

EL CONSEJO DE ESTADO ANTE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ

Profesora Ayudante de Derecho Constitucional

UNED

SUMARIO

- I. La reforma del Consejo de Estado.
- II. La consulta del Gobierno sobre la reforma de la Constitución.
- III. La elaboración de la propuesta de reforma constitucional.

En su discurso de investidura, el actual Presidente del Gobierno anunció la intención de iniciar un proceso de reforma constitucional limitada y el deseo de contar para ello con el apoyo del Consejo de Estado, al que solicitaría un informe previo que sirviese como base en la redacción del proyecto de reforma. Para encauzar a través del Consejo los trabajos preparatorios de dicho proyecto era necesario en primer lugar modificar el régimen jurídico del Consejo de Estado, atribuirle nuevas competencias (específicamente referidas a los supuestos de reforma constitucional) y dotarle de la organización necesaria para el ejercicio de las mismas. Así se ha hecho. Se ha modificado la Ley orgánica reguladora del Consejo de Estado, posteriormente el Gobierno le ha remitido consulta solicitándole que elabore una propuesta de reforma a partir de determinados objetivos y criterios, y el Consejo de Estado, conforme a su nuevo régimen jurídico, presentará su propuesta al Gobierno antes de finales de 2005.

I. LA REFORMA DEL CONSEJO DE ESTADO

La Constitución Española define en su artículo 107 al Consejo de Estado como «supremo órgano consultivo del Gobierno» y establece que una ley orgánica regulará su composición y competencias. En cumplimiento de este

mandato el legislador aprobó la Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (en adelante, LOCE), a través de la cual acomodó el régimen jurídico del Consejo al nuevo orden establecido por la Constitución de 1978. Posteriormente la LOCE fue modificada en dos ocasiones, por la Ley orgánica de incompatibilidades de altos cargos y por la Ley orgánica de conflictos jurisdiccionales, que introdujeron cambios puntuales y de alcance muy limitado en el régimen jurídico del Consejo de Estado¹.

A finales del 2004 se aprobó la tercera modificación de la LOCE mediante la Ley orgánica 3/2004, de 28 de diciembre. Esta Ley introduce la reforma del Consejo de Estado más extensa y ambiciosa de las que se han acometido hasta ahora, y que afecta a su composición, organización interna y competencias. Aunque la reforma responde al objetivo del Gobierno de atribuir al Consejo las competencias necesarias para poder encauzar a través de él los trabajos preparatorios de la proyectada reforma constitucional, la Ley orgánica 3/2004 va más allá, atribuye al Consejo otras competencias no relacionadas con esa reforma constitucional, modifica la organización interna y el funcionamiento del Consejo, y revisa todos aquellos aspectos que debían ser actualizados. En esta importante modificación de su régimen jurídico el Consejo de Estado ha participado de manera relevante; en su momento emitió dictamen sobre el anteproyecto de la Ley orgánica 3/2004² y en él expresó su parecer global positivo sobre la misma sin perjuicio de numerosas observaciones concretas que posteriormente el Gobierno incorporó al proyecto de dicha Ley orgánica³.

La amplia reforma del Consejo de Estado que introdujo la Ley orgánica 3/2004, así como las numerosas remisiones que en ella se hicieron al Reglamento orgánico del Consejo de Estado para que en él se especificaran importantes extremos de la misma, obligaron a realizar también una modificación de dicho Reglamento⁴. Tal modificación se aprobó cuatro meses más tarde, a propuesta del propio Consejo de Estado⁵, mediante el Real Decreto 449/2005⁶.

1 La LO 13/1983, de 26 de noviembre, de Incompatibilidades de Altos Cargos introdujo para el Presidente y los Consejeros permanentes del Consejo de Estado las mismas incompatibilidades que las establecidas para los altos cargos de la Administración. La LO 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales, incorporó dos disposiciones, una establece que la Comisión Permanente del Consejo debe ser consultada en los conflictos de atribuciones entre los distintos Departamentos ministeriales, y, la otra, que tres Consejeros permanentes se integran en el Tribunal de Conflictos.

2 El art. 21. 6 de la LOCE establecía que el Consejo debe ser consultado sobre los anteproyectos de leyes que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado.

3 Dictamen n.º 1484/2004, de 15 de julio de 2004, sobre el anteproyecto de Ley orgánica por la que se modifica la Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

4 Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio de 1980, por el que se aprueba el Reglamento orgánico del Consejo de Estado, modificado posteriormente por los Reales Decretos 1405/1990, de 16 de noviembre, y 990/1998, de 22 de mayo.

5 De acuerdo con la Disp. Final 3.ª de la LOCE el Reglamento orgánico del Consejo de Estado lo aprueba el Gobierno a propuesta del propio Consejo.

6 Real Decreto 449/2005, de 22 de abril, por el que se modifica el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio de 1980.

Desde el punto de vista de las competencias del Consejo de Estado, la principal novedad que introduce esta reforma consiste en la atribución al Consejo de tareas de estudio e informe, y de elaboración de textos que puedan servir como base para proyectos legislativos y de reforma constitucional, así como la de emitir dictamen respecto de los anteproyectos de reforma constitucional cuando no hayan sido elaborados por el Consejo. Además se le atribuye también competencia para dictaminar en materias relativas a la ejecución del derecho comunitario, se delimitan las competencias para dictaminar sobre las reclamaciones formuladas ante la Administración en concepto indemnización de daños y perjuicios, y se introducen las referencias necesarias a los Consejos Consultivos autonómicos.

Desde el punto de vista de la organización interna y el funcionamiento del Consejo de Estado, las principales modificaciones consisten en la creación de una Comisión de Estudios, la incorporación de los ex Presidentes del Gobierno como Consejeros natos con carácter vitalicio, y el establecimiento de fórmulas que permitan al Consejo contar con la colaboración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y de otros organismos autónomos y órganos administrativos para la realización de tareas concretas.

1. LAS NUEVAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley orgánica 3/2004, la reforma que con ella se introduce pretende potenciar y fortalecer el ejercicio de la función consultiva que la Constitución encomienda al Consejo de Estado. Con ese objetivo, de un lado, se atribuyen al Consejo nuevas competencias de estudio e informe, y de elaboración de propuestas legislativas o de reforma constitucional, y, de otro lado, se amplía el ámbito de ejercicio de las competencias atribuidas hasta ese momento al Consejo.

1.1. Elaboración de estudios, informes, memorias, y propuestas legislativas y de reforma constitucional

La Ley orgánica 3/2004 da una nueva redacción al art. 2.3 de la LOCE que ahora establece que «el Consejo de Estado realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende. Podrá llevar igualmente a cabo los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones. En la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional atenderá los objetivos, criterios y límites de la reforma constitucional señalados por el Gobierno, y podrá hacer también las estimaciones que estime pertinentes acerca de ellos».

Estas nuevas competencias no suponen la atribución de nuevas funciones al Consejo de Estado, sino la atribución de nuevas facultades en el ejercicio de la función consultiva que tiene constitucionalmente asignada. Así lo expresa la Exposición de motivos de la Ley orgánica 3/2004 y en ello insiste el Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de dicha Ley. En ambos casos se argumenta que la función consultiva no se circunscribe de modo estricto y excluyente a la emisión de dictámenes, la forma en la que principalmente se ha pronunciado el Consejo de Estado hasta ahora⁷; de hecho, la LOCE en su redacción original ya preveía que el Consejo elevase anualmente al Gobierno una Memoria de su actividad con observaciones y sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración, así como la posibilidad de que el Consejo formulara propuestas al Gobierno⁸. La función consultiva puede ir más allá de la emisión de dictámenes y abarcar también otro tipo de actuaciones, como la realización de estudios, informes, memorias y propuestas previas a la puesta en marcha de determinadas iniciativas gubernamentales o dirigidas a diagnosticar situaciones y problemas diseñando, incluso, opciones para su tratamiento y solución. En su Dictamen el Consejo de Estado señala que así ocurre en otros países de nuestro entorno y menciona los Consejos de Estado francés, belga, luxemburgués, holandés, italiano, egipcio y libanés, que tienen articulada, con caracteres propios en cada caso, una función de estudio e informe para el Gobierno y, en algún caso, también para el Parlamento⁹.

La elaboración de estudios e informes es una tarea que tienen atribuida los Consejos de Estado de la relevancia del Consejo de Estado francés. Este Consejo, a través de su Sección de Estudios, se encarga de la elaboración de la memoria anual del Consejo de Estado, que incluye un informe de las actividades del Consejo en el año correspondiente y, además, un informe sobre un tema determinado en el que colaboran profesores, abogados y magistrados, tanto franceses como extranjeros; por otro lado también se encarga de elaborar estudios jurídicos, a solicitud del Primer Ministro o por iniciativa propia, sobre cuestiones actuales de diversa naturaleza. Tanto los informes que se incluyen en la memoria anual como los estudios constituyen una prestigiosa actividad

7 El Consejo de Estado recuerda en su Dictamen la distinción entre las funciones de asesoramiento interno y de consulta externa. En el desempeño tradicional de su función consultiva, el Consejo de Estado, como *collegium* externo a la Administración activa consultante e independiente de ella (con autonomía orgánica y funcional), emite principalmente dictámenes en los se pronuncia de un modo expreso y formal sobre proyectos de disposiciones o sobre propuestas de resoluciones que se someten a su consideración. Por el contrario, el asesoramiento jurídico interno prestado por otros órganos de la Administración proporciona una asistencia constante al órgano de decisión, inmediata a éste y sin separación de él, no requiere ser expresada solemne y formalmente (como parecer trasladado por un órgano a otro órgano), y permite la transmisión de criterios múltiples en lugar del único resultante de una deliberación colegiada o del mayoritario acompañado de votos particulares discrepantes o eventualmente concurrentes (pp. 8 y 9 del Dictamen n.º 1484/2004).

8 Art. 20. 2 y 3 LOCE.

9 Dictamen n.º 1484/2004, pp. 9, 12, 14.

del Consejo de Estado y tienen una importante repercusión en la opinión pública, el ámbito académico, el Gobierno y la Administración¹⁰.

La elaboración de propuestas legislativas y de reforma constitucional también es una tarea atribuida a otros Consejos de Estado. En su Dictamen el Consejo recuerda que el antecedente inmediato de la Sección de estudios del Consejo de Estado francés se encuentra en uno de los Consejos creados bajo su estela, el Consejo de Estado egipcio, que no desarrolla propiamente labores de estudio e informe, pero sí interviene de modo cualificado en relación con todas las iniciativas reglamentarias y legislativas¹¹. El Consejo de Estado belga, por su parte, emite dictamen sobre los textos de todos los proyectos de ley y de decretos, y se encarga de redactar propuestas de nuevos textos normativos y propuestas de coordinación y codificación de textos ya existentes¹². El Consejo de Estado de Luxemburgo tiene también atribuidas importantes competencias en materia legislativa, incluyendo la posibilidad de preparar proyectos de ley si el Gobierno y el Consejo están de acuerdo en los principios que deben inspirar una ley nueva o una reforma de ley¹³.

En los casos que acabamos de mencionar no se atribuye al Consejo de Estado una competencia concreta para elaborar propuestas de reforma constitucional, sino una competencia general para elaborar propuestas de cualquier tipo de ley, incluidas las leyes de reforma constitucional. En nuestro ordenamiento jurídico, la nueva disposición introducida en la LOCE distingue entre las propuestas legislativas (de creación de nuevas leyes o de reforma de leyes ya existentes)¹⁴ y las propuestas de reforma constitucional. Se trata de propuestas cualitativamente diferentes, por lo que la distinción es adecuada, a lo que hay que añadir que, como sabemos, la modificación de la LOCE trae causa del deseo del Gobierno de contar con el apoyo del Consejo de Estado en la elaboración de una propuesta concreta de reforma constitucional, por lo que no es extraño que se hayan especificado los dos tipos de propuestas que pueden solicitarse del Consejo.

Las nuevas competencias —elaboración de estudios y de propuestas normativas— exigirán del Consejo de Estado una actuación diferente de la que éste ha venido desarrollando hasta ahora. En ejercicio de la principal competencia que ha tenido atribuida —la emisión de dictámenes—, el Consejo de Estado realiza un dictamen sobre consultas que se le formulan o sobre textos ya elaborados que se someten a su consideración, expresando su parecer y, por regla

10 En las memorias anuales de los últimos años se ha incluido informes sobre las autoridades administrativas independientes (2002), perspectivas de la función pública (2003) y un siglo de laicismo (2004). Entre los estudios de los últimos años cabe citar los relativos a la publicación y la entrada en vigor de las leyes y de ciertos actos administrativos (2002), los «teleprocedimientos» en la jurisdicción administrativa (2003), colectividades territoriales y obligaciones comunitarias (2004) y el futuro de las jurisdicciones especializadas en el ámbito social (2004).

11 Dictamen n.º 1484/2004, p. 10.

12 Féli-M. RÉMION, *Le Conseil d'État*, Bruylant, Bruselas, 1990, pp. 198-200.

13 Dictamen n.º 1484/2004, p. 10.

14 *Ibíd.*, p. 19.

general, indicando si procede o no la aprobación del texto o propuesta objeto de consulta, una vez atendidas o consideradas las observaciones que, en su caso, el propio Consejo formula. A diferencia de este proceder clásico, en los casos de elaboración de «estudios, informes y memorias», el Gobierno no proporciona al Consejo un texto o propuesta acabados para su dictamen sino unas «directrices» de carácter general, unas líneas maestras, con el encargo de efectuar el estudio, informe o memoria correspondiente. Lo mismo ocurre en los casos de elaboración de «propuestas legislativas o de reforma constitucional», en los que el trabajo del Consejo de Estado consiste en la preparación y elaboración de un texto a partir de los objetivos, criterios y límites que le señale el Gobierno¹⁵. Así pues, en el desempeño de sus nuevas labores el Consejo de Estado disfruta de un margen de actuación más amplio, se ocupa de la redacción de estudios o propuestas con el único límite de respetar las directrices marcadas por el Gobierno. Desde luego estas competencias abren nuevas perspectivas al Consejo de Estado. De momento, como ya se había anunciado, el Gobierno ha solicitado al Consejo la elaboración de una propuesta de reforma constitucional. Tendremos que esperar un tiempo para comprobar si el Gobierno solicita al Consejo la elaboración de estudios o de otras propuestas, o si el propio Consejo lo hace a iniciativa propia, y si, en el ejercicio de estas nuevas competencias, el Consejo fortalece su posición como supremo órgano consultivo del Gobierno.

1.2. Dictamen sobre anteproyectos de reforma constitucional

En relación con las competencias que el Consejo de Estado ya tenía atribuidas, la LO 3/2004 introduce una modificación relevante añadiendo que se deberá consultar al Pleno del Consejo sobre los «anteproyectos de reforma constitucional» para que éste emita el correspondiente dictamen¹⁶.

El Consejo de Estado, en el Dictamen que emitió sobre el anteproyecto de la Ley orgánica 3/2004, afirmó, en relación con este nuevo supuesto en el que es preceptiva la consulta al Consejo, que «dada la entidad potencial de las iniciativas de que se trata, resulta adecuada la previsión del dictamen del Consejo de Estado a la luz de su competencia y experiencia jurídicas y de su posición y caracterización institucionales» y recordó que esta competencia la tienen atribuida también los Consejos de Estado de otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno¹⁷.

La única observación que se hizo en dicho Dictamen se refería a la articulación de esta nueva competencia de dictamen sobre anteproyectos de reforma

¹⁵ *Ibíd.*, p. 6.

¹⁶ Nuevo art. 22.1 LOCE: «El Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado en los anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado».

¹⁷ Dictamen n.º 1484/2004, p. 26.

constitucional con la también nueva competencia de elaboración de propuestas de reforma constitucional, puesto que un caso de reforma podría darse una doble intervención del Pleno del Consejo de Estado, en un primer momento con ponencia de la Comisión de Estudios sobre la propuesta de reforma y en otro momento posterior, inmediatamente antes de aprobarse por el Gobierno el proyecto, con ponencia de la Comisión Permanente dictaminando sobre el anteproyecto aprobado por el Gobierno. Ello podría colocar al Pleno ante el riesgo de pronunciamientos divergentes, por cambio de circunstancias o por maduración de criterios distintos.

Para evitar ese riesgo, a propuesta del Consejo de Estado, se ha excluido la posibilidad del doble pronunciamiento del Pleno sobre una misma iniciativa, dando al Gobierno la opción de consultar al Consejo de Estado bien solicitándole la elaboración de un texto (con participación en este caso de la Comisión de Estudios y del Pleno) o bien la emisión de un dictamen sobre el anteproyecto que él haya elaborado (a través de la intervención de la Comisión Permanente y del Pleno). Es decir, si el Gobierno hace uso de la facultad de encomendar al Consejo de Estado la elaboración de una propuesta de reforma constitucional, no tendrá que solicitar un posterior dictamen sobre esa misma iniciativa. En otro caso, esto es, si el Gobierno no encomienda al Consejo la elaboración de la propuesta de reforma, entonces deberá consultar preceptivamente sobre el anteproyecto para que el Consejo emita un dictamen al respecto. De este modo —concluye el Dictamen— aparecen nítidamente separadas y sin interferencias las dos dimensiones de la función consultiva, dictaminadora y de elaboración de textos, que culminan con una intervención del Consejo de Estado en Pleno¹⁸.

2. MODIFICACIONES EN LA ORGANIZACIÓN INTERNA Y EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE ESTADO

Hasta la aprobación de la Ley orgánica 3/2004 el Consejo de Estado actuaba en Pleno, en Comisión Permanente (formada por el Presidente, los Consejeros permanentes y el Secretario General) y en Secciones (cada una presidida por un Consejero permanente e integrada por un Letrado Mayor y los Letrados que fuesen necesarios). A las Secciones correspondía preparar el despacho de todos los asuntos sobre los que fueran a emitir dictamen el Pleno o la Comisión Permanente de acuerdo con lo establecido en la LOCE¹⁹.

En su Dictamen sobre el anteproyecto de la Ley orgánica 3/2004 el Consejo de Estado reconoce que dichos órganos «podrían no ser los más adecuados para desarrollar las nuevas labores sin riesgo de desnaturalización o de interferencia inconveniente en el correcto desempeño de su primaria y esencial función. En efecto, la variedad de los posibles requerimientos en cuanto a materias,

18 *Ibíd.*, pp. 19, 26 y 27.

19 Arts. 3, 5, 13 y 17 de la LOCE en su redacción original.

objetivos y finalidades de los encargos hace razonable prever una mayor flexibilidad en la composición de los órganos, en la disponibilidad de medios y en la específica aplicación o dedicación de quienes deban cumplimentar los trabajos encomendados»²⁰.

Por ese motivo, para el ejercicio de las nuevas tareas atribuidas al Consejo de Estado se han introducido importantes modificaciones en la organización interna y funcionamiento del mismo, entre las que destacan, por su conexión con la reforma constitucional, las dos siguientes: la creación de una Comisión de Estudios y el establecimiento de fórmulas que permiten al Consejo de Estado contar con la colaboración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y de otros organismos y órganos administrativos.

2.1. *La Comisión de Estudios*

La LO 3/2004 que introduce las nuevas tareas de «elaboración de informes, estudios y memorias, así como de propuestas legislativas y de reforma constitucional» atribuye dichas tareas a un nuevo órgano, la «Comisión de Estudios», similar a otras comisiones que funcionan en los Consejos de Estado de países de nuestro entorno²¹.

Es innegable que la solución organizativa que ha adoptado el legislador español se apoya en la experiencia conocida de otros Consejos de Estado en los que funciona una sección o comisión de características similares a las de la nueva Comisión de Estudios. En este sentido, especialmente influyente ha sido la Sección de informes y estudios del Consejo de Estado francés.

La citada Sección, la *Section du rapport et des études*, es una de las cinco secciones consultivas que funcionan en el Consejo de Estado francés. Esta sección se creó en 1963 como simple comisión interna del Consejo y en 1985 se constituyó como una más de las secciones consultivas. Está presidida por un Presidente de Sección e integrada por un *rapporteur général* y varios Consejeros de Estado, Letrados y *auditeurs* adscritos a ella de forma permanente. Esta sección se encarga, entre otras cosas, de la elaboración de la memoria anual del Consejo de Estado, que incluye un informe de las actividades del Consejo en el año correspondiente y, además, un informe sobre un tema determinado, y de la elaboración de estudios sobre temas jurídicos concretos. En lo que a su funcionamiento se refiere destaca la creación de Grupos de trabajo en el seno de la misma. La redacción de los estudios o informes se confía a un Grupo de trabajo especialmente constituido al efecto, presidido por el propio Presidente de la

20 Dictamen n.º 1484/2004, p. 6.

21 En su Dictamen el Consejo de Estado afirmó que esta opción técnica podía ser adecuada siempre que se concibiera con la flexibilidad necesaria y contase con un soporte orgánico suficiente para poder acometer y coronar con éxito sus tareas, y que la fórmula de una «sección» o «comisión» de estudios no es en absoluto ajena al perfil institucional de los Consejos de Estado como se demuestra en los diversos ejemplos de esta solución que ofrece el Derecho comparado y a los que se hace referencia en el Dictamen (pp. 6, 9 y 10).

Sección, el *rapporteur général* o cualquier otro miembro del Consejo de Estado. En función de la complejidad de la materia a tratar, la composición del Grupo de trabajo puede ser reducida (dos o tres miembros) o amplia (hasta quince personas, entre las que pueden incluirse, además de miembros del Consejo, personas ajenas a él, como otros funcionarios, altos cargos, magistrados, profesores de universidad, etc.). Tras la redacción en el Grupo de trabajo del estudio o informe, éste se somete a la deliberación de la *Section du rapport et des études* y posteriormente a la aprobación de la Asamblea General del Consejo.

En el Dictamen sobre el anteproyecto de la Ley Orgánica 3/2004 se recuerda que el antecedente inmediato de la Sección de estudios del Consejo de Estado francés se encuentra, además de en el Tribunal de Cuentas de Francia, en uno de los Consejos creados bajo su estela, el Consejo de Estado egipcio. Este Consejo se compone de tres Secciones: la de lo contencioso, la consultiva y la de legislación. Esta última debe conocer de todas las leyes y decretos presidenciales con carácter legislativo antes de su promulgación y también puede encargarse de la redacción misma de los textos²².

De características similares es el Consejo de Estado belga, organizado en tres Secciones: de Administración, de Conflictos de Competencia y de Legislación. Esta última, la *Section de Législation*, es la sección encargada de emitir dictamen sobre los textos de todos los proyectos de leyes y de decretos, y también de redactar propuestas de nuevos textos normativos y propuestas de coordinación y codificación de textos ya existentes. La Sección de Legislación se compone de doce consejeros y funciona a través de cuatro Grupos de trabajo, dos de lengua francesa y dos de lengua flamenca, integrado cada uno de ellos por tres Consejeros, uno de los cuales debe ser bilingüe²³.

Pues bien, conociendo el régimen jurídico de las Secciones de otros Consejos de Estado, la Ley Orgánica 3/2004 ha creado una Comisión de Estudios como estructura paralela a la Comisión Permanente, de modo que el Consejo de Estado podrá actuar ahora en Pleno, en Comisión Permanente o en Comisión de Estudios²⁴, correspondiendo la ponencia en los asuntos en los que haya de entender el Consejo en Pleno a la Comisión Permanente o a la Comisión de Estudios, atendiendo a sus respectivas competencias²⁵. El propio Consejo de Estado expresó su parecer positivo sobre el hecho de que la Comisión de Estudios se haya creado como una comisión en paralelo y al mismo nivel de la Comisión Permanente y no como una Sección más de las que se constituyen en el seno de ésta última²⁶.

En cuanto a la composición, el anteproyecto sobre el que dictaminó el Consejo establecía que la Comisión de Estudios estaría integrada por el Presi-

22 Dictamen n.º 1484/2004, p. 10.

23 Féli-M. REMION, *Le Conseil d'État*, op. cit., p. 178-179.

24 El actual art. 3.1 de la LOCE establece que el Consejo «actúa en Pleno, en Comisión Permanente o en Comisión de Estudios». En el mismo sentido se expresa el nuevo art. 9.1 del Reglamento orgánico del Consejo de Estado.

25 Nuevo art. 18.1 LOCE.

26 Dictamen n.º 1484/2004, p. 11.

dente del Consejo, dos Consejeros designados por el Pleno a propuesta del Presidente, el Abogado General Director del Servicio Jurídico del Estado (Consejero nato) y el Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Consejero nato). Sin embargo, el Consejo de Estado consideró en su Dictamen que debía asegurarse a la Comisión de Estudios una composición suficiente y representativa de las distintas clases de Consejeros que son miembros del Pleno (dos Consejeros permanentes, dos natos y dos electivos), y que se debía dotar de mayor flexibilidad a la composición de esta Comisión, garantizando, eso sí, una estabilidad básica que asegure la dedicación de los Consejeros integrantes y cierta visión de conjunto y continuidad en la realización de los trabajos, pero permitiendo contar con la participación eventual de otros Consejeros de Estado cuando el tema o el volumen de trabajo así lo requiera²⁷. Así pues, siguiendo la propuesta del Dictamen, la LO 3/2004 establece que la Comisión de Estudios estará integrada por el Presidente, el Secretario General, y dos Consejeros de cada tipo, con la posibilidad de incorporar otros Consejeros si fuera necesario²⁸.

Por lo que se refiere a las competencias de la nueva Comisión, la LOCE establece ahora, de un lado, que «la Comisión de Estudios ordenará, dirigirá y supervisará la realización de los estudios, informes o memorias encargados por el Gobierno y, una vez conclusos, emitirá juicio acerca de su suficiencia y adecuación al encargo recibido», y, de otro lado, que «la Comisión de Estudios elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno encomiende al Consejo de Estado»²⁹. Es decir, asume la elaboración de informes, estudios y memorias, como la Sección de Estudios del Consejo de Estado francés, y la elaboración de propuestas legislativas y de reforma constitucional, como la Sección de Legislación del Consejo de Estado belga.

En relación al funcionamiento de la Comisión de Estudios, el Consejo de Estado advirtió en su Dictamen que, de acuerdo con la nueva redacción del art. 24 LOCE, la Comisión de Estudios es la responsable de «ordenar y dirigir» la realización de los estudios, informes, memorias y propuestas encargadas por el Gobierno, de donde dedujo que no se le encomienda a dicha Comisión directamente la elaboración material de tales trabajos, sin perjuicio de que pueda hacerlo, sino que cabría pensar en la posibilidad de creación de Grupos de trabajo con tal cometido. Es decir, el Consejo de Estado propuso que la nueva Comisión de Estudios funcionase como lo hacen la Sección de Estudios francesa y la Sección de Legislación belga, a través de Grupos de trabajo que se constituyen en el seno de la Comisión y a los que se encarga la elaboración directa del informe, estudio o propuesta normativa sobre la que luego decide la Comisión.

27 *Ibíd.*, pp. 15 y 16.

28 Nuevo art. 5.2 LOCE.

29 Nuevo art. 24 LOCE. La elaboración de estudios, informes o memorias corresponde a la Comisión de Estudios salvo que expresamente el Gobierno remita la consulta al Pleno o lo acuerde así el Presidente del Consejo. La elaboración de propuestas legislativas o de reforma constitucional corresponde a la Comisión de Estudios, pero posteriormente se someterán siempre al Pleno (arts. 123.5, 137 y 138 del Reglamento orgánico del Consejo de Estado).

De acuerdo con el Dictamen, la Ley 3/2004 introduce una referencia a la posibilidad de crear Grupos de Trabajo en la Comisión de Estudios que luego ha sido desarrollada por el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado³⁰.

2.2. Colaboraciones externas

La segunda modificación importante en la organización y funcionamiento interno del Consejo de Estado, desde la perspectiva de las tareas relacionadas con la reforma constitucional, consiste en la posibilidad que introduce la LO 3/2004 de colaboración de funcionarios de otros cuerpos, y de organismos autónomos, unidades o servicios administrativos, en el desempeño de esas nuevas tareas.

En cuanto a la colaboración de otros funcionarios, en su Dictamen el Consejo de Estado reconoce que la posibilidad de contar con la asistencia de otros funcionarios puede revelarse particularmente útil e idónea cuando, por la materia de los estudios, informes, memorias o propuestas que se encarguen al Consejo de Estado, se requiera información o asesoramiento especializado en determinados ámbitos sectoriales. La intervención de funcionarios de otros cuerpos del Estado en los trabajos de la Comisión de Estudios sería una participación *ad hoc*, para la realización del trabajo al que su cualificación profesional y especialización aporte una contribución singular³¹. Así, ahora el 5.2 LOCE establece que «cuando la índole de los trabajos a realizar lo requiera, podrá recabarse igualmente la asistencia a la Comisión de Estudios de funcionarios de otros cuerpos de la Administración en los términos previstos en el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado y, en defecto de éste, en los términos que la propia Comisión determine a propuesta de su Presidente».

Por lo que se refiere a la colaboración de otros organismos y administraciones, la idea inicial, anunciada en el discurso de investidura del actual Presidente del Gobierno, era la adscripción al Consejo de Estado del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC)³². El anteproyecto de Ley orgánica de reforma, sin embargo, no hacía mención concreta alguna al CEPC y abría de modo genérico la posibilidad de que se adscribiesen funcionalmente al Consejo organismos autónomos o unidades y servicios administrativos que le apoyasen en la elaboración de estudios, informes y memorias; en relación con el CEPC únicamente se establecía que el Director del mismo, Consejero nato, formaría parte de la Comisión de Estudios³³.

30 Dictamen n.º 1484/2004, pp. 16, 17 y 18.

31 En el Dictamen se aclara que la colaboración se articularía mediante comisiones de servicio, y para las situaciones en que pudiera precisarse una vinculación más estable y en exclusiva de funcionarios de otros Cuerpos a la Comisión de Estudios podría operarse de forma mediata, a través de la solicitud de colaboración al propio órgano administrativo en que se integren (pp. 16-17).

32 Discurso de investidura, p. 10 (puede localizarse en www.cepc.es/Reforma_Constitucion78.doc).

33 Dictamen n.º 1484/2004, pp. 5, 15 y 20.

En su Dictamen sobre el anteproyecto el Consejo manifestó su sorpresa por el silencio que respecto al CEPC se guardaba en el mismo, y recordó que dicho Centro, por su competencia y trayectoria, estaba en condiciones idóneas para colaborar con el Consejo de Estado. «Difícilmente podría identificarse un organismo más apto para coadyuvar en las tareas de estudio e informe» —afirma el Dictamen—, «en el seno del Centro ya se han realizado a lo largo de su historia labores notables de estudio y de carácter prelegislativo, por lo que es particularmente idóneo para participar en los estudios ya anunciados (de modo señalado los preparatorios de una eventual reforma parcial de la Constitución)». Así pues, el Consejo consideró conveniente proponer al Gobierno la inclusión en el anteproyecto de una disposición en la que se mencionase expresamente la colaboración del CEPC, pero que permitiese también la colaboración de otros organismos, servicios o unidades administrativas.³⁴ Dicha disposición se ha incluido en la LO 3/2004 como disposición adicional a dicha Ley, por lo que no aparece en el actual texto de la LOCE.³⁵

II. LA CONSULTA DEL GOBIERNO SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Aprobada la reforma de la LOCE el Gobierno dio el siguiente paso en su proyecto de reforma de la Constitución remitiendo una consulta al Consejo de Estado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005³⁶. Con apoyo en el nuevo artículo 2.3 de la LOCE, de acuerdo con el cual «el Consejo de Estado realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende»³⁷, el Consejo de Ministros acordó solicitar del Alto órgano consultivo que «emita un informe» sobre las

³⁴ *Ibíd.*, pp. 20 y 21.

³⁵ Dicha Disposición adicional establece: «Uno. El Presidente del Consejo de Estado, con el acuerdo de la Comisión de Estudios, podrá encomendar al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales la realización de tareas determinadas para llevar a cabo los estudios, informes o memorias o la elaboración de anteproyectos que el Gobierno encargue al Consejo de Estado. Dos. Cuando la índole de los temas lo requiera, el Consejo de Estado podrá solicitar directamente la colaboración de otros organismos autónomos o unidades y servicios administrativos para la realización de los estudios, informes o memorias que le hayan sido encargados por el Gobierno, informando de ello a los Departamentos ministeriales de los que dependan los servicios solicitados. Dichos Departamentos adoptarán las medidas necesarias para que las solicitudes sean cumplimentadas».

³⁶ El texto de la consulta puede localizarse en www.cepc.es/Reforma_Constitucion78.doc.

³⁷ El art. 2.3 LOCE añade que «En la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional atenderá los objetivos, criterios y límites de la reforma constitucional señalados por el Gobierno, y podrá hacer también las estimaciones que estime pertinentes acerca de ellos». En el art. 123.5 del Reglamento orgánico se especifica además que las consultas relativas a propuestas legislativas o de reforma constitucional se acordarán por el Consejo de Ministros y, cuando se encomiende la elaboración de propuestas, en ella habrán de constar los objetivos, criterios y límites que fije el Gobierno.

cuestiones que expresamente se le formulan en relación con las cuatro modificaciones constitucionales que el Gobierno se propone llevar a cabo, «todo ello sin perjuicio de que el Consejo de Estado aborde el estudio de otros aspectos de las mencionadas modificaciones o estrechamente relacionadas con ellas que considere conveniente tener en cuenta para completarlas o mejorar su calidad técnica»³⁸.

En su escrito el Gobierno solicita del Consejo de Estado que emita «un informe», sin embargo del contenido de la consulta se deduce claramente que el Gobierno está solicitando al Consejo que ejerza, no su nueva competencia para «elaborar informes, estudios o memorias», sino la nueva atribución que consiste en «elaborar propuestas legislativas o de reforma constitucional».

El Gobierno comienza su consulta reconociendo el valor, el significado y la función que ha desempeñado la Constitución de 1978, pero advierte que ha llegado de momento de acometer una reforma limitada y consensuada del texto constitucional para adecuarlo a ciertas transformaciones en la realidad sociopolítica y, con ello, para garantizar la fuerza normativa de la Constitución. En concreto el Gobierno considera que deberían introducirse reformas en relación a cuatro aspectos determinados. Tal y como ya había anunciado anteriormente, el Gobierno propone: «la modificación, sin alterar las previsiones que afectan al Príncipe de Asturias, de las normas que regulan el orden de sucesión en la corona, con el fin de adaptarlas al principio de no discriminación de la mujer; la incorporación del compromiso asumido por los ciudadanos españoles con el proceso de construcción política de Europa; la recepción constitucional de la denominación oficial de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas; y la reforma del Senado para hacer de esta Cámara lo que la propia Constitución define y proyecta para la misma, el espacio institucional para la defensa de la identidad, autogobierno y participación de las Comunidades Autónomas, reforzando la cohesión y la colaboración en una tarea común»³⁹.

Respecto de cada uno de esos cuatro aspectos, el Gobierno justifica la necesidad de la reforma, señala los objetivos que pretende alcanzar con ella, ofrece al Consejo de Estado ciertos criterios sobre la misma y especifica exactamente qué solicita del Consejo.

- a) En lo que se refiere a la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono, el Gobierno solicita al Consejo de Estado que «se pronuncie acerca del modo de eliminar la preferencia del varón en el acceso al trono, establecida en el art. 57.1 de la Constitución, salvaguardando expresamente los derechos del actual Príncipe de Asturias en relación con la sucesión a la Corona de España»⁴⁰.
- b) Respecto a la recepción en la Constitución del proceso de integración europea, el Gobierno solicita al Consejo de Estado «que se pronuncie

38 Consulta del Gobierno al Consejo de Estado, p. 39.

39 *Ibíd.*, p. 7.

40 *Ibíd.*, p. 13.

- concretamente sobre las siguientes cuestiones: 1. El modo de plasmar la manifiesta voluntad del pueblo español de participar, junto con las democracias europeas, en el proceso de construcción de la Unión; 2. La formulación de una cláusula expresa de integración del derecho europeo en el sistema de fuentes; 3. La eventual conveniencia de diseñar un procedimiento específico para la ratificación de los Tratados de la Unión Europea, pronunciándose en tal caso sobre los requisitos, cauce procedimental y posibles límites de la misma»⁴¹.
- c) En cuanto a la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas, el Gobierno «solicita del Consejo de Estado que informe sobre esta cuestión, precisando, en todo caso, los siguientes extremos: 1. Qué artículo o artículos de la Constitución son los más idóneos para llevar a cabo esa mención expresa e individualizada de las Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas; 2. Qué criterio o criterios se consideran más adecuados para ordenar su enumeración; 3. Qué consecuencias jurídicas produce la constitucionalización de las Comunidades Autónomas en la Constitución y qué preceptos del texto constitucional convendría modificar para reflejarlas»⁴².
- d) En relación con la reforma del Senado, el Gobierno solicita del Consejo de Estado «su pronunciamiento sobre las siguientes cuestiones: 1. Las funciones que debe ejercer el Senado como Cámara de representación territorial y, en particular, el ámbito material y el grado de participación en el ejercicio de la potestad legislativa, las tareas que le correspondería desempeñar como espacio de concertación y cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado, y las atribuciones relacionadas con otros órganos constitucionales; 2. La composición más adecuada para ejercer esas funciones y expresar la representación de los intereses territoriales, así como su articulación efectiva; 3. La posición institucional del Senado en el seno de las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones como Cámara de representación territorial; 4. Las consecuencias sistemáticas que comportaría en el conjunto de la estructura constitucional la adopción del correspondiente modelo de configuración del Senado»⁴³.

III. LA ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Una vez recibida en el Consejo de Estado la consulta del Gobierno sobre la reforma constitucional, y de acuerdo con el nuevo régimen jurídico del Consejo, corresponde a la Comisión de Estudios hacerse cargo de dicha consulta y

⁴¹ *Ibíd.*, p. 21.

⁴² *Ibíd.*, p. 30.

⁴³ *Ibíd.*, p. 38.

elaborar una propuesta de reforma conforme a los objetivos y criterios definidos por el Gobierno.

1. CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO Y DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

De acuerdo con las nuevas previsiones introducidas en la LOCE y en el Reglamento orgánico del Consejo del Estado, la Comisión de Estudios se ha constituido y está integrada por el Presidente del Consejo de Estado, dos Consejeros permanentes, dos natos y dos electivos, designados por el Pleno a propuesta del Presidente, así como por el Secretario General, que asiste con voz pero sin voto a las sesiones de la Comisión de Estudios; no obstante, si fuera necesario sería posible incorporar otro u otros Consejeros, designados por el mismo procedimiento, para la realización de tareas concretas⁴⁴. Todos los Consejeros que integran la Comisión de Estudios han sido designados por un plazo de dos años, sin perjuicio de la posible renovación⁴⁵. La Comisión está asistida por al menos un Letrado Mayor y por los Letrados que se consideren necesarios en función de la tarea encomendada⁴⁶.

El Presidente fija el orden del día y preside las sesiones de la Comisión de Estudios⁴⁷. Los Consejeros de Estado que integran esta Comisión tienen la obligación de asistir con voz y voto a sus sesiones, deliberan sobre el trabajo que se les haya encomendado —la propuesta de reforma constitucional, en este caso—, y podrán proponer su aceptación, modificación, ampliación o rechazo, así como que quede sobre la mesa⁴⁸. Al Secretario General, que actúa como Secretario de la Comisión de Estudios, le corresponde preparar el orden del día de las sesiones, previa aprobación del Presidente; autorizar los documentos relativos a la propuesta de reforma constitucional que apruebe el Consejo de Estado; expedir certificaciones de actas, acuerdos y propuestas, con el visto bueno del Presidente; y llevar los libros de actas de la Comisión de Estudios, entre otras tareas⁴⁹. En cuanto a los Letrados y Letrados Mayores, prestan asistencia a la Comisión de Estudios, participan en la elaboración de las ponencias de la Comisión y realizan todas aquellas tareas que les sean encomendadas; el Letrado

44 Arts. 5.2 y 10.2 LOCE y arts. 13.1 y 58 del Reglamento orgánico del Consejo de Estado.

45 Arts. 26.2, y 38.2 y 3 Reglamento. Respecto al plazo de designación hay que señalar dos previsiones específicas que contiene el Reglamento: en el caso de los Consejeros natos se dispone que si al producirse el cese de cualquiera de ellos fuera miembro de la Comisión de Estudios, el Pleno, a propuesta del Presidente, designará a quien deba formar parte de ella iniciándose con esa designación el plazo de dos años; en el caso de los Consejeros electivos se precisa que las designaciones podrán hacerse por el plazo inferior a dos años que les restara para la extinción del período de tiempo por el que hubieren sido nombrados Consejeros electivos.

46 Art. 5.2 LOCE y art. 13.2 del Reglamento.

47 Art. 27.1 LOCE y art. 17.1 del Reglamento.

48 Arts. 34 y 38.4 del Reglamento. Las funciones que correspondan a otros posibles Consejeros que puedan integrar la citada Comisión para la realización de tareas concretas serán las que determine el acuerdo de designación.

49 Art. 59 del Reglamento.

Mayor que asista a la Comisión de Estudios debe además elevar con carácter anual al Secretario General una memoria expresiva de la actividad de la Comisión y de las observaciones y sugerencias que pudieran desprenderse de los trabajos realizados⁵⁰.

Para la organización del trabajo, de acuerdo con las nuevas disposiciones de la LOCE, se han creado dentro de la Comisión de Estudios diversos Grupos de trabajo. Tales Grupos se han constituido por acuerdo de la Comisión, a propuesta del Presidente, y en dicho acuerdo se ha determinado su composición, el modo de participación de cada uno de sus miembros, el plazo para la elaboración de la tarea encomendada y la asignación de medios personales y materiales. En esta ocasión, y para atender la consulta del Gobierno sobre la propuesta de reforma constitucional, se han constituido cuatro Grupos, cada uno de los cuales se encargará directamente de elaborar la propuesta de reforma constitucional relativa a una de las cuatro cuestiones planteadas por el Gobierno.

Los Grupos están presididos y dirigidos por el Presidente del Consejo y por el Consejero que aquél haya designado oída la Comisión, y en cada uno de ellos participan los Letrados que se han considerado necesarios en función de las tareas encomendadas⁵¹. El Consejero que preside cada Grupo de trabajo asume la responsabilidad de dirigir, impulsar y orientar la preparación del texto normativo encomendado al Grupo, pudiendo distribuir la tarea entre sus integrantes⁵². Los Letrados prestan asistencia a los Grupos de trabajo y realizan en ellos las tareas que se les encomiendan; los Letrados Mayores que formen parte de dichos Grupos desempeñan las funciones que les atribuya el Presidente del Grupo de cara a la preparación y coordinación de las ponencias⁵³. El Secretario General será quien coordine el despacho de los Grupos de trabajo con la Comisión de Estudios y el Pleno, recabando la entrega de los asuntos que han de pasar a éstos⁵⁴. El plazo y calendario se han fijado con el objetivo de remitir la propuesta al Gobierno antes de que finalice el año 2005, como éste solicitó⁵⁵.

2. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Conforme a las nuevas normas de organización y funcionamiento internos, la elaboración de la propuesta de reforma constitucional se llevará a cabo del modo siguiente: cada uno de los cuatro Grupos de trabajo preparará una pro-

50 Arts. 64, 65, 66.3 del Reglamento.

51 Art. 13.5 LOCE, y arts. 13.3 y especialmente art. 119 del Reglamento.

52 Art. 34.4 del Reglamento.

53 Arts. 65, 66.2, y 68.4.^a del Reglamento.

54 Art. 61.2.^a del Reglamento.

55 El Reglamento fija el plazo residual de un año, a falta de otro plazo fijado por la autoridad consultante o por el Presidente del Consejo de Estado. También permite que, excepcionalmente, cuando por la complejidad de la materia fuera previsible la insuficiencia del plazo establecido, el Presidente solicite a la autoridad consultante que fije un plazo superior (art. 133 del Reglamento).

puesta provisional sobre la que discutirá y decidirá, primero, la Comisión de Estudios y, posteriormente, el Pleno⁵⁶.

Así pues, cada uno de los Grupos debe elaborar la propuesta reforma constitucional que se le ha encomendado. Como ya sabemos, si los trabajos así lo exigen, pueden recabar la participación temporal y circunscrita a la tarea de que se trate de funcionarios de otros cuerpos de las Administraciones públicas o de otras personas que por sus cualidades y preparación se estime necesaria. Recordemos que el Presidente, con el acuerdo de la Comisión de Estudios, puede encomendar al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales la realización de tareas determinadas para llevar a cabo los anteproyectos de reforma constitucional. Del mismo modo pueden solicitar la colaboración de otros organismos autónomos, unidades y servicios administrativos⁵⁷. En la elaboración de la propuesta podrán tener en cuenta, como expresamente señala el Reglamento orgánico del Consejo de Estado, entre otros criterios, las experiencias del Derecho comparado, los estudios doctrinales en la materia, los antecedentes legislativos, la jurisprudencia y la doctrina constitucional. Finalmente, cada Grupo de trabajo formulará la propuesta de reforma constitucional que le haya correspondido en un texto normativo completo que se presentará ante la Comisión de Estudios, con la singularidad importante de que podrán presentarse una pluralidad de opciones y podrán acompañarse a las propuestas observaciones sobre los objetivos, criterios y límites fijados por el Gobierno⁵⁸. La posibilidad de presentar una pluralidad de opciones constituye una de las novedades más interesantes del nuevo funcionamiento del Consejo de Estado, ya que de este modo se pueden ofrecer al órgano consultante diferentes soluciones a un mismo problema, cada una de ellas con el correspondiente análisis de sus ventajas y desventajas, para que él tenga mayor conocimiento de las posibilidades que existen y mayor libertad para poder adoptar una determinada decisión.

A la Comisión de Estudios corresponde ordenar, dirigir y supervisar la realización de la propuesta de reforma constitucional que el Gobierno ha encomendado al Consejo de Estado⁵⁹. Concluido el trabajo de los Grupos, la Comisión se reunirá para decidir sobre los textos que presenten los Grupos. Sus sesiones se regirán por lo dispuesto en el Reglamento orgánico para las sesiones del Pleno, pero con las siguientes excepciones: los Presidentes de cada uno de los Grupos de trabajo desempeñarán la ponencia de los asuntos en que la Comisión deba decidir, es decir, en este caso cada uno de ellos presentará la propuesta elaborada por su Grupo; las propuestas deberán haberse repartido con al menos 20 días de antelación, salvo que se decida otro plazo⁶⁰. Como en el Pleno, las decisiones sobre propuestas de reforma constitucional se adoptarán por mayoría simple⁶¹.

56 Art. 24.1 LOCE y art. 100 del Reglamento.

57 Art. 119 del Reglamento.

58 Art. 134 del Reglamento.

59 Art. 138.2 del Reglamento.

60 Art. 113 del Reglamento.

61 Arts. 113.2, y art. 99.1 por remisión, del Reglamento.

En el Pleno corresponderá a la Comisión de Estudios ser ponente de la propuesta de reforma constitucional. Concretamente, el Presidente, o el Consejero en quien delegue, hará una presentación del proyecto elaborado por la Comisión de Estudios y podrán intervenir también los Letrados Mayores o Letrados ponentes para hacer aclaraciones o dar explicaciones sobre el asunto consultado. Las propuestas deberán haberse repartido con al menos 20 días de antelación, salvo que se decida otro plazo, y se acompañarán de la documentación complementaria que se considere necesaria⁶².

Cada una de las propuestas presentadas por la Comisión de Estudios será sometida a un debate inicial de conjunto, concluido el cual el Presidente fijará el plazo en el que los Consejeros podrán presentar por escrito enmiendas concretas. Tras el análisis de las enmiendas por la Comisión de Estudios, ésta expondrá por escrito su posición y la ponencia que en definitiva adopte se elevará al Pleno para su debate y decisión⁶³. El pronunciamiento del Pleno sobre las propuestas de reforma constitucional se adopta por mayoría simple y en caso de empate decide el voto de calidad del que presida⁶⁴. Como ya hemos indicado, la Comisión puede elevar al Pleno propuestas que incluyan dos o más opciones, aquellas opciones que no resulten aprobadas se acompañarán no obstante a la propuesta mayoritaria si han obtenido un mínimo de siete votos. Esta previsión de que se envíen las propuestas alternativas permite hacer llegar al Gobierno los distintos pareceres que cuenten con un cierto respaldo en el Consejo y le ilustren mejor acerca de las distintas posibilidades que se le ofrecen. Por otro lado, cada Consejero puede formular un voto particular contra el acuerdo de la mayoría, remitiéndolo por escrito a la Presidencia en un plazo de 20 días, y todos los votos particulares también se remitirán al Gobierno junto con el texto aprobado⁶⁵.

62 Arts. 100 y 101 del Reglamento.

63 Art. 103.3 del Reglamento.

64 Art. 24.1 LOCE y art. 99.1 del Reglamento.

65 Art. 24.1 LOCE y arts. 103.4 y 107 del Reglamento.