÓN MAXIMALISTA DE LA LOCE.—V. EL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO SERÁ PRECEPTIVO PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CUANDO DICTEN DISPOSICIONES O REGLAMENTOS DE CARÁCTER GENERAL EN EJECUCIÓN DE LEYES.—VI. LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUEDA, SIEMPRE Y EN TODO CASO, PRESERVADA.—VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El presente análisis jurisprudencial tiene por objeto una de esas sentencias de nuestro más Alto Tribunal que inflexionan ostensiblemente el discurso doctrinal y jurisprudencial sobre una materia, haciéndolo discurrir por derroteros muy diversos a los hasta ahora convenidos.

No parece necesario subrayar, a estas alturas, la enorme incidencia que tienen las decisiones del TC en el proceso exegético del ordenamiento jurídico, especialmente, cuando a través de sus pronunciamientos se pretende sentar un criterio unitario de interpretación que, con anterioridad, había sido objeto de construcciones dispares y antagónicas, bien por parte de la doctrina (1), bien de la jurisprudencia precedente. La Sentencia del TC 204/1992, de 26 de noviembre, que ahora comentamos es un fiel exponente de este fenómeno. Con la misma se cierra un debate que nació el 22 de abril de 1980, fecha en la que fue promulgada la Ley Orgánica del Consejo de Estado, y que tiene como centro de gravedad el análisis y posterior acotamiento del campo de actuación del Consejo de Estado respecto de las disposiciones reglamentarias dictadas por las comunidades autónomas en ejecución de una ley.

(1) Sobre este extremo, vid. R. ALONSO OLEA, *Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos*, Cívitas, Madrid, 1992, en donde se realiza una clara exposición de las distintas posturas doctrinales en torno al tema.

II. DELIMITACIÓN LEGAL DEL ÁMBITO SUSTATIVO DE INTERVENCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO

Dos son las normas, como se sabe, que regulan el régimen jurídico del Consejo de Estado, la CE y la Ley Orgánica del Consejo de Estado (en adelante LOCE). La Constitución, en su artículo 107, define la institución diciendo que «el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno», remitiendo, al mismo tiempo a una ley orgánica la regulación de su composición y competencias. La segunda de las normas, la LOCE, materializa el dictado constitucional, configurando al Consejo de Estado como un «órgano dotado de autonomía orgánica y funcional, cuya misión estriba en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando así lo exiga el asunto y la eficacia administrativa» (arts. 1 y 2 LOCE).

El alto cometido con el que queda investido el máximo órgano consultivo dentro de la órbita gubernamental hacen de su labor informativa un trámite inexcusable en muchos procedimientos administrativos, especialmente, en aquellos en los que están implicadas normas u organizaciones internacionales, la hacienda pública, el propio Consejo de Estado, así como los procedimientos revisorios o los que tengan por objeto el control de determinadas funciones, la validez de los actos o la elaboración de disposiciones y normas reglamentarias de ejecución, entre otros (arts. 21 y 22 LOCE). En este último supuesto —los procesos de elaboración normativa— el carácter antiformalista del trámite de consulta previa al Consejo del Estado se pone de manifiesto con gran profusión, hasta el punto que su omisión, tal como dijo en su día el TS a través de numerosas sentencias, constituye un defecto insubsanable y provoca la nulidad de pleno derecho de la norma afectada (2).

Razones de la misma índole han llevado a que el artículo 23 LOCE establezca en su último párrafo que el dictamen del Consejo de Estado «será preceptivo para las comunidades en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes». Competencias que versarán, como ya se vio, sobre asuntos relativos al procedimiento administrativo, elaboración de normas, modificaciones presupuestarias y, finalmente, cuando así lo disponga una ley.

El motivo principal que fundamenta la extensión del ámbito competencial del Consejo de Estado hacia los campos autonómicos, por medio

(2) Jurisprudencia, ésta, que si bien sufrió numerosas oscilaciones, se muestra, al día de hoy, como la generalmente aceptada y ajustada a Derecho. Así se confirma en la STS de 23 de diciembre de 1991 (Ar. 302) o la emitida por la Sala de Revisión del Tribunal de 10 de mayo de 1989 (Ar. 3744, 1992), en cuyo fundamento sexto se justifica la necesidad intervención preceptiva del Consejo de Estado porque el mismo actúa «como garantía profiláctica, preventiva, para asegurar en lo posible el imperio de la Ley propio de un Estado de Derecho». *Vid.* al respecto, P. GONZÁLEZ SALINAS, «El dictamen del Consejo de Estado en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales», REDA, núm. 67, 1990, págs. 463 y ss.

del presente artículo 23 LOCE, debe buscarse en las propias funciones que está llamado a cumplir este órgano consultivo respecto de las potestades de los poderes públicos y, en especial, del ejercicio de la potestad reglamentaria, tema central de nuestro comentario. En este sentido, puede decirse que la función consultiva debe integrarse, no sólo con los aspectos relativos al control sobre el procedimiento mismo de elaboración de las disposiciones —extremo, éste, de particular trascendencia en tanto que forma de garantizar el interés público y los derechos de los particulares—, sino también con valoraciones que se adentran en los campos de la técnica normativa, la eficacia administrativa y la mayor o menor oportunidad y conveniencia de la actuación de la Administración. Por tanto, el Consejo de Estado habrá de estudiar las opciones legítimamente posibles que se le otorgan a los poderes públicos y verificar la eficacia y oportunidad de la decisión tomada por éstos ofreciendo, en su caso, soluciones alternativas que cumplan con mayor rigor las exigencias y principios constitucionales.

Sin embargo, el análisis de las pretensiones de la LOCE desde esta óptica, no agotan los efectos de la misma. Aunque el precepto transcrito ofrece una visión de la realidad jurídica aparentemente pacífica, lucen en su aplicación graves discrepancias interpretativas, auspiciadas, en su mayoría, por la conexión de aquél con el artículo 107 CE, en virtud del cual, se define al Consejo de Estado, según se vio, como un órgano estrictamente vinculado al ejecutivo estatal, entendido esto último en su acepción más estricta, esto es, se trata de un órgano consultivo del Gobierno de la Nación, única y exclusivamente, y no de cualquier órgano de naturaleza gubernativa asentado en el territorio español.

Desde esta perspectiva, parece, en principio, poco acertado sostener la extensión de sus funciones más allá de los ámbitos intrínsecamente unidos al concepto mismo de Gobierno central. De ahí que una de las primeras consecuencias que se desprende de la interpretación conjunta del articulado llevó inmediatamente al debate doctrinal a concluir que deberían excluirse a los gobiernos autonómicos del campo de aplicación del precepto y, consecuentemente, a estimar que el Consejo de Estado carecía de competencias para dictaminar, con carácter preceptivo, la labor normativa realizada por las Comunidades Autónomas, máxime cuando aquélla se traducía en la elaboración de reglamentos ejecutivos de una ley autonómica en materia de competencias asumidas como propias por vía estatutaria.

Dentro de la jurisprudencia, el TS mantuvo un criterio unitario en lo que al fondo de la cuestión se refiere, en el sentido de desestimar la intervención preceptiva del Consejo de Estado en estos supuestos, si bien salvando algunas excepciones. Así ocurre con las marcadas por las STS de 18 de marzo de 1988 (Ar. 2481), 10 de mayo de 1989, 19 de diciembre de 1989 (Ar. 1064, 1990), 23 de diciembre de 1991 o 20 de enero de 1992 (Ar. 622), en las que se aboga por una interpretación maximalista del artículo 23 LOCE y, consiguientemente, por la necesidad del dictamen preceptivo del Consejo de Estado para la Comunidad Autónoma en todos los

supuestos previstos por la Ley para el Estado ya que su intervención, antes que un mero trámite formal, constituye una garantía de la objetividad administrativa (3).

Fuera de estos pronunciamientos, la doctrina del TS es inequívocamente partidaria de la no exigibilidad de informe del Consejo de Estado frente a la actividad reglamentaria de la Administración autonómica. Ha de notarse, sin embargo, que aún dentro de esta postura, el TS procedió a elaborar una doble construcción dicotómica en la materia, de acuerdo con la cual va a resolver, en unos casos, a favor de la necesidad del dictamen preceptivo del Consejo de Estado y, en otros, en contra. Según la primera de las construcciones, se establece una división de los reglamentos autonómicos atendiendo al concepto de *ejecución*, de tal modo que aquellos reglamentos dictados para «desarrollar, particularizando por una parte y completando por otra, normas de rango legal donde se contiene la regulación básica de la materia» (4) gozan del carácter ejecutivo frente a los restantes, considerados independientes. La consecuencia directa, a los efectos de lo que aquí nos interesa, se manifiesta en la intervención preceptiva del Consejo de Estado cuando el reglamento autonómico se inscriba dentro de los así denominados ejecutivos, siendo para los restantes potestativa (5).

La segunda de las distinciones llevó al TS a establecer una separación de la actividad reglamentaria autonómica basada en el *origen de la competencia*. De esta suerte, si la reglamentación autonómica se dicta en ejecución de una Ley estatal, el TS convino en señalar el carácter preceptivo del Dictamen del Consejo de Estado previo a la aprobación de un reglamento autonómico, mientras que si aquél era dictado en exclusiva ejecución de leyes autonómicas independientes relativas a materias reguladas exclusivamente por normas dictadas por la Comunidad Autónoma dentro del ámbito de sus competencias, la obligatoriedad del informe consultivo decaía (6). Incluso, dentro de esta categoría, tanto la doctrina como la

(3) En todos estos casos se apela a los criterios de legalidad, oportunidad o eficacia de la actuación administrativa para exigir la presencia del Consejo de Estado en tales procedimientos, so pena de nulidad de pleno derecho de la norma reglamentaria afectada por la omisión de tal trámite. Así, el Considerando 3.º de la STS de 23 de diciembre de 1991 señala que la consulta emitida por el órgano consultivo «no supone un formalismo excesivo o innecesario en el ejercicio de la potestad reglamentaria, por cuanto[...] actúa como garantía profiláctica y preventiva, para asegurar en lo posible el imperio de la Ley en el Estado democrático de Derecho, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles —como además muestra la experiencia comparada— en el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas de carácter general. Es esa garantía sustancial, a la que el trámite que se examina atiende la que justifica el rigor con el que la jurisprudencia de esta Sala viene declarando la nulidad de las disposiciones expedidas con omisión del dictamen».

(4) En definición dada por la STS 10 de mayo de 1989 (Sala de Revisión), FJ 5.º.

(5) Así, por ejemplo, STS 10 de mayo de 1989 (Sala de Revisión) o STS de 27 de enero de 1992 (Ar. 681) que distingue, aunque no muy afortunadamente, entre disposiciones de ejecución y de organización a estos efectos.

(6) En este sentido se pronuncian, entre otras, las STS de 17 de febrero de 1988 (Ar. 1184); 19 de octubre de 1989 (Ar. 3882); 24 de noviembre de 1989 (Ar. 3953); 15 diciembre de 1989 (Ar. 2901, 1990); 1 de junio de 1990 (Ar. 6307); 21 de enero de 1992

jurisprudencia, llegaron a distinguir —en función de la vía de adquisición de la competencia— entre aquellos reglamentos autonómicos ejecutivos de una ley estatal o autonómica en materias transferidas *ex* artículo 150 CE, para los que se consideraba preceptivo el dictamen del Consejo de Estado; y, los restantes casos en los que las materias a desarrollar por vía reglamentaria eran asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos estatutos, en cuyo caso, la exigencia de dictamen quedaba enervada (7).

Sentadas, pues, las discrepancias interpretativas que suscita el artículo 23 de la LOCE en relación con el artículo 22.3 de la misma y a la vista de los dictados constitucionales señalados en el artículo 107 CE, el Tribunal Constitucional, a través de la STC 204/1992, 26 de noviembre, dictada en contestación a la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, viene a pacificar la situación, agotando, de esta manera, el debate doctrinal y jurisprudencial del modo que se analiza seguidamente.

III. LA EXTENSIÓN DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO DE ESTADO SE FUNDAMENTA EN SU POSICIÓN INSTITUCIONAL DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Una de las primeras cuestiones a las que ineludiblemente debió contestar el TC fue la relativa a la legitimación del Consejo de Estado para intervenir consultivamente en la esfera de las actuaciones y disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas; o lo que es lo mismo, hasta qué punto queda amparado por los preceptos constitucionales la extensión del ejercicio y las competencias del Consejo de Estado más allá de las facultades dictaminadoras de la actividad del Gobierno que expresamente le atribuye el artículo 107 CE. La cuestión se solventaba una vez se resolviese el significado exacto del término *Gobierno*, al que alude expresamente el artículo 107 CE. Una vez hecho esto, y a la luz de los contenidos que se deriven de la acepción dada al mismo, se podía comenzar a juzgar la posible legitimidad de la extensión de las competencias del Consejo de Estado.

Para ello, el TC comenzó a indagar en el sentido mismo del precepto constitucional, mostrándose cauto en el discurso deductivo aunque claro y categórico en las consecuencias. Así, y por lo que a la integración del

(Ar. 742); y, 7 de mayo de 1992 (Ar. 6307). Igualmente, desde la doctrina, GUMERSINDO TRUJILLO, «La función consultiva en las comunidades autónomas, sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», DA, núm. 226, 1991, págs. 153 y ss. PARADA VÁZQUEZ, «El Consejo de Estado», DA, 226, 1991, págs. 113 y ss.; BRAVO-FERRER DELGADO, «Consejo de Estado y Estado Autonómico», REDA, núm. 60, 1988, págs. 569, entre otros.

(7) Así lo refiere el fiscal general del Estado en las alegaciones a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2414/1991 resuelta por la STC 204/1992, de 26 de noviembre que venimos comentando.

concepto *Gobierno* del artículo 107 CE se refiere, concluye, sin paliativos, que el mismo sólo puede circunscribirse al Gobierno de la Nación y no a otros órganos de naturaleza gubernativa. Concretamente, su doctrina se refleja en el fundamento jurídico 2.º como sigue:

«Sistemáticamente, no cabe duda de que ésta es la acepción del término Gobierno» que el artículo 107 emplea, pues este precepto se incluye en el Título IV de la Constitución, *referido inequívocamente al Gobierno de la nación no a otros órganos de naturaleza gubernativa, como los consejos de gobierno de las comunidades autónomas. Tampoco cabe entender que por «Gobierno», el artículo 107 comprenda, en general, el llamado Poder Ejecutivo, incluyendo cualquier Administración pública, como hace, en cambio, el artículo 103 CE, pues Gobierno y Administración no son la misma cosa y están perfectamente diferenciados en el propio Título IV en que el artículo 107 se inserta.* De otro lado, los antecedentes legislativos vienen a confirmar esta tesis, pues precisamente la mención al Consejo de Estado como órgano supremo consultivo «en materias de Gobierno y Administración», que figuraba en el texto del Proyecto de Constitución aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso, fue conscientemente sustituido por la definición más estricta de «supremo órgano consultivo del Gobierno». *Por tanto, del primer inciso de este artículo no se puede deducir que la Constitución imponga la intervención consultiva del Consejo de Estado en relación con la actuación de los gobiernos y administraciones de las comunidades autónomas (subrayado nuestro).*»

Con todo, y aunque sea la acepción estricta del término Gobierno la recogida por la doctrina constitucional en la presente Sentencia, el Alto Tribunal no deja por ello de afirmar el carácter expansivo de la actividad del Consejo de Estado. De ahí que concluya señalando que tal circunstancia no obsta para que las funciones consultivas del Consejo de Estado se proyecten sobre otras administraciones públicas y, concretamente, sobre la Administración autonómica, pese a que no pueda considerarse *stricto sensu* como órgano superior consultivo de los Gobiernos autonómicos. El razonamiento seguido por el TC se sustenta, precisamente, en la «posición institucional que ocupa el Consejo de Estado dentro del aparato organizativo estatal», lo que le otorga objetividad e independencia frente al órgano destinatario de sus consultas o dictámenes y revalidan, por tanto, su actividad en cualquier nivel territorial. En este sentido señala:

«Que el artículo 107 CE no contemple expresamente sino la función consultiva que el Consejo de Estado desarrolla para el Gobierno de la nación, no quiere decir que ese

órgano haya de quedar confinado al ejercicio de esa específica función y que no pueda extenderse el alcance de su intervención consultiva. En realidad, el ámbito de actuación del Consejo de Estado es mucho más amplio, y se ha venido configurando históricamente como órgano consultivo de las administraciones públicas. *El hecho de que no forme parte de la Administración activa, su autonomía orgánica y funcional, garantía de objetividad e independencia, le habilitan para el cumplimiento de esa tarea, mas allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con administraciones públicas distintas de las del Estado, en los términos que las leyes dispongan, conforme a la Constitución»* FJ 2.º (subrayado nuestro).

Así pues, es justamente —y tal como expusiera en su día la STS 23 diciembre 1991— la condición del Consejo de Estado como órgano de competencia universal y de composición colegiada, estructural y funcionalmente separado de la Administración activa, abocado a asegurar en lo posible el imperio de la Ley, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión en el proceso de elaboración normativa, lo que confiere legitimidad a una interpretación extensiva del campo de actuación de sus funciones consultivas. Por tanto, no puede buscarse la justificación a la ampliación de la intervención del Consejo de Estado en posibles deformaciones o lecturas alternativas del campo inicialmente otorgado a éste por la Constitución, sino que la misma viene de la mano de su naturaleza jurídica y la posición institucional que ostenta dentro del entramado organizativo.

Idénticos fundamentos inclinan, igualmente, al TC a descartar la posible violación del principio de autonomía recogido en los artículos 2 y 137 CE y, concretamente, la de uno de sus contenidos más relevantes como es la potestad de autoorganización autonómica.

IV. LA PROTECCIÓN DE LAS GARANTÍAS DE LOS ADMINISTRADOS Y DE LA LEGALIDAD OBJETIVA JUSTIFICAN LA INTERPRETACIÓN MAXIMALISTA DE LA LOCE

Resuelta la primera de las cuestiones, el Tribunal aborda otra no menos relevante como es la referente a la virtualidad y posible constitucionalidad de la LOCE para fijar el ámbito de la intervención del Consejo de Estado, en línea ampliativa, tal y como lo hace su artículo 23. Siguiendo esta exposición, el Alto Tribunal recuerda que es la propia Constitución *ex* artículo 107 la que realiza una remisión normativa en favor de una ley orgánica posterior para establecer el alcance concreto de la intervención consultiva del Consejo de Estado.

No obstante, y aunque nos hallemos ante una remisión, la misma no puede ni debe ser considerada como incondicionada. Antes bien, debe estar limitada por los principios y preceptos constitucionales y, muy particularmente, «por los que regulan el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas». En este sentido, la perspectiva idónea para analizar el potencial alcance que se puede dar al Consejo de Estado en el ejercicio de sus funciones debe buscarse en las *reglas competenciales de reparto recogidas en el Título III y en los estatutos de autonomía*.

La idoneidad de la norma ordinaria para imponer la intervención preceptiva del Consejo de Estado en determinados sectores, es fruto directo de la aplicación de estas reglas. Las modificaciones operadas por la LOCE no se asientan, por tanto, en una alteración del régimen competencial sino en una de las competencias exclusivas del Estado, concretamente, la contemplada en el artículo 149.1.18 CE. De acuerdo con éste, el Estado tiene competencias exclusivas para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas y, el procedimiento administrativo común. Con la asunción de esta competencia, el Estado no sólo queda facultado para dictar la normativa básica aplicable a las correspondientes materias sino que —y así lo expresa el TC— le atribuye título suficiente para proteger las garantías procedimentales de la actividad administrativa y, muy significativamente, las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de dicha actividad.

En pocas palabras, y dado que una de las misiones fundamentales del Consejo de Estado es, justamente, la relativa a la fiscalización preventiva del procedimiento administrativo en cuanto instrumento que asegura el acierto, oportunidad y legalidad de las disposiciones generales, le compete a éste asumir dichos cometidos, sea cual sea el orden territorial del que emanan las disposiciones, en tanto en cuanto no se cree un órgano *ad hoc* encargado de asumir ese papel de garante de la legalidad administrativa en tal nivel. En el FJ 3.º de la sentencia se apela específicamente a este criterio para extender los objetivos jurídicos del máximo órgano consultivo de la Administración central a otros niveles territoriales organizativos. Dice:

«Al imponer el informe preceptivo del Consejo de Estado a las comunidades autónomas en los mismos supuestos en que se impone al Gobierno y a la Administración del Estado (y a otras administraciones públicas), el artículo 23, párrafo segundo de la LOCE no estaría sino concretando dicha normativa básica o procedimental común, de inexcusable observancia por las comunidades autónomas. Si el razonamiento del abogado del Estado fuera correcto, habría que concluir la plena y absoluta validez de la regla contenida en el precepto cuestionado.

La intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo. En razón de los asuntos sobre los que recae y de la naturaleza del propio órgano, se trata de una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos, sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18)» (subrayado nuestro).

Así pues, la necesidad de garantizar la objetividad administrativa y los derechos e intereses del ciudadano, con independencia del nivel territorial en el que nos movamos y a falta de desarrollo por parte de los poderes públicos pertinentes de instituciones paralelas en su correspondiente nivel, acreditan y facultan la extensión de las competencias del Consejo de Estado, impidiendo que la norma ordinaria, sea de la naturaleza y contenido que sea, pueda contravenir disposiciones que establece la LOCE al respecto (8). Dicho órgano será, por tanto, el responsable de velar por la seguridad jurídica y las garantías de los ciudadanos frente a la actuación de las administraciones públicas.

V. EL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO SERÁ PRECEPTIVO PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CUANDO DICTEN DISPOSICIONES O REGLAMENTOS DE CARÁCTER GENERAL EN EJECUCIÓN DE LEYES

Queda, sin embargo, una cuestión pendiente en este proceso hermenéutico jurisprudencial que nos remite directamente al objeto material de la intervención preceptiva del Consejo de Estado. El TC zanja abiertamente esta cuestión en la presente sentencia cuando aborda la naturaleza y tipología de disposiciones administrativas. Indica, al respecto, que por disposiciones o reglamentos ejecutivos únicos susceptibles de dictamen preceptivo del Consejo de Estado— han de entenderse tanto aquéllos dictados en ejecución de Ley autonómica, sea cual sea el origen de la

(8) La extensión de las competencias del Consejo de Estado que ahora declara el TC en vía interpretativa en la presente sentencia alcanzan igualmente a los supuestos de revisión de oficio de actos administrativos dictados por las Comunidades Autónomas, salvo que éstas dispongan de órganos consultivos paralelos o sus leyes respectivas determinen otra cosa. En esta línea, vid. GÓMEZ-FERRER MORANT, R., «la revisión de oficio», en la obra colectiva *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, pags. 296 a 298.

asunción autonómica de la competencia, como los dictados en ejecución de una Ley estatal. El FJ 1.º de la sentencia no deja lugar a dudas cuando señala:

«En efecto, y aunque ese párrafo [párrafo último del art. 23 LOC] puede admitir distintas interpretaciones gramaticales, como se ha puesto de relieve en el debate doctrinal y jurisprudencial sobre el mismo, no es ni mucho menos evidente que se esté refiriendo o pueda estar refiriéndose tan sólo a algunos tipos de competencias de las comunidades autónomas, según su origen, y no a los demás. Antes al contrario, *las «competencias correspondientes» que el precepto menciona parecen referirse a todas aquellas que hayan sido asumidas por las comunidades autónomas, sin que la Ley distinga entre las asumidas por vía estatutaria o a través de las formas previstas en el artículo 150 CE»* (subrayado nuestro).

Consecuentemente, de ahora en adelante, no cabe establecer distinción, a efectos de la intervención del Consejo de Estado, entre las competencias asumidas por las comunidades autónomas, puesto que todos los reglamentos ejecutivos autonómicos serán susceptibles de previo informe preceptivo del órgano consultivo.

VI. LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUEDA, SIEMPRE Y EN TODO CASO, PRESERVADA

La anterior lectura del texto constitucional incurriría, sin embargo, en un grave lesión de los principios rectores que inspiran el sistema organizativo español, si no se tuviesen en cuenta las potestades de autoorganización inherentes al concepto de autonomía territorial que establecen los arts. 147.2.c) y 148.1.1 CE en favor de las comunidades autónomas. Es por eso que el TC incide, de manera especial, en este extremo a lo largo de los dos últimos fundamentos jurídicos de la sentencia 204/1992, haciendo especial hincapié en la obligación de preservación y respeto a las competencias que le otorgan los estatutos de autonomía a las Comunidades Autónomas para crear su propio órgano superior consultivo y delimitar sus funciones. Dice:

«Ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las comunidades autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atri-

buciones y actividades de los respectivos gobiernos y administraciones autonómicas». FJ 4.º (subrayado nuestro).

Esta declaración general de reconocimiento de las potestades de autoorganización autonómicas de innegable acierto, no cumple, sin embargo, los objetivos sancionados por nuestro ordenamiento mientras no se precise el alcance de esa potestad y se fijen los términos sobre los que va a operar el órgano consultivo autonómico frente al Consejo de Estado. Para responder a esta cuestión y delimitar, por tanto, el campo de actuación del órgano, el TC acude, muy oportunamente, a una serie de reglas inspiradas en criterios como el de la supletoriedad de la normativa estatal, la economía del gasto público, la eficacia y la eficiencia administrativas, principios todos, consustanciales al buen funcionamiento del Estado autonómico y recogidos por el texto constitucional.

La observancia de dichas reglas, así como su aplicación en este campo, le lleva a estimar la posibilidad de sustituir el informe preceptivo del Consejo de Estado por el emitido por el órgano consultivo autonómicos en aquellos casos en que el mismo sea preceptivo, salvo que una norma establezca lo contrario. O, *mutatis mutandi*, cuando no exista un órgano paralelo al Consejo de Estado en la Comunidad Autónoma, será el Consejo de Estado el encargado de velar por las garantías procedimentales antes mencionadas. Así lo manifiesta el Alto Tribunal en el FJ 5.º:

«En consecuencia, y por lo que aquí respecta, no sólo hay que reconocer las competencias de las comunidades autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, *estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.*

Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, *en aquellas comunidades autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece*» (subrayado nuestro).

Igualmente, habrá que entender que dicho informe podrá ser exigido con carácter previo, únicamente en aquellos procedimientos y para aquellos supuestos en los que así lo disponga la ley autonómica encargada de regular las competencias y funciones del órgano consultivo autonómico y las restantes de aplicación a las administraciones autonómicas.

VII. CONCLUSIONES

En síntesis, puede decirse que la doctrina del TC ha dado un vuelco a las conclusiones mayoritarias del debate doctrinal y jurisprudencial, determinando taxativamente, la delimitación del campo de actuación del Consejo de Estado dentro del Estado autonómico en la línea expuesta. De ahora en adelante, por tanto, ya podemos referirnos al Consejo de Estado como de un órgano con vocación de garante de la legalidad, perfilado por la LOCE y cuyo campo de intervención en los procesos normativos se ciñe a la esfera del Gobierno central, si bien con un claro afán expansivo —y ello dicho con todas las reservas— cuando esas garantías procedimentales no sean prestadas por sus homónimos órganos autonómicos. Circunstancias que, a su vez, nos remite a declarar el papel funcional subsidiario que está llamado a cumplir el Consejo de Estado cuando la Comunidad Autónoma no ejercite sus potestades de autoorganización en este campo, siempre que sus estatutos se lo permitan.

Nos hallamos, en suma, ante una nueva lectura jurisprudencial que, aunque legítima, no deja de sorprender tanto por su afinada fundamentación jurídica como por el ánimo expansionista y subsidiario —no exento, ciertamente, de problemas prácticos a la hora de su articulación— que trató de imprimir el TC a una institución que, a fin de cuentas, se incardina en la esfera de actuación de la Administración central.