

CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS  
TRAS LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

JESÚS LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES (\*)

---

(\*) Diputado del Congreso. Abogado del Estado

Las reformas de los Estatutos de Autonomía producidas entre los años 1996 al 2000 no afectaron de modo exclusivo a la materia competencial tal y como sucedió en 1994, sino también al área institucional, procediéndose no sólo a modificar diversos aspectos de los órganos legislativos y ejecutivos ya existentes, sino también a llevar a cabo la creación de otros como son los Consejos Jurídicos Consultivos y los Defensores del Pueblo de carácter autonómico.

No obstante, ha de advertirse el matiz diferenciador de estas dos instituciones respecto el Parlamento, el Gobierno y el Presidente pues, como es sabido, el artículo (147.2.c) de la Constitución exige, a propósito del contenido de los Estatutos de Autonomía, que en éstos necesariamente han de expresarse la denominación y sede de sus instituciones autonómicas.

Sin embargo, esa referencia a las «instituciones autonómicas» se ha venido entendiendo aplicable a las instituciones básicas o esenciales, esto es, las que integran los poderes legislativos y ejecutivos a los que aluden el artículo 152, pero sin cerrar el paso a la posibilidad de la existencia de otros órganos que pudieran culminar la organización institucional en uso de la potestad de autorganización y sobre la base de la competencia exclusiva que se les confiere para regular sus instituciones de autogobierno.

Esto explica por qué, pese a que la gran mayoría de los Estatutos de Autonomía no hagan ninguna mención del órgano consultivo, estos ya empezaran a crearse sin esta cobertura explícita estatutaria. De hecho, inicialmente en sus redacciones originarias, sólo los estatutos de Cataluña (artículo 41), Canarias (art. 43) y Extremadura (art. 54) preveían la exis-

tencia de órganos consultivos, constituyéndose el primero en 1981, el segundo en 1984 y el tercero estando pendiente desde entonces de su creación y regulación, no debiendo incluirse a nuestro juicio en este grupo la Comisión Institucional del País Vasco, pues se trata, más bien, de un órgano para resolver los conflictos competenciales entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de los Territorios Históricos.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril reguladora del Consejo de Estado, ordenaba en el párrafo segundo del artículo 23 que el dictamen de este órgano estatal sería preceptivo para las Comunidades Autónomas en los mismos casos previstos en esta ley para el Estado cuando éstas hayan asumido las competencias correspondientes.

Así pues, este órgano con relevancia constitucional (artículo 107), se configuraba como consultivo no sólo del Gobierno central sino también de las Comunidades Autónomas (artículo 20), habiendo sido cuestionado el párrafo segundo del artículo 23 ante el Tribunal Constitucional, el cual en su sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, vino a admitir que cuando una ley exige el dictamen previo del Consejo de Estado, éste puede ser sustituido por el de órganos de semejantes características que, en virtud de sus competencias de auto-organización, hayan podido crear las Comunidades Autónomas, siempre que aseguren su «independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica».

En este sentido, el fundamento jurídico 5.º expresa «En consecuencia, y por lo que aquí respecta, no sólo hay que reconocer la competencia de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de auto-organización, 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 con el ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad Autónoma, 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, objetivi-

dad y rigurosa cualificación técnica, no existan, en decir en aquellas Comunidades Autónomas que no cuentan 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».

Justificado así el título competencial y la legislación de las Comunidades Autónomas para aprobar normas que les permitan disponer de un órgano consultivo propio, tal y como antes señalábamos, inicialmente sólo los Estatutos de las tres Comunidades Autónomas mencionadas contemplaban expresamente su existencia. Sin embargo, la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, junto con el indudable mimetismo autonómico a la hora de reproducir el esquema organizativo estatal, dieron lugar a que se extendiera una generalizada opinión en casi todas las Comunidades Autónomas en orden a la posibilidad y conveniencia de disponer de órganos como los indicados, justificándose la creación sin previsión estatutaria previa en las facultades de auto-organización y considerándolo como órgano que, pudiendo ser conveniente o necesario, no forma parte del entramado institucional de carácter básico o esencial del autogobierno.

Así, diversas Comunidades Autónomas procedieron a partir del año siguiente a la sentencia 204/1992, a crear y regular estos órganos consultivos, en ocasiones en leyes específicas, (Balears, Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana y Murcia), siguiendo la línea anticipada por Cataluña y Canarias, o bien contemplándolas dentro de las leyes reguladoras del Gobierno, la Administración y su régimen jurídico (Aragón y Rioja, si bien es este último caso puede observarse una importante modificación operada a través de su Ley de acompañamiento de presupuestos para 1996 al igual que la de la Comunidad Valenciana), pudiendo también señalarse el caso de Castilla la Mancha que lo regula en una denominada Ley de Régimen Jurídico del Gobierno y del Consejo Consultivo.

En fase posterior, además del caso de Navarra, con motivo de las reformas estatutarias producidas entre 1996 y 1998, diversas Comunidades Autónomas han procedido a la creación de estos órganos consultivos, recogidos en sus propias normas institucionales básicas (Cantabria, Asturias, y Castilla León), pudiendo, así, observarse la generalización de estos órganos.

En los casos mencionados, en efecto, nada contemplaba expresamente sus Estatutos de Autonomía originariamente, si bien, tal y como antes señalábamos, ese silencio no impedía en modo alguno que en ese tiempo se hubiera podido proceder a su creación.

Con motivo de las reformas de los Estatutos producidas en éste tiempo, las Comunidades Autónomas mencionadas procedieron a contemplar la previsión y mandato de la regulación de esta figura, pudiendo observarse cómo en el caso de Cantabria, de los siete casos en que este tipo de instituciones es contemplado en una norma estatutaria, es el único en que la remisión a una ley posterior reguladora de su composición, funciones y régimen jurídico requiera algún tipo de mayoría cualificada, concretamente tres quintos, queriendo dar un sentido consensuado a la regulación de este órgano, al igual que hace el artículo 107 de la Constitución respecto al Consejo de Estado al exigir una Ley Orgánica para su regulación y, por tanto, una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados.

El nombre específico que se le da en esta última Comunidad Autónoma mencionada es el de «Consejo Jurídico Consultivo», denominación sólo empleada por la Comunidad Valenciana frente a la gran mayoría que le atribuye simplemente el de «Consejo Consultivo», omitiendo el calificativo de «jurídico», con la peculiaridad de Murcia en la que, a la inversa, se denomina únicamente «Consejo Jurídico» y Cataluña y Aragón donde recibe la denominación de «Comisión Jurídico Asesora».

En todo caso, lo fundamental cuando se procede a su regulación es asegurar debidamente lo que es esencial como garantía de la función: la autonomía y la objetividad. Resulta evidente, sobre todo en las Comunidades Autónomas pequeñas, la tentación de intentar controlar cualquier órgano inserto o relacionado con la Comunidad Autónoma. En este sentido, en la regulación y posterior designación de sus integrantes en las Comunidades Autónomas que han contemplado expresamente y de modo reciente la creación de estos organismos, debería hacerse un esfuerzo por garantizar la neutralidad y capacitación de quienes en un futuro hayan de formar parte de este órgano y esto ha de hacerse, por supuesto, recalcando, en las leyes que los regulen, su autonomía orgánica y funcional y también su independencia respecto los restantes poderes, instituciones u organismos de la Comunidad Autónoma, garantizando también la elección de candidatos dignos y asegurando que en su funcionamiento va a disponer de medios adecuados para cumplir sus funciones.

Además, las leyes que procedan a su regulación pueden entrar a considerar en qué supuestos ha de tener carácter preceptivo el dictamen previo, pudiendo limitarse a atribuir este carácter a aquellos casos en que hasta el momento también ha de intervenir el Consejo de Estado, o bien extenderlo a algún otro supuesto, máxime cuando en el caso singular de Cantabria, el Consejo Jurídico Consultivo que configura el artículo 38 de su Estatuto de Autonomía, aparece no sólo como órgano consultivo del Gobierno sino también de otras instituciones autonómicas y también de las corporaciones locales.

En todo caso, la regla general ha de ser, al igual que en el Consejo de Estado, el carácter preceptivo sólo en los casos en que así expresamente se establezcan por ley, y no vinculante con las excepciones que igualmente se fijén, debiendo emitirse el dictamen sobre las consideraciones jurídicas y de observancia al ordenamiento que procedan pero procurando no entrar en valoraciones de oportunidad o conveniencia y sin que después de haber emitido su dictamen proceda remitirlo a informe ulterior de cualquier órgano del Estado o de la propia Comunidad Autónoma.

En cuanto a la composición, en estas Comunidades Autónomas que han contemplado recientemente la existencia de éstos órganos consultivos, habrá de optarse por una configuración del mismo que, en cuanto a su número, permita su funcionamiento ágil, pudiendo oscilar entre los 5 de Rioja, Galicia, Murcia y Comunidad Valenciana y el máximo de 12 en Andalucía.

Es evidente que un elemento fundamental en orden a asegurar la «rigurosa cualificación» como uno de los requisitos de éstos órganos tal y como lo exige el Tribunal Constitucional, es precisamente la preparación y aptitud de sus componentes, de ahí que resulte necesario, en las leyes que se elaboren, remarcar la exigencia de la preparación, experiencia o cualquier formula que de la manera mejor posible garantice el requisito indicado, pudiendo observarse desde el caso de Castilla la Mancha en el que se limita a fijar un mínimo (deberán ser licenciados en Derecho), a la gran mayoría de Comunidades, en las que se alude a la formula de la exigencia de que se trate de «juristas de reconocido prestigio», pudiendo observarse, en algún caso, formulas como la exigencia de que se trate de «profesionales y científicos que se hayan distinguido en el mundo del Derecho» (Andalucía) o que tengan «experiencia en asuntos de Estado o autonómicos».

Puede reseñarse y aconsejarse como sugerente también el caso de Aragón en el que la condición de jurista de reconocido prestigio de los miembros propuestos por el Gobierno deberá ser apreciada, antes de su nombramiento, por la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón. Pero, además, en todos los casos, ha de exigirse una mínima experiencia, traduciéndose siempre en la formula de exigir diez años de ejercicio profesional (salvo Cataluña en la que es suficiente el número de siete años para ser miembro de su Consell Consultiu).

Otro requisito que también habrá de preverse en las nuevas leyes que procedan a regular estos organismos es la exigencia de la condición de perteneciente a la Comunidad Autónoma en el sentido de vecindad, pues esa condición de pertenencia a la Comunidad Autónoma para formar parte de este órgano es exigido por todas ellas, salvo el caso de Rioja que opta por una formula más flexible al precisar tan sólo que estén «en cualquier caso vinculados a Rioja».

Respecto la forma de nombramiento, es evidente que, al menos formalmente, la formula correcta es que se haga por Decreto, bien del Presidente o bien del Gobierno de la Comunidad Autónoma, si bien caben, al respecto, dos posibilidades, una, al igual que el Consejo de Estado, atribuir la facultad de proceder a la designación de todos ellos al órgano ejecutivo, o bien, tal y como hacen Canarias y Rioja, otorgar al Parlamento la facultad de proceder a la propuesta de algunos de ellos (en estos casos, la mitad más uno).

En todo caso, no debe olvidarse en este punto que, siguiendo la línea del Consejo de Estado, algunas Comunidades Autónomas contemplan la existencia, junto con miembros electivos, de otros de carácter nato. Así, en el caso de Andalucía, la mitad (número excesivo a nuestro juicio) tiene este carácter, atribuyéndose esa condición al Presidente de una de las Academias de Jurisprudencia de la Comunidad, al Fiscal Jefe del TSJ, a un representante del Colegio de Abogados, al Director General de Administración Local y Justicia y el Jefe del Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia y, también, el caso de Castilla la Mancha en el que se configuran como miembros natos los ex presidentes de la Junta de Comunidades de las Cortes y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha que habiendo ejercido el cargo durante al menos seis años, gocen de la condición de ciudadano de Castilla la Mancha, y la duración de su mandato será igual a la mitad del tiempo en el que desempeñaron su cargo por el que acceden al Consejo Consultivo.

En cuanto a la duración del cargo, en las Comunidades Autónomas en las que ya está regulado este órgano, oscila entre los tres años (Aragón) y los seis (Galicia y Murcia) y sin perjuicio de citar la Comunidad Valenciana, cuya duración es de cinco, en todas las demás es de cuatro años con renovaciones parciales, pudiendo observarse que todas recogen la posibilidad de la reelección, sin que en muchos casos no se establezca límite, si bien resulta más aconsejable establecer tal y como hacen Galicia y Murcia, que sólo cabe la reelección por un periodo o Valencia en el que se fija en dos.

Como órganos colegiados que son, todos ellos disponen de un Presidente, pudiendo observarse dos formulas en cuanto a su elección: en algunos casos, el Presidente es designado directamente por el Presidente de la Comunidad Autónoma mediante Decreto, mientras que en otros es designado por votación interna y secreta de todos los miembros del Consejo Consultivo, lo cual le da un plus de legitimidad en el propio órgano para ejercer las funciones representativas y de dirección que le han de corresponder.

En todos los casos, se contempla la existencia de un Secretario General que, en algún caso, precisa ser Letrado del propio Consejo, si bien son escasos los supuestos de existencia de un cuerpo facultativo específico como el indicado, pudiendo observarse, también a nivel de organización que en algún caso como en Cataluña se prevé la posibilidad de crear ponencias, si bien estas parecen que no tienen mucho sentido en órganos generalmente tan reducidos.

Una cuestión importante pero, sin duda alguna, compleja es la configuración del régimen de dedicación y la consecuencia inevitable en orden a los honorarios o emolumentos que puedan percibirse por desarrollar la función. Así, en algún caso, se configura, a modo del Consejo de Estado, como un órgano que requiere una dedicación absoluta, diseñándose un riguroso sistema de incompatibilidades que les prohíbe el ejercicio no sólo de cualquier cargo político o representativo, sino también cualquier actividad profesional o mercantil. Esta opción, sin duda más correcta teóricamente, supone evidentemente dotar al órgano consultivo de más importantes medios de todo tipo, entre ellos los presupuestarios, asignándoles a los miembros unas retribuciones que no sólo han de ser dignas sino también suficientes respecto lo que en sus actividades públicas o pri-



vadas anteriores pudieran percibirse. Ese sistema, como decimos, tiene sus ventajas e inconvenientes, y entre estos últimos está la dificultad de que, salvo que se fije una remuneración alta, puedan acceder a este órgano personalidades de prestigio cuyas actividades van a tener que ser abandonadas para ejercer una función consultiva. Por el contrario, ventaja esencial es que con este sistema se configura un Consejo Jurídico dotado de más permanencia y continuidad en cuanto a su funcionamiento.

Por contra, la generalidad de Comunidades Autónomas han establecido un sistema que no supone que los electos tengan, con carácter general, que abandonar sus funciones o actividades anteriores, estableciéndose un sistema de incompatibilidades mucho menos riguroso en el cual las prohibiciones tienen por objeto únicamente evitar aquellos casos que pudieran afectar a la independencia y objetividad, por lo que al hacerlo compatible con su dedicación originaria sólo establece un sistema no de remuneraciones sino de dietas o indemnizaciones en concepto de desplazamiento, estancia y, sobre todo, asistencia.

Las leyes autonómicas, asimismo, suelen ocuparse de cuestiones como honores y prevalencias (en lo que existe tanta sensibilidad por los cargos autonómicos en las Comunidades, especialmente las pequeñas) y por otras más interesantes como son las relativas a funcionamiento, fijándose un plazo general para emitir los dictámenes (generalmente un mes), exigiéndose la regla de mayoría absoluta para aprobar estos, las reglas de quórum, la facultad de emitir votos particulares o recogiendo la posibilidad de que los interesados o afectados en los asuntos sometidos a dictamen puedan ser oídos, estableciéndose, en algunos casos, como es el de Galicia, el funcionamiento en pleno o en secciones, lo cual, esto último, tratándose de órganos con tan pequeña composición (cinco en el caso mencionado) no parece que esté suficientemente justificado.

Usualmente, las normas reguladoras de estos órganos consultivos, para remarcar la exigencia de independencia del órgano, procuran referirse a las incompatibilidades y a las garantías para este fin, si bien no es extraño encontrar un precepto que por su radicalidad no lo consideramos aconsejable y que se refiere a la posibilidad de que los miembros del Consejo puedan ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones por el Gobierno autonómico a propuesta del órgano consultivo, durante el tiempo necesario para resolver acerca de las consecuencias de las causas del cese.

En cuanto a las materias entre las cuales ejercen competencias los Consejos Consultivos, en general puede observarse cómo las leyes ya promulgadas siguen las reglas de la Ley Orgánica reguladora del Consejo de Estado, asignándole al órgano consultivo autonómico el conocimiento de las materias que hasta entonces conocía el órgano estatal, aprovechando, asimismo, para encomendarle el conocimiento de otras materias. Así, puede observarse de modo generalizado que se les atribuye competencia para informar de anteproyectos de ley, proyectos de decretos y reglamentos, revisión de oficio, nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos, responsabilidad patrimonial, créditos extraordinarios o suplementos de crédito, arbitraje y transacciones extrajudiciales, reparos de la Intervención delegada, responsabilidad contable, pliegos generales de contratación, alteración, creación y supresión de términos municipales, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, convenios o acuerdos de cooperación, conflictos de atribuciones, etc, pudiendo añadirse algunas singularidades como las de la Comunidad Valenciana y Andalucía en las que se les atribuye competencia para informar con carácter preceptivo la modificación de los planes de urbanismo, las normas complementarias y subsidiarias y los programas de actuación que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos en un plan.

De una manera especial, debe hacerse mención de la necesidad de someter a informe de los órganos consultivos y, en tanto no se proceda a su creación, al Consejo de Estado, los proyectos de reglamentos ejecutivos, tal y como señaló también la sentencia del Tribunal Constitucional antes expresada. De hecho, la ausencia de tal información ha sido la causa frecuente de la anulación de algunos Reglamentos en diversas Comunidades Autónomas.

En todo caso, debe tenerse en cuenta tal y como antes señalábamos, que, en el caso singular del Consejo Jurídico Consultivo de Cantabria, el Estatuto de ésta Comunidad Autónoma lo configura no ya sólo como un órgano informante al Gobierno sino de las instituciones cántabras y de sus corporaciones locales, por lo que definiendo el artículo 7 de su Estatuto las instituciones de la Comunidad Autónoma, puede observarse que se configura también como órgano de consulta y asesoramiento del Parlamento, pudiendo optarse cuando se aborde la elaboración de la ley prevista en el artículo 38 de su Estatuto por la regulación detallada de los ca-

sos en que puede emitir dictamen en solicitud del órgano legislativo (aun cuando respecto los anteproyectos de ley lo mejor sería que fuese a instancias del ejecutivo antes de su remisión al legislativo) o simplemente recoger en una fórmula general la posibilidad de que el Parlamento, por acuerdo del pleno o de la comisión que corresponda, podrá someter a consulta del Consejo aspectos concretos de los proyectos o proposiciones de ley o cualquier otro asuntos jurídico que, por su naturaleza e importancia, considere debe ser informado por este órgano, debiendo efectuarse la consulta a través del Presidente.

En el caso de las Corporaciones Locales, la consulta ha de configurarse como preceptiva en todos los casos exigidos por la legislación a la que hayan de sujetarse, fundamentalmente la ley de Bases de Régimen Local y la Ley Orgánica del Consejo de Estado y facultativa en cualquier caso, pudiéndose señalarse que, sin perjuicio de lo que establezca las leyes de desarrollo, en algunos casos, el Estatuto de Autonomía se refiere a este órgano como informante de las Corporaciones Locales, de ahí que puede resultar conveniente que en la concreción que ha de hacerse por el legislador ordinario autonómico, se contemple como entidad requeriente no sólo los Ayuntamientos sino también, en su caso y donde existiesen jurídicamente, las Comarcas, pudiendo dejarse a un lado la posibilidad de que pudieran también requerirlo las entidades locales menores, debiendo, en el caso de los Ayuntamientos, solicitarse dicho dictamen directamente a través de los Alcaldes sin necesidad de la intermediación de los Consejeros de Presidencia o de Relaciones institucionales.