

EL CONSEJO DE ESTADO Y LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*)

Por JOAN OLIVER ARAUJO

«El Estado es un complejo de instituciones desde las que se ejerce el poder legítimo si del Estado democrático de Derecho hablamos. Cuidado con el descrédito de las instituciones presentes antes de haber inventado otras de recambio. En nuestro Estado son muchas las que funcionan de forma satisfactoria. Ésta, por ejemplo. No podré ya decirlo en adelante, desde que actúe con plena responsabilidad en ella, pero puedo hacerlo ahora, desde el umbral. Su poder es el consejo, su arma, el Derecho, su instrumento, el trabajo, su premio, el prestigio, eso que los romanos llamaban la *autoritas*».

(Del discurso del profesor Francisco Tomás y Valiente en su toma de posesión como Consejero Permanente del Consejo de Estado —día 18 de enero de 1996—)

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: LA FUNCIÓN CONSULTIVA.—2. EL CONSEJO DE ESTADO: A) *Origen y avatares históricos*. B) *El Consejo de Estado en la Constitución de 1978*. C) *Definición del Consejo de Estado*. D) *Naturaleza del Consejo de Estado*. E) *Composición del Consejo de Estado*. F) *Competencias del Consejo de Estado*. G) *Las Comunidades Autónomas ante el dictamen preceptivo del Consejo de Estado*.—3. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS: A) *La previsión estatutaria de un Consejo Consultivo: consecuencias*. B) *El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña*. C) *La Comisión Jurídica Asesora de Cataluña*. D) *El Consejo Consultivo de Canarias*. E) *El Consejo Consultivo de las Islas Baleares*. F) *El Consejo Consultivo de Andalucía*. G) *El Consejo Jurídico*

(*) El origen de este trabajo hay que buscarlo en la Ponencia que presenté a las *Primeras Jornadas sobre órganos institucionales de Castilla-La Mancha: órganos consultivos y de control*. Organizadas por el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 12 y 13 de marzo de 1997. El director de estas *Jornadas* fue el profesor Eduardo Espín Templado.

Consultivo de la Comunidad Valenciana. H) La Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón. I) El Consejo Consultivo de La Rioja. J) El Consejo Consultivo de Galicia. K) El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. L) El Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

1. INTRODUCCIÓN: LA FUNCIÓN CONSULTIVA

Los órganos de la Administración con competencias resolutorias, es decir, los órganos de la Administración activa, necesitan del apoyo técnico de otros órganos para preparar sus decisiones; desarrollándose, de esta manera, la actividad consultiva a través de procedimientos y técnicas de diversa naturaleza (1).

El objeto de este trabajo lo constituyen el Consejo de Estado y los Consejos Consultivos autonómicos. Estos órganos, como ha señalado el profesor Carlos Ruiz Miguel (2), tienen una serie de notas comunes que los caracterizan:

— En primer lugar, se trata de órganos institucionalizados.

— En segundo lugar, se trata de órganos colegiados.

— En tercer lugar, «tienen competencia general y no circunscrita a un determinado sector, si bien en el caso de los Consejos Consultivos autonómicos, como es lógico, su tarea aparece limitada a un determinado territorio (el de la Comunidad Autónoma)».

— En cuarto lugar, se trata de cuerpos técnicos y no de tipo representativo-participativo.

Es cierto que existen muchos otros órganos consultivos, incluso materialmente muy importantes (vg. los órganos del Estado Mayor de la Administración Militar, los Gabinetes Jurídicos de los diferentes Departamentos de la Administración Pública y, muy especialmente, el Gabinete del Presidente del Gobierno), pero nuestro estudio se circunscribe a aquellos órganos que reúnen las cuatro características apuntadas.

La estructura consultiva colegial que nosotros vamos a analizar implica «un cierto distanciamiento entre el órgano consultado y el asistido, que se comunican a través de un procedimiento formalizado. La petición de la consulta y el dictamen resultante se producen por escrito, incorporándose al expediente o procedimiento en que se han producido. La razón de este formalismo hay que verla en el hecho de que estos órganos cumplen, a la vez que una función asesora, una cierta función de garantía respecto de los administrados» (3).

En esta introducción al tema que nos ocupa, debemos afirmar que, pese a los juicios que consideran al Consejo de Estado como un órgano innecesario [así, por

(1) Cfr. RAMÓN PARADA: *Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1990, vol. II, pág. 287.

(2) Cfr. CARLOS RUIZ MIGUEL: *Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos*, Dykinson, Madrid, 1995, pág. 22.

(3) Cfr. RAMÓN PARADA: *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 288.

ejemplo, los profesores Ramón Parada (4) y Santamaría Pastor (5)], es lo cierto que la Constitución de 1978 lo consagró de forma expresa, que en la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 1980 ha incrementado de forma notable sus funciones y que su actividad es importante. De la misma manera, los Consejos Consultivos autonómicos, dibujados en buena medida sobre el modelo del Consejo de Estado, han adquirido un extraordinario auge (6).

2. EL CONSEJO DE ESTADO

A) *Origen y avatares históricos*

Siguiendo en buena medida el modelo del Consejo de Estado francés, obra del genio napoleónico, la Carta de Bayona de 1808 y la Constitución de Cádiz de 1812 ya introdujeron entre nosotros un alto órgano consultivo (7). Sin embargo, el trágico devenir de nuestra historia hizo que, tanto el Consejo de Estado previsto en la Carta de Bayona como el configurado en la Constitución de 1812, fueran papel mojado, sin que llegaran a producir los frutos deseados.

Por fin, la Ley de 1 de enero de 1845, sin ningún apoyo constitucional, instauró con el nombre de «Consejo Real» el modelo francés de Consejo de Estado. La denominación de «Consejo Real» fue sustituida por la de «Consejo de Estado» por Real Decreto de 14 de julio de 1858. Las normas jurídicas fruto de la Revolución de 1868 y del Sexenio Revolucionario restringieron en gran medida sus atribuciones, llegando a ser disuelto en 1874 por la Primera República. Sin embargo, el año siguiente, con la Restauración monárquica borbónica, volvió a restablecerse su funcionamiento regular. «La Segunda República, al igual que la Primera, no vio con buenos ojos al Consejo de Estado, hasta el punto que declaró disuelto el Pleno y trasladó sus competencias a la Comisión Permanente; además, la audiencia dejó de ser obligatoria y pasó a ser facultativa». Al finalizar la Guerra Civil, el Consejo de Estado se restableció por Ley de 10 de febrero de 1940 (8). La Ley Orgánica del

(4) El profesor RAMÓN PARADA: (*Derecho...*, *op. cit.*, págs. 297-298) ha escrito: «... el Consejo de Estado pudo haber sido silenciado por la Constitución de 1978 e, incluso, suprimido por una simple ley ordinaria. Al fin y a la postre, las funciones de asesoramiento jurídico que le restaban podían ser ya fácilmente cubiertas por otra institución, como la Dirección General de lo Contencioso del Estado u otro cuerpo de funcionarios letrados... la lógica constitucional llevaba al silenciamiento del Consejo de Estado y a la derogación de la Ley que venía rigiendo desde el régimen político anterior».

(5) Cfr. JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, vol. II, pág. 1063.

(6) Cfr. CARLOS RUIZ MIGUEL: *Consejo...*, *op. cit.*, pág. 22.

(7) Las diferencias, en este punto, entre ambas Constituciones fueron, sin embargo, importantes. Para comprobarlo basta confrontar los artículos 52 a 60 de la Carta de Bayona con los artículos 231 a 241 de la Constitución gaditana.

(8) Cfr. RAMÓN PARADA: *Derecho...*, *op. cit.*, págs. 293-297.

Estado de 1967, auténtica columna vertebral del sistema jurídico franquista, estableció que: «El Consejo de Estado es el supremo cuerpo consultivo de la Administración, y su competencia y funcionamiento se ajustarán a lo que disponga la ley» (art. 40.IV).

Como señaló en los debates constituyentes el diputado de Unión de Centro Democrático Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón (9), durante estos dos últimos siglos, el Consejo de Estado ha sido una institución que ha coexistido con regímenes políticos de muy diverso signo, lo que permite encontrar en él connotaciones muy diferentes (10).

B) *El Consejo de Estado en la Constitución de 1978*

La Constitución española de 1978, en contra de algunas cualificadas voces que propugnaban su supresión, reforzó la figura del Consejo de Estado al darle rango constitucional; en consecuencia, a partir de este momento, devino indisponible para el legislador ordinario. En concreto, la Constitución española se refiere al Consejo de Estado en su artículo 107, último del título IV dedicado al Gobierno y a la Administración. Dicho artículo está redactado con el siguiente tenor:

«El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia.»

Aunque el texto finalmente aprobado coincide casi totalmente con la redacción propuesta por el Anteproyecto de Constitución (*B.O.C.* de 5 de enero de 1978), los debates parlamentarios en torno al artículo 107 fueron frecuentes y de un alto nivel técnico. Por ello, sorprende que ninguna de las enmiendas ni de los votos particulares que jalonaron el proceso constituyente fueran incorporados al texto definitivo (11).

También debe subrayarse que la Constitución no sólo se limita a constitucionar el Consejo de Estado —cuando técnicamente no era necesario—, sino que además establece que su desarrollo deberá hacerse a través de una «ley orgánica», categoría legal de procedimiento agravado que el constituyente reserva para las materias más importantes (vg. derechos fundamentales y libertades públicas). Ello pone de relieve, como señala el profesor Tomás de la Quadra-Salcedo (12), la importancia que el constituyente atribuyó al Consejo de Estado.

(9) Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 5 de junio de 1978, pág. 2967.

(10) Cfr. FERNANDO GARRIDO FALLA: «Artículo 107», en *Comentarios a la Constitución* (dirigidos por Fernando Garrido Falla), Civitas, Madrid, 1985, pág. 1476.

(11) *Ibidem*.

(12) Cfr. TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO: «El Consejo de Estado en un Estado social y democrático de Derecho», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, vol. I, pág. 227.

En desarrollo de este precepto constitucional, se aprobó la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (13). Se trata de una norma breve integrada por tres títulos («Disposiciones generales», «Composición» y «Competencia») y cuatro disposiciones finales. La tercera de dichas disposiciones finales establece que: «El Gobierno, a propuesta del Consejo de Estado, aprobará el Reglamento Orgánico de ejecución y desarrollo de la presente Ley, inspirándose en cuanto a su organización y funcionamiento en los principios que se deducen de las disposiciones generales de la misma». En su cumplimiento, el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, aprobó el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado (14).

En cuanto a las principales *sentencias del Tribunal Constitucional* que han incidido en esta materia, hemos de recordar las siguientes:

— La Sentencia 99/1987, de 11 de junio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que incidió en el tema de los Letrados del Consejo de Estado.

— La Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad suscitada en relación a un artículo de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. Dicha resolución, como estudiaremos con detalle más adelante (15), tiene una especial incidencia en el tema de los dictámenes de este órgano.

C) *Definición del Consejo de Estado*

El artículo 107 de la Constitución lo define como «el supremo órgano consultivo del Gobierno», y el artículo 1.2 de su Ley reguladora afirma que: «Ejerce la función consultiva con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las leyes.» Por su parte, el artículo 2.1 señala que, «en el ejercicio de la función consultiva, el Consejo de Estado velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico». Como afirma el profesor Tomás de la Quadra-Salcedo, que fue Presidente del Consejo de Estado, «las funciones que se asignan al Consejo de Estado se mueven íntegramente dentro de las que corresponden al Gobierno y la Administración. La función se mueve en el sentido de favorecer y garantizar un más recto ejercicio de funciones propias del Ejecutivo. El Consejo de Estado cumple una función preventiva y una función de ayuda a la labor del Ejecutivo» (16).

(13) El *iter* parlamentario de esta Ley puede verse en *Consejo de Estado. Trabajos parlamentarios*, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1980. La Ley Orgánica 3/1980 fue modificada por la Ley Orgánica 13/1983, de 26 de noviembre.

(14) El Proyecto de Reglamento fue elaborado por una ponencia especial del propio Consejo de Estado presidida por Jordana de Pozas. Fue modificado por el Real Decreto 1405/1990, de 16 de noviembre.

(15) Cfr. *infra* punto «G» del capítulo segundo: «Las Comunidades Autónomas ante el dictamen preceptivo del Consejo de Estado».

(16) Cfr. TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO: «El Consejo...», *op. cit.*, pág. 232.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 204/1992 (17), reiterando la doctrina establecida en la Sentencia 56/1990 (18), afirmó que el Consejo de Estado es un «órgano consultivo con relevancia constitucional, al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece». Que el artículo 107 de la Constitución sólo contemple expresamente «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 más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con Administraciones Públicas distintas de la del Estado, en los términos que las leyes dispongan, conforme a la Constitución» (19).

D) *Naturaleza del Consejo de Estado*

A partir de la definición que acabamos de dar, podemos afirmar que el Consejo de Estado es un órgano con una naturaleza bifronte: órgano consultivo y órgano de control. Veamos ambas dimensiones.

1. *Como órgano consultivo* colabora con la Administración activa para que sus decisiones sean conformes al ordenamiento jurídico. Es una voz técnicamente autorizada y socialmente prestigiosa que quiere ayudar al Gobierno y a las Administraciones Públicas a acertar en la toma de decisiones. La labor consultiva se expresa como una actividad auxiliar que implica emitir juicios sobre cuestiones sometidas a examen (20), para que el órgano decisorio pueda formar su criterio con más elementos de juicio.

De acuerdo con el segundo apartado del artículo 2 de la Ley, la consulta al Consejo de Estado será preceptiva cuando en ésta o en otras leyes así se establezca, y facultativa en los demás casos. Dejando al margen «las materias en que es precep-

(17) STC 204/1992, de 26 de noviembre (Ponente CARLOS DE LA VEGA BENAYAS), *BOE* de 23 diciembre de 1992, fund. jur. 2.º

(18) STC 56/1990, de 29 de marzo (Ponentes EUGENIO DÍAZ EIMIL, LUIS LÓPEZ GUERRA y JOSÉ VICENTE GIMENO SENDRA), *BOE* de 4 de mayo de 1990, fund. jur. 37. Dicha Sentencia fue analizada y comentada por el profesor ERNESTO GARCÍA-TREVIJANO GARNICA en su trabajo titulado: «Posición institucional del Consejo de Estado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990, págs. 323 y ss.

(19) STC 204/1992, de 26 de noviembre (Ponente CARLOS DE LA VEGA BENAYAS), *BOE* de 23 de diciembre de 1992, fund. jur. 2.º

(20) Cfr. JAVIER GALVEZ MONTES: «Artículo 107. El Consejo de Estado», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978* (dirigidos por ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL), Editorial Revista de Derecho Privado-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, tomo VIII, pág. 383.

tivo su dictamen, el Consejo de Estado actúa como órgano consultivo en cualquier asunto que lo estimen oportuno el Gobierno, los Ministros o las Comunidades Autónomas (a través de sus Presidentes). Esta vía se utilizará normalmente, más que por la real necesidad de la asistencia técnica, para supuestos en que el órgano consultante desee reforzar o descargar parte de la responsabilidad de su decisión en la *autoritas* institucional del Consejo» (21).

2. Sin embargo, también es un *órgano de control* (22). Aspecto que se acentúa si se contemplan los datos de su independencia funcional y de su intervención preceptiva en numerosos supuestos. La intervención del Consejo de Estado no parece impuesta sólo por la necesidad «del asesoramiento técnico que sus dictámenes puedan comportar, sino con una finalidad cuasi-fiscalizadora, orientada a que el Gobierno y la Administración sigan en esas materias el parecer del Consejo de Estado, so pena de que sus actuaciones, o bien no sean válidas, si se omite la petición del informe, o sufran una cierta desautorización material si el Gobierno o la respectiva Administración deciden en contra de la opinión de aquél. Además, cuando el informe del Consejo de Estado no sólo es preceptivo, sino también vinculante, es obvio que se convierte en copartícipe de la competencia, ya que no cabe más decisión válida que la que es conforme con su opinión» (23).

Precisamente para poder cumplir con esta función de control, se le reviste de importantes garantías («ejerce la función consultiva con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia»), y se le encomienda un cometido objetivo («velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico»).

El control que ejerce el Consejo de Estado es fundamentalmente de legalidad, pero también «valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines» (art. 2.1).

(21) Cfr. RAMÓN PARADA: *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 300.

(22) Cfr. LUIS AGUIAR DE LUQUE, y RICARDO BLANCO CANALES (directores): «Artículo 107», en *Constitución Española 1978-1988*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, vol. I, pág. 843 (la primera versión de la nota introductoria al artículo 107 CE fue realizada por EDUARDO VIRGALA); ANTONIO PÉREZ-TENESSA: «Perspectivas del Consejo de Estado», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 2, 1979; ANTONIO LÓPEZ PINA: «Consejo de Estado», en *Diccionario del sistema político español* (dirigido por J. J. GONZÁLEZ ENCINAR), Akal, Madrid, 1984, pág. 101.

En esta misma línea, JAVIER GÁLVEZ MONTES («Artículo...», *op. cit.*, pág. 384) afirma que, el hecho de que el Consejo de Estado se haya configurado esencialmente como un órgano consultivo, «no implica su reducción a mero elemento de un *staff* más o menos complejo, ya que mediante declaraciones de juicio los órganos consultivos pueden revelarse también como instrumentos para el ejercicio de la actividad de control». Con análogo criterio, TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO («El Consejo...», *op. cit.*, págs. 215-216) señala: «La presencia de un órgano consultivo tiene una profunda dimensión de control: el control que supone el no poder hacer algo sin oír el parecer de alguien. Es cierto que salvo supuestos excepcionales el Gobierno no está vinculado por el dictamen del Consejo de Estado, pero el hecho de que éste no se emita a petición voluntaria de parte... tiene un sentido de control».

(23) Cfr. RAMÓN PARADA: *Derecho...*, *op. cit.*, págs. 298-299.

Los dictámenes del Consejo de Estado no son vinculantes, salvo que una ley disponga lo contrario. Los asuntos en que hubiera dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrán remitirse a informe de ningún otro cuerpo u órgano de la Administración del Estado, como consecuencia del carácter de «supremo» que la propia Constitución le confiere (24). Corresponderá en todo caso al Consejo de Ministros resolver en aquellos asuntos en que, siendo preceptiva la consulta al Consejo de Estado, el Ministro consultante disienta del parecer del Consejo. Las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo expresarán si se acuerdan conforme con el dictamen del Consejo de Estado o se apartan de él (en el primer caso se usará la fórmula «de acuerdo con el Consejo de Estado»; en el segundo, la de «oído el Consejo de Estado»).

E) *Composición del Consejo de Estado*

El Consejo de Estado (arts. 3 a 15 de su Ley reguladora) actúa en Pleno o en Comisión Permanente. También actúa en Secciones con arreglo a lo que dispone su Reglamento Orgánico.

1. *Integran el Consejo de Estado en Pleno:*

- a) El Presidente.
- b) Los Consejeros Permanentes.
- c) Los Consejeros Natos.
- d) Los Consejeros Electivos.
- e) El Secretario General.

El Presidente del Gobierno y los Ministros pueden asistir a las sesiones del Consejo en Pleno e informar en él cuando lo consideren conveniente.

2. Componen la *Comisión Permanente del Consejo de Estado* el Presidente, los Consejeros Permanentes y el Secretario General.

3. Las *Secciones del Consejo de Estado* son actualmente ocho, aunque pueden aumentarse por vía reglamentaria cuando el volumen de las consultas lo exija. Cada Sección se compone de un Consejero Permanente que la preside, de un Letrado Mayor y de los Letrados que sean necesarios según la importancia de los asuntos o el número de las consultas. La adscripción de cada Consejero Permanente a su Sección se hará en el Real Decreto de nombramiento. La organización de las Secciones se hace en base a los diversos Ministerios. Con este criterio, la distribución de asuntos en el seno del Consejo es, actualmente, la siguiente:

Sección 1.^a: Presidencia.

Sección 2.^a: Asuntos Exteriores y Justicia.

(24) Cfr. JAVIER GÁLVEZ MONTES: «Artículo...», *op. cit.*, pág. 383.

Sección 3.^a: Interior y Administración Territorial.

Sección 4.^a: Defensa, Transportes, Turismo y Comunicaciones.

Sección 5.^a: Hacienda y Economía.

Sección 6.^a: Obras Públicas y Urbanismo.

Sección 7.^a: Educación y Ciencia, Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Sanidad y Consumo.

Sección 8.^a: Industria y Energía, Agricultura, Pesca, Alimentación y Comercio.

A continuación, vamos a realizar un somero análisis de los diversos *miembros que integran el Pleno del Consejo de Estado*:

a) *El Presidente del Consejo de Estado*. Es nombrado libremente por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros entre juristas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado. Actualmente, como es sabido, ocupa este cargo Don Íñigo Cavero Lataillade, profesor de Derecho Constitucional. Tiene tratamiento de «Excelencia» y disfruta de los mismos honores y retribuciones que los Ministros (art. 14.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado).

En los casos de vacante, ausencia o enfermedad del Presidente le sustituirá el Consejero Permanente a quien corresponda según el orden de las Secciones.

b) *Los Consejeros Permanentes*. Los Consejeros Permanentes, en número igual al de las Secciones del Consejo (actualmente ocho), son nombrados, sin límite de tiempo, por Real Decreto entre personas que estén o hayan estado comprendidas en alguna de las categorías siguientes: Ministro, Presidente o miembro de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, Consejero de Estado, Letrado Mayor del Consejo de Estado, Académico de número de las Reales Academias integradas en el Instituto de España, Profesor numerario de disciplinas jurídicas, económicas o sociales en Facultad universitaria con quince años de ejercicio, Oficial general de los Cuerpos Jurídicos de las Fuerzas Armadas, o funcionario del Estado con, al menos, quince años de servicio en Cuerpos para cuyo ingreso se exija título universitario.

Los Consejeros Permanentes, que tienen las incompatibilidades establecidas para los altos cargos, «constituyen el elemento estable y profesional del Consejo, y les corresponde la Presidencia de las Secciones en que se divide el Consejo. Curiosamente, los Consejeros Permanentes son los titulares del cargo público más protegido de todo el Estado, pues son nombrados con carácter inamovible sin límite de tiempo». Parece obvio que, con esta permanencia indefinida en el cargo, se les quiere poner «a cubierto de la necesidad de obtener compensaciones, en forma de otros nombramientos del Gobierno; al término de su mandato» (25). Como afirman los profesores Ramón Parada y Carlos Ruiz Miguel, esta garantía parece excesiva si se la compara con la limitación temporal establecida en otros cargos necesitados por su cometido

(25) Cfr. RAMÓN PARADA: *Derecho...*, op. cit., págs. 300-301.

de una mayor estabilidad, como los Magistrados del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional y los Vocales del Consejo General del Poder Judicial (26).

c) *Los Consejeros Natos*. La LOCE establece la existencia de diez Consejeros de Estado que denomina «natos», y que lo son automáticamente por el hecho de ocupar determinados cargos públicos especialmente relevantes. Los Consejeros Natos del Consejo de Estado son los siguientes:

- El Director de la Real Academia Española.
- El Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- El Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.
- El Presidente del Consejo previsto en el artículo 131.2 de la CE.
- El Fiscal General del Estado.
- El Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor.
- El Presidente del Consejo General de la Abogacía.
- El Presidente de la Comisión General de Codificación.
- El Director General de lo Contencioso del Estado.
- El Director del Centro de Estudios Constitucionales.

Estas personas adquieren la cualidad de Consejeros Natos con el acceso al cargo, y conservan esta condición mientras lo sigan ocupando.

Los Consejeros Natos han sido objeto de algunas críticas. Así, el profesor Cordero Torres señala que puede alimentar la confusión entre la capacidad teórica de quien ocupa cierto puesto público y su capacidad real (27). Y el profesor Francesc de Carreras los califica como un ornamento ineficaz en las tareas técnicas y un posible grupo de presión en aquellas en las que se emitan juicios de oportunidad (28). Consideramos, sin embargo, con el profesor Carlos Ruiz Miguel (29), que los Consejeros Natos «son personas de elevada cualificación que pueden enriquecer el Consejo y que, acaso, pudiera achacárseles a alguno de ellos el tener poco contacto con los negocios públicos».

d) *Los Consejeros Electivos*. Los Consejeros Electivos, en número de diez, se eligen entre quienes hayan desempeñado cualquiera de los siguientes cargos: Diputado o Senador de las Cortes Generales, Magistrado del Tribunal Constitucio-

(26) Cfr. RAMÓN PARADA: *Derecho...*, op. cit., pág. 301; CARLOS RUIZ MIGUEL: *Consejo...*, op. cit., págs. 109-110.

Mucho más matizado se muestra el profesor ANTONIO LÓPEZ PINA («Consejo...»), op. cit., págs. 105-106), al afirmar que el carácter ilimitado del nombramiento de los Consejeros Permanentes produce el beneficio de «la continuidad de la labor», al margen de los cambios en las mayorías parlamentarias y en los gobiernos de turno.

(27) Cfr. JOSÉ MARÍA CORDERO TORRES: *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, IEP, Madrid, 1944, pág. 186.

(28) Cfr. FRANCESC DE CARRERAS SERRA: «El Consell d'Estat com a òrgan consultiu», en el libro colectivo *El Govern a la Constitució i als Estatuts d'Autonomia*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985, pág. 81.

(29) Cfr. CARLOS RUIZ MIGUEL: *Consejo...*, op. cit., pág. 113.

nal, Defensor del Pueblo, Presidente o Vocal del Consejo General del Poder Judicial, Ministro o Secretario de Estado, Presidente del Tribunal de Cuentas, Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, Presidente o miembro de Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, Embajador (procedente de la Carrera diplomática), Alcalde de capital de provincia, Presidente de Diputación Provincial, de Mancomunidad Interinsular, de Cabildo Insular o de Consejo Insular, o Rector de Universidad. Como se ve, todos estos cargos implican «cierta experiencia política o administrativa» (30).

Son nombrados por el Gobierno mediante Real Decreto, por un período de cuatro años, no habiendo límite en cuanto a la posibilidad de reelección.

e) *El Secretario General.* El Secretario General es nombrado por Real Decreto entre los Letrados Mayores, a propuesta de la Comisión Permanente aprobada por el Pleno. Asiste con voz, pero sin voto, a las Sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente. Tanto la Ley como el Reglamento «guardan silencio sobre la duración de su mandato. Habida cuenta de ello, debe entenderse que puede ser destituido en cualquier momento, siendo sustituido por otra persona con los mismos requisitos que se precisan para su nombramiento» (31). Como señala la doctrina, se sitúa en una posición superior a la de los Letrados, pero inferior a la de los Consejeros.

El Consejo de Estado está asistido por un *Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado*. Dicho Cuerpo, extraordinariamente prestigioso, se compone de un Secretario General (que ya hemos estudiado), tantos Letrados Mayores como Secciones tenga el Consejo y el número de Letrados que sean necesarios para atender adecuadamente el servicio. Los Letrados del Consejo de Estado realizan las funciones de estudio, preparación y redacción de los proyectos de dictamen sobre los asuntos sometidos a consulta del Consejo, así como aquellas que, siendo adecuadas a su carácter, se determinen reglamentariamente. Las plazas vacantes en el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado se proveen mediante oposiciones —muy duras— entre Licenciados universitarios. El ascenso a Letrado Mayor se lleva a cabo entre los Letrados por riguroso orden de antigüedad en el Cuerpo.

Como advierte el profesor López Pina (32), citando al profesor García de Enterría (33), en la composición del Consejo de Estado se ve claramente «la preocupación del legislador por lograr el máximo equilibrio entre la competencia jurídica de los Consejeros y la experiencia adquirida en las áreas de Gobierno y Administración. La colaboración de quienes han desempeñado los más altos cargos políticos, judiciales, civiles y militares, o ejercen un mandato público de la misma indole, con

(30) Cfr. ANTONIO PÉREZ-TENESSA: «Consejo de Estado. La Sección en sede consultiva. El Pleno del Consejo de Estado», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, vol. II, pág. 1441.

(31) Cfr. CARLOS RUIZ MIGUEL: *Consejo...*, *op. cit.*, pág. 116.

(32) Cfr. ANTONIO LÓPEZ PINA: «Consejo...», *op. cit.*, pág. 104.

(33) Cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Estructura orgánica y Administración Consultiva en la Administración española. Estudios de Ciencia Administrativa*, Madrid, 1964.

aquellos otros que poseen una formación en las ciencias del Derecho y de la Administración trata de garantizar que en el examen y decisión de las consultas se tengan en cuenta tanto las circunstancias actuales como los criterios tradicionales».

F) *Competencias del Consejo de Estado*

El Consejo de Estado debe emitir dictamen (34) en cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno, los Ministros o las Comunidades Autónomas a través de sus Presidentes. Asimismo, en Pleno o en Comisión Permanente, podrá elevar al Gobierno las propuestas que juzgue oportunas acerca de cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugiera.

El Consejo de Estado en Pleno elevará anualmente al Gobierno una Memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consejo en el período anterior, recogerá las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulte de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración.

Sin embargo, como es sabido, las competencias más importantes son las de informe preceptivo, en las que el Consejo de Estado actúa como órgano de control de la legalidad. La Ley Orgánica distingue con precisión cuándo debe emitir el dictamen el Pleno y cuándo debe hacerlo la Comisión Permanente (arts. 21 y 22):

1. El *Consejo de Estado en Pleno* debe ser consultado en los siguientes asuntos:

- Proyectos de decretos legislativos.
- Anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales.
- Dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte.
- Problemas jurídicos que suscite la interpretación o cumplimiento de los actos y resoluciones emanados de organizaciones internacionales o supranacionales.
- Reclamaciones que se formalicen como consecuencia del ejercicio de la protección diplomática y las cuestiones de Estado que revistan el carácter de controversia jurídica internacional.
- Anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado.

(34) Los dictámenes se publican en la *Recopilación de Doctrina Legal del Consejo de Estado*, colección iniciada en 1942. Como afirma JOSÉ MARÍA CORDERO TORRES, los dictámenes del Consejo de Estado han ido adquiriendo un estilo propio que, viniendo avalado por la excelencia técnica, la penetración del análisis y la ecuanimidad del juicio, oscila entre la suavidad de la sugerencia y la rotundidad del fallo judicial.

— Transacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos de la Hacienda Pública y sometimiento o arbitraje de las contiendas que se susciten respecto de los mismos.

— Separación de Consejeros Permanentes.

— Asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión.

— Todo asunto en que, por precepto expreso de una ley, haya de consultarse al Consejo de Estado en Pleno.

Al objeto de formarnos una idea del papel que cumple el Pleno, podemos señalar que los expedientes que informa sólo representan un promedio del 8 por 100 de los despachados por el Consejo, y la mayoría de ellos son transacciones. De hecho, en ocasiones, se ha discutido la utilidad del *Pleno* del Consejo de Estado y, como ya hemos señalado, en la Segunda República fue suprimido. En esta línea crítica, Antonio Pérez-Tenessa ha señalado que el Pleno del Consejo de Estado «no tiene mucho sentido, tanto por su competencia como por su composición» (35).

2. La *Comisión Permanente del Consejo de Estado* deberá ser consultada en los siguientes asuntos:

— En todos los tratados o convenios internacionales, sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado.

— Disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales.

— Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones (36).

— Anteproyectos de ley orgánica de transferencias o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas.

— Control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las Comunidades Autónomas.

— Impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo o posterior a la interposición del recurso. En este último caso el Gobierno acordará, en la misma sección, interponer el recurso y formular la consulta.

— Conflictos de atribuciones entre los distintos Departamentos ministeriales.

(35) Cfr. ANTONIO PÉREZ-TENESSA: «Consejo...», *op. cit.*, págs. 1442-1443.

(36) Sobre esta competencia de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, resulta de obligada consulta la excelente monografía del profesor RICARDO ALONSO GARCÍA titulada: *Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos*, Civitas, Madrid, 1992. Dicha obra está dividida en dos partes: «Dictamen del Consejo de Estado y reglamentos estatales» (págs. 15-94) y «Dictamen del Consejo de Estado y reglamentos autonómicos» (págs. 95-169).

— Recursos administrativos de súplica o alzada que deban conocer, en virtud de disposición expresa de una ley, el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno o la Presidencia del Gobierno.

— Recursos administrativos de revisión.

— Revisión de oficio de los actos administrativos en los supuestos previstos por las leyes.

— Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado.

— Nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas, cualquiera que sea su objeto, cuando se formule oposición por parte del concesionario y, en todo caso, cuando así lo dispongan las normas aplicables.

— Reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado (37).

— Concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito.

— Concesión y rehabilitación de honores y privilegios cuando así se establezca por disposición legal.

— Asuntos relativos a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Estado.

— Concesión de monopolios y servicios públicos monopolizados.

— Todo asunto en que, por precepto expreso de una ley, haya de consultarse al Consejo de Estado en Comisión Permanente.

— Todo asunto en que, por precepto de una ley, haya de consultarse al Consejo de Estado y no se diga expresamente que debe ser al Consejo en Pleno.

En principio, podría pensarse que se encomiendan al Pleno los asuntos más relevantes, pero en la práctica no es así. Los temas «más importantes los despacha la Comisión Permanente, y es lógico que así sea: 1.º) porque la tendencia histórica, en los organismos colegiados, es la de sustituir las asambleas numerosas por otras más manejables; 2.º) por falta material de tiempo para evacuar la consulta en el plazo reglamentario, si el expediente ha de pasar por Sección, Comisión y Pleno (es más, basta que un asunto sea declarado urgente —si el plazo fijado para evacuar la consulta es inferior a diez días— para que no tenga que ir al Pleno aunque verse sobre materia de su competencia —art. 19 de la Ley Orgánica—); y 3.º) porque, en general, la Comisión Permanente prefiere no someter al Pleno asunto de consulta

(37) Un breve pero interesante apunte sobre esta competencia de la Comisión Permanente del Consejo de Estado puede verse en el trabajo de HERMENEGILDO PÉREZ BOLAÑOS titulado «El Consejo de Estado en la responsabilidad de la Administración del Estado», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, vol. II, págs. 1431-1434. Para dimensionar en su justa importancia este cometido, escribe: «Ni que decir tiene que la casística del instituto de la Responsabilidad del Estado se encuentra recogida, contemplada, estudiada y resuelta, en su mayor parte, en la doctrina legal del Consejo de Estado a través de sus dictámenes... mientras el Tribunal Supremo conoce un asunto de responsabilidad del Estado, la Comisión Permanente del Consejo de Estado conoce cuarenta y tres» (pág. 1434).

potestativa, salvo cuando se haya producido en el seno de aquélla una marcada división de pareceres» (38).

Las deliberaciones y los dictámenes del Consejo de Estado, tanto cuando actúa en Pleno como cuando actúa en Comisión Permanente, exigen la presencia del Presidente (o de quien le sustituya), de al menos la mitad de los Consejeros y del Secretario General (o de quien haga sus veces). Las decisiones se adoptan por mayoría absoluta de los votos de los presentes, teniendo voto de calidad quien presida. Los Consejeros que hayan discrepado de la opinión mayoritaria pueden expresar su parecer a través de un «voto particular». Los otros aspectos procedimentales se encuentran establecidos en los artículos 95 a 144 del Reglamento del Consejo de Estado (39).

Por lo que se refiere a la distribución del trabajo en del seno del Consejo de Estado, Antonio Pérez-Tenessa, desde su atalaya de Secretario General del Consejo de Estado, ha escrito: «La experiencia ha demostrado la conveniencia y aun la necesidad de que las Secciones actúen en sede consultiva: a) para desbloquear a la Comisión Permanente que está sobrecargada de asuntos, a veces reiterativos o de poca importancia; b) para poder despachar dentro de plazo las consultas urgentes, cada día más numerosas desde que no hace falta que la urgencia la acuerde el Consejo de Ministros; y c) para reducir el costo de la consulta, que en más de una ocasión es superior a la cuantía de la misma» (40).

G) *Las Comunidades Autónomas ante el dictamen preceptivo del Consejo de Estado*

El artículo 23.2 de la LOCE dispone que el dictamen del Consejo de Estado será preceptivo para las Comunidades Autónomas «en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes».

Este precepto de la Ley Consejo de Estado, y su posible inconstitucionalidad, provocó, en su momento, un fuerte debate doctrinal (41), sólo apaciguado con la intervención clarificadora del «intérprete supremo de la Constitución». En efecto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 204/1992, se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 23.2 de la LOCE, a raíz de la cuestión de inconstitucionalidad

(38) Cfr. ANTONIO PÉREZ-TENESSA: «Consejo...», *op. cit.*, págs. 1443-1444.

(39) Cfr. LUIS AGUIAR DE LUQUE y RICARDO BLANCO CANALES (directores): «Artículo...», *op. cit.*, pág. 844.

(40) Cfr. ANTONIO PÉREZ-TENESSA: «Consejo...», *op. cit.*, pág. 1439.

(41) Cfr. JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ OLIVER: «Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, págs. 257 y ss.; LEOPOLDO TOLIVAR ALAS: «El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, 1981, págs. 63 y ss.; MIGUEL BRAVO-FERRER DELGADO: «Consejo de Estado y Estado de Autonomías», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 60, 1988, págs. 569 y ss.; CARLOS RUIZ MIGUEL: *Consejo... op. cit.*, págs. 175-196.

planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (42). Por su extraordinaria importancia, recordaremos los aspectos más relevantes de esta resolución.

El Tribunal Constitucional comienza su razonamiento examinando, *in genere*, si el precepto contenido en el segundo apartado del artículo 23 de la LOCE es o no conforme a la Constitución y, más en concreto, a su artículo 107 («El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo *del Gobierno*») y a la autonomía de las nacionalidades y regiones en ella garantizada. Tras las oportunas consideraciones jurídicas, el Tribunal llega a una primera conclusión relevante: del artículo 107 «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». Sin embargo, acto seguido, añade: «Ahora bien, 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 extender el alcance de su intervención consultiva. En realidad —sigue diciendo—, 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, más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con Administraciones Públicas distintas de la del Estado, en los términos que las leyes dispongan, conforme a la Constitución» (fund. jurid. 2.º). Dicho con otras palabras, el artículo 107 de la Constitución no ha establecido que el Consejo de Estado sea el supremo órgano consultivo de los Gobiernos y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, pero tampoco impide que lleve a cabo esta función.

A juicio del Tribunal Constitucional, «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... 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 CE). Sin embargo, esta garantía procedimental debe coheretarse con las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE), de modo que esa garantía procedimental debe respetar al mismo tiempo las posibilidades de organización propia de las Comunidades Autónomas que se deriven del

(42) STC 204/1992, de 26 de noviembre (Ponente CARLOS DE LA VEGA BENAYAS), *BOE* de 23 de diciembre de 1992.

principio de autonomía organizativa [arts. 147.2.c) y 148.1.1 CE]. 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 atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas» (fund. jur. 4.º).

En coherencia con lo anterior, «si una Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (art. 148.1.1 CE), crea un órgano superior consultivo semejante, no cabe duda de que puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la LOCE atribuye al Consejo de Estado». Además, evitando cualquier posible ambigüedad, el Tribunal Constitucional subraya que la creación de un órgano consultivo autonómico no se superpone al Consejo de Estado, sino que lo sustituye. En efecto, si las Comunidades Autónomas «crean un órgano consultivo propio dotado de las mismas funciones que el Consejo de Estado es, claramente, porque han decidido prestar las garantías procedimentales referidas a través de su propia organización, sustituyendo la que hasta ahora ha venido ofreciendo aquel órgano consultivo estatal también en el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas. Decisión esa que, según se ha dicho, se encuentra plenamente legitimada por el artículo 148.1.1 de la CE y los preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía. Además habría que añadir que sería muy probablemente innecesario y, sin duda, gravoso y dilatorio que en un mismo procedimiento debiera recabarse sucesivamente dictamen de un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado y del propio Consejo de Estado, con desprecio de los principios de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) y eficiencia y economía del gasto público (art. 31.2 CE)». La aplicación de estos principios, básicos para el correcto funcionamiento del Estado autonómico, «debe llevar a concluir que la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado» (fund. jur. 5.º).

De acuerdo con todo este razonamiento, el Tribunal Constitucional afirma que, «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» (fund. jur. 5.º).

Esta posibilidad de sustituir el dictamen del Consejo de Estado por el de un Consejo Consultivo autonómico «equivalente» nos lleva a estudiar, aunque sea de manera muy somera, los órganos de esta naturaleza que se han creado en varias Comunidades Autónomas.

3. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS

A) *La previsión estatutaria de un Consejo Consultivo: consecuencias*

Hay tres Estatutos de Autonomía que prevén la creación de Consejos Consultivos: el de Cataluña (art. 41), el de Canarias (art. 43) y el de Extremadura (art. 54). Las dos primeras Comunidades han creado legalmente dicho órgano, mientras Extremadura todavía no lo ha hecho. En otras Comunidades Autónomas (Balears, Andalucía, Valencia, Aragón, La Rioja, Galicia, Castilla-La Mancha y Murcia) se ha creado un Consejo Consultivo pese a no existir tal previsión en sus Estatutos.

Algunos trabajos doctrinales han planteado «la cuestión de en qué medida el reconocimiento estatutario de tales organismos puede afectar a su régimen jurídico. En primer lugar, debemos preguntarnos por la repercusión de la estatutoriedad de los Consejos en el ámbito material de los mismos». Frente a un sector doctrinal que defiende lo contrario, creemos que la estatutoriedad o no del Consejo no tiene repercusiones sobre el marco competencial que se le puede atribuir. En el mismo sentido se pronuncian los profesores Carlos Ruiz Miguel (43), Gumersindo Trujillo (44) y Jaime Rodríguez-Arana (45). El Tribunal Constitucional, de forma implícita, se ha inclinado también por esta solución, pues no ha indicado ninguna diferencia de régimen jurídico entre un tipo y otro de Comunidades (46).

En segundo lugar, es necesario plantearse «las consecuencias de la estatutoriedad o no de los Consejos en un plano formal. La primera consecuencia formal de la previsión estatutaria del Consejo Consultivo es la configuración del mismo *ab initio* como “institución de autogobierno”, situada en el nivel subsiguiente al que corresponde a las otras instituciones estatutarias que conforman el “mínimo institucional de autogobierno autonómico”, según resulta del artículo 152.1 CE» (47). Serían, por

(43) Cfr. CARLOS RUIZ MIGUEL: *Consejo...*, *op. cit.*, págs. 197-202.

(44) Cfr. GUMERSINDO TRUJILLO: «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», en *Documentación Administrativa*, núm. 226, 1991, págs. 157-158.

(45) Cfr. JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: «La funcionalidad de los Consejos Consultivos», en *Revista de Derecho Público*, núm. 107, 1987, págs. 403 y 413.

(46) STC 17/1986, de 4 de febrero (Ponente LUIS DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN), *BOE* de 5 de marzo de 1986, fund. jur. 2.º

(47) Cfr. CARLOS RUIZ MIGUEL: *Consejo...*, *op. cit.*, pág. 200.

tanto, instituciones de «autogobierno no esenciales» pero de expresa previsión estatutaria, como afirma el profesor Gumersindo Trujillo (48).

Para concluir este epígrafe introductorio de los Consejos Consultivos autonómicos, debemos subrayar que esta afloración de órganos de esta naturaleza desde 1993 se debe a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, ya estudiada. Como digimos, con esta resolución el Tribunal declara que, en base a la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, cualquiera de ellas puede organizar un Consejo Consultivo que sustituirá en su propio ámbito al Consejo de Estado.

Hasta el día de hoy (49), han establecido órganos consultivos propios diez Comunidades Autónomas: Cataluña (dos), Canarias, Baleares, Andalucía, Valencia, Aragón, La Rioja, Galicia, Castilla-La Mancha y Murcia. En consecuencia, hay siete Comunidades Autónomas (País Vasco, Asturias, Extremadura, Madrid, Castilla-León, Cantabria y Navarra) que, ante la exigencia legal del dictamen de un alto órgano consultivo, tienen que acudir al Consejo de Estado. Si bien, en la práctica, alguna de estas Comunidades omite sistemáticamente dicho dictamen.

Es evidente que ahora no podemos estudiar en profundidad los once órganos consultivos autonómicos existentes en la actualidad, pero no nos resistimos a dar algunas pinceladas, sobre todo en lo que se refiere a su composición y funcionamiento. Seguiremos para ello el orden cronológico de su creación.

B) *El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña*

El primer párrafo del artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Cataluña ofrece el siguiente tenor literal: «Una ley de Cataluña creará y regulará el funcionamiento de un organismo de carácter consultivo que dictaminará, en los casos que la misma ley determinará, sobre la adecuación al presente Estatuto de los proyectos o proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento de Cataluña». Y sigue en su segundo párrafo: «La interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad por el Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad o por el Parlamento de Cataluña exigirá como requisito previo un dictamen de dicho organismo» (50). En desarrollo de este precepto estatutario se dictó la Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consejo Consultivo de la Generalidad, modificada por la Ley 13/1985, de 25 de junio. El Reglamento Provisional, aún en

(48) Cfr. GUMERSINDO TRUJILLO: «La función...», *op. cit.*, págs. 157 y 159.

(49) Este artículo terminó de redactarse en los primeros días de otoño de 1997.

(50) Un excelente estudio sobre este órgano es el del profesor ISIDRE MOLAS BATLLORI titulado: «El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 4, año 1992, págs. 61-77. También resulta de interés consultar el trabajo de JOAN BOTELLA CORRAL titulado: «El Consejo Consultivo», en el libro colectivo *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1990, págs. 509 y ss.

vigor, de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña fue aprobado por Decreto 429/1981, de 2 de noviembre.

En cuanto a su *composición*, hay que señalar que está formado por siete miembros: cinco elegidos por el Parlamento de Cataluña por mayoría de tres quintas partes de los diputados y los otros dos designados por el Gobierno catalán. Deben ser elegidos entre juristas de reconocida competencia, que tengan la condición política de catalanes, y con más de siete años de dedicación a su función o actividad profesional. Los miembros del Consejo Consultivo son nombrados por un periodo de cuatro años, renovándose por mitades.

Por lo que se refiere a sus *competencias*, es claro que no asume los cometidos propios del Consejo de Estado, sino que en cierto modo actúa como un Tribunal Constitucional preventivo. El profesor Muñoz Machado afirma que tiene «características muy próximas a las que tiene en la actualidad el Consejo Constitucional francés al dictaminar sobre la constitucionalidad de las leyes».

Con su buen sentido jurídico habitual, el profesor Isidre Molas ha escrito: «La doctrina del Consejo Consultivo ha intentado con éxito evitar los escollos de una reiteración interpretativa del Tribunal Constitucional y, al mismo tiempo, de un propósito de fijar una interpretación exclusiva y alternativa, para situarse en el camino de buscar en sus juicios de adecuación al Estatuto, con independencia y objetividad, aquel difícil punto de equilibrio que haga posible un diálogo jurídico con el Tribunal Constitucional y con los actores del proceso político catalán. Su función resulta tan delicada que debe vencer cada día la doble tentación de querer ser el intérprete del Estatuto y el recordatorio respetuoso de la interpretación vigente. Y no puede dejar de hacer una y otra cosa. Éste es el difícil arte que debe desplegar este órgano de las Generalitat a fin de velar, en el campo de sus competencias, por la observancia y el cumplimiento del Estatuto de Cataluña» (51).

C) *La Comisión Jurídica Asesora de Cataluña*

Con un importante antecedente desde 1918, con la «Oficina de Estudios Jurídicos» de la Mancomunidad de Cataluña, la Comisión Jurídica Asesora fue creada, por vez primera, por el Gobierno de la Generalidad en su reunión de 24 de octubre de 1932. Tras la dictadura franquista, y una vez restablecida provisionalmente la Generalidad, por Decreto de 17 de octubre de 1978, se restableció igualmente la Comisión Jurídica Asesora, que fue dotada de unas normas de régimen interior. Desde entonces hasta ahora ha ido evolucionando en su organización y funciones (52). El artículo 78 de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, ordenaba que se regulase

(51) Cfr. ISIDRE MOLAS BATLLORI: «El Consejo...», *op. cit.*, pág. 77.

(52) Cfr. COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA: *Memòria 1993*. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1994, pág. 9.

mediante una ley el órgano consultivo del Gobierno. En desarrollo de este artículo, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 3/1985, de 15 de marzo, de reorganización de la Comisión Jurídica Asesora, reformada por la Ley 21/1990, de 28 de diciembre. Posteriormente, ambas leyes fueron refundidas por el Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo. El Reglamento vigente de esta Comisión se aprobó por el Decreto 127/1991, de 17 de junio.

Por lo que se refiere a su denominación (el *nomen iuris*), Josep Maria Vilaseca —Presidente de dicho órgano— afirmó: «*No obstant aquestes modificacions substancials, ha mantingut la denominació de Comissió Jurídica Assessora com un tribut a la seva dilatada història i també per evitar confusions amb el Consell Consultiu, qualificació segurament poc adequada a la seva naturalesa d'alt òrgan consultiu del Govern de la Generalitat. Notem que cap dels òrgans semblants d'altres comunitats autònomes que hem examinat en aquest acte no rep el nom de Comissió*» (53).

Por lo que se refiere a sus *competencias*, hay que señalar que, actualmente, la Comisión Jurídica Asesora es el equivalente al Consejo de Estado en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

En cuanto a su *composición*, la Comisión Jurídica Asesora está integrada por un máximo de veinticinco miembros, nombrados por un decreto del Gobierno entre juristas que se hayan distinguido en el campo científico o profesional. Cada dos años, en el mes de octubre, el Gobierno renueva la composición de la Comisión Jurídica Asesora y nombra a su Presidente. En todo caso, puede confirmar a los miembros anteriores.

La Comisión Jurídica Asesora actúa en Pleno y en Comisión Permanente. Para la elaboración de los dictámenes, la Permanente nombra, de entre los miembros del Pleno, ponentes o comisiones especiales. La Permanente está formada por el Presidente y por ocho miembros. Éstos son designados por el Pleno, de entre sus miembros, en la proporción adecuada de sus especialidades jurídicas a las funciones de la Permanente. El artículo 11 de la Ley establece una distribución taxativa de cometidos entre el Pleno y la Comisión Permanente.

D) *El Consejo Consultivo de Canarias*

Fue creado por la Ley 4/1984, de 6 de julio, modificada por la Ley 13/1986, de 30 de diciembre. El Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias fue aprobado por el Decreto 464/1985, de 14 de noviembre (parcialmente modificado por el Decreto 32/1987, de 7 de abril). Dicho órgano asume *competencias* en dos niveles claramente diferenciados:

(53) Cfr. JOSEP M. VILASECA I MARCET: «Intervenció en l'acte commemoratiu del quinè aniversari del restabliment de la Comissió Jurídica Assessora», en *Comissió Jurídica Assessora. Memòria 1993*. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1994, pág. 43.

1.º) En el control preventivo de la estatutoriedad de las normas legislativas de la Comunidad Autónoma (así, su art. 1.1 afirma que «el Consejo Consultivo de Canarias es el órgano de la Comunidad Autónoma encargado de dictaminar sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía de los proyectos o proposiciones de ley que se sometan al Parlamento»). Asume, por tanto, un papel parecido al de un Tribunal Constitucional con actividad preventiva.

2.º) En las competencias del Consejo de Estado en relación al ámbito territorial canario, en base a la modificación introducida por la Ley de 30 de diciembre de 1986. El artículo 3.3 en la nueva redacción quedó así: «La atribución de competencias al Consejo Consultivo de Canarias que se opera por esta Ley, excluye la intervención del Consejo de Estado respecto de las materias a que se refiere la misma».

En consecuencia, se puede afirmar que el Consejo Consultivo Canario suma las competencias del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña y de la Comisión Jurídica Asesora catalana.

En Canarias, como afirma el profesor Gumersindo Trujillo, «nos encontramos con un órgano —independiente— al que, preceptivamente, deben acudir tanto el Gobierno como el Parlamento cuando promuevan determinadas iniciativas legislativas, con posibilidad incluso —abierto al Gobierno, dos grupos parlamentarios o la décima parte de los diputados— de denunciar su omisión y provocar así su incorporación al procedimiento parlamentario» (54).

En cuanto a su *composición*, hay que decir que está integrado por cinco miembros elegidos del siguiente modo: tres a propuesta del Parlamento de Canarias por mayoría de tres quintos de sus miembros, y los dos restantes por el Gobierno de Canarias, entre juristas de reconocida competencia y prestigio con más de diez años de ejercicio profesional. Los miembros del Consejo Consultivo son nombrados por un período de cuatro años y son reelegibles.

El Presidente del Consejo Consultivo de Canarias es elegido de entre sus miembros por mayoría absoluta y mediante votación secreta. Si no se alcanza dicha mayoría se procede a una nueva votación, resultando elegido quien obtiene el mayor número de votos. En caso de empate, se procede a una nueva votación y de repetirse es designado el de mayor edad. El mandato del Presidente del Consejo Consultivo tiene una duración de cuatro años, a cuyo término puede ser reelegido por una sola vez. El Presidente del Consejo ostenta su representación a todos los efectos y tiene tratamiento de «Excelencia».

(54) Cfr. GUMERSINDO TRUJILLO FERNÁNDEZ: «El Consejo Consultivo de Canarias desde la perspectiva de la nueva consideración de sus funciones en el Estado autonómico», introducción a *Dictámenes 1992*. Edita Consejo Consultivo de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 1994, págs. 25-26.

E) *El Consejo Consultivo de las Islas Baleares*

El primer Consejo Consultivo autonómico creado tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, que daba carta de naturaleza a la sustitución del Consejo de Estado por Consejos Consultivos autonómicos similares, fue precisamente el Consejo Consultivo de las Islas Baleares (55). En concreto, fue creado por la Ley 5/1993, de 15 de junio, posteriormente retocada por la Ley 2/1995, de 22 de febrero. Su Reglamento Orgánico fue aprobado a través del Decreto 118/1993, de 14 de octubre.

En cuanto a su *marco competencial*, hay que señalar que asume los cometidos del Consejo de Estado en la Comunidad balear. En relación con los proyectos de ley, su intervención siempre tiene carácter facultativo y queda totalmente en manos del Presidente del Gobierno.

Por lo que se refiere a su *composición* (56), debemos indicar que está constituido por siete miembros, designados con carácter honorífico (por tanto, que siguen realizando su trabajo profesional ordinario) por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma entre juristas de reconocido prestigio que tengan la condición política de ciudadanos de las Islas Baleares, con más de diez años de ejercicio profesional. De entre sus miembros, el Gobierno autonómico elige al Presidente y al Secretario.

De acuerdo con lo que disponen los párrafos tercero y cuarto del artículo 4 de la Ley 5/1993 y el artículo 16.2 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de las Islas Baleares, sólo podrán tener la condición de funcionarios dos de sus Vocales, incluyendo en este número el Secretario que imperativamente deberá ser un miembro perteneciente a la escala de Letrados del cuerpo superior de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En efecto, el artículo 4.4 de la Ley indica que: «En ningún caso los demás Vocales (es decir, excluyendo el Secretario y el posible Vocal funcionario) podrán ostentar la condición de cargos, funcionarios o personal eventual o laboral en activo del Estado o de cualquier Administración Pública que tenga la consideración de tal, con excepción de la Universidad.»

En esta regulación se encierra una decisión política concreta, que nos sugiere los siguientes comentarios:

— En primer lugar, no quedaba claro en la Ley si el Presidente podía o no ser funcionario (en caso afirmativo, el número de miembros funcionarios podría llegar a ser de tres). Ésta parecía ser la interpretación más de acuerdo con la literalidad de la Ley, pues su artículo 4.2 dejaba claro que el Presidente no era Vocal. Aunque la

(55) Para un estudio en profundidad de esta institución, remitimos al trabajo de JOSEP MARIA QUINTANA PETRUS titulado: *La Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Institucions, competències i règim jurídic*. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1995, esp. págs. 538-559.

(56) Para profundizar sobre este punto, cfr. JOAN OLIVER ARAUJO: «Composició del Consejo Consultivo de las Islas Baleares», en el libro *Política y Derecho*, Tirant lo Blanch-Universitat de les Illes Balears, Valencia, 1996, págs. 186-199.

interpretación gramatical nos conducía a aceptar la posibilidad de un Presidente-funcionario, sabíamos que los legisladores no habían contemplado expresamente esta posibilidad y —a nuestro juicio— no era deseable. La misma valoración debieron hacer los redactores del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, pues su artículo 12.3, tras afirmar que el cargo de Presidente es compatible con el ejercicio de su profesión, añade: «Sin que pueda, en cambio, tener la condición de cargo, funcionario o personal eventual o laboral en activo sometido a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública o a la Ley 2/1989, de 2 de febrero, de la Función Pública de la C.A.I.B., con excepción de la Universidad». Por tanto, aunque en vía legal quedó la puerta abierta, en vía reglamentaria se zanjó toda discusión: el Presidente del Consejo Consultivo no puede ser funcionario (a menos que sea un profesor universitario).

— Otra cuestión es la de precisar qué debe entenderse por funcionario ¿Son funcionarios los Notarios, los Registradores de la Propiedad o los Abogados del Estado? La pregunta y, sobre todo, su posible respuesta adquieren una mayor importancia si tenemos en cuenta que, en la primera composición del Consejo Consultivo de las Islas Baleares, además del Secretario y un Vocal-funcionario, había un Vocal que era Registrador de la Propiedad. Esta cuestión, sorprendentemente, no se suscitó en los debates parlamentarios ni tampoco en los medios de comunicación en las fechas en que se produjeron los primeros nombramientos. Lo cual nos reitera en la necesidad de responder a la pregunta inicial: ¿qué se entiende por «funcionario» a los efectos de esta Ley? Abogamos por una interpretación restrictiva de dicho término, en el sentido de que sólo queden excluidos los funcionarios con dependencia orgánica de la Comunidad Autónoma, pero no aquellos cuya actividad profesional y régimen estatutario están al margen de su potestad de dirección. Defendemos esta interpretación a la luz de cual es la finalidad perseguida por la norma: preservar la independencia de los juristas que integren el Consejo Consultivo.

— Valoramos positivamente que no se restrinja la participación de los profesores de la Universidad de las Islas Baleares; es decir, que no formen parte del cupo de los dos funcionarios. Además, debe destacarse que pueden integrarse en el Consejo sin restricción numérica, lo cual parece lógico dada su especial independencia y preparación técnica. Sin embargo, como es obvio, sólo pueden ser elegidos miembros del Consejo Consultivo aquellos profesores que impartan disciplinas jurídicas *strictu sensu* (bien sea en los estudios de Derecho o en otros estudios) y no todos los profesores que impartan su docencia a estudiantes que están cursando la Licenciatura de Derecho (vg. profesores de Economía Política). También parece razonable que los miembros del Consejo Consultivo se recluten entre profesores de Universidad «de carrera», esto es, Catedráticos y Profesores Titulares (con exclusión de los profesores en formación —vg. Ayudantes— y los profesionales incorporados a la Universidad a tiempo muy parcial —vg. Asociados—).

Cumplidos los requisitos y no incurso en ninguno de los supuestos de incompatibilidad del cargo, los miembros del Consejo Consultivo son nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma por un periodo de

cuatro años. Cada dos años será renovada la mitad de los miembros del Consejo Consultivo, contemplada por exceso las veces impares y por defecto las pares (art. 5.1 de la Ley y art. 4.3 del Reglamento). También debe destacarse que la Ley posibilita expresamente que los Vocales sean designados otra vez por periodos iguales sucesivos (art. 5.1 *in fine* de la Ley).

F) *El Consejo Consultivo de Andalucía*

El Consejo Consultivo de Andalucía se creó por la Ley 8/1993, de 19 de octubre, y su Reglamento Orgánico se aprobó por Decreto de 19 de abril del año siguiente (Decreto 89/1994). De acuerdo con la Exposición de Motivos de esta Ley, la creación del Consejo Consultivo de Andalucía tiene como finalidad dotar al Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de un superior órgano consultivo de carácter técnico y jurídico. Justifica dicha creación indicando que, la existencia de un órgano de esta naturaleza, mejora la actividad administrativa, en cuanto aumenta la garantía de legalidad en la toma de decisiones, al mismo tiempo que constituye un eficaz medio para la protección de los derechos de los ciudadanos al estar dotado de autonomía orgánica y funcional.

En el título primero se contienen los principios generales, reconociéndose su autonomía orgánica y funcional como garantía de independencia, así como el carácter técnico-jurídico de su actuación, pudiendo extenderse a cuestiones de oportunidad cuando expresamente se le solicite.

En cuanto a su *composición*, hay que señalar que está constituido por el Presidente, los Consejeros Electivos y los Consejeros Natos. Está asistido por el Secretario General que actúa con voz y sin voto. A partir de la regulación contenida en la Ley y el Reglamento, veamos con más detalle esta composición:

1. El Presidente del Consejo Consultivo es nombrado libremente por Decreto del Presidente de la Junta de Andalucía, oído el Consejo de Gobierno, entre juristas de reconocido prestigio con una experiencia superior a diez años. En caso de vacante o ausencia, será sustituido por el Consejero Electivo más antiguo, y en el caso de concurrir varios con esta condición por el de mayor edad de entre ellos. Al Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía, que tiene tratamiento de «Excelencia», le corresponde la representación del mismo a todos los efectos.

2. Los Consejeros Electivos, en número mínimo de ocho y máximo de doce, son nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno, entre profesionales y científicos que se hayan distinguido en el campo del Derecho. El nombramiento se efectúa por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos para periodos sucesivos. Corresponde al Pleno del Consejo Consultivo proponer al Consejo de Gobierno el aumento o disminución del número de Consejeros Electivos, dentro de los márgenes indicados. Si no ha mediado propuesta, el Consejo Consultivo debe ser oído antes de adoptar el acuerdo de modificación.

3. En cuanto a los Consejeros Natos, hay que decir que se atribuye esta cualidad a titulares de cargos cuyo ejercicio comporta una especial actuación jurídica, así como a Presidentes y representantes de Corporaciones Públicas relevantes en este ámbito. Con ello se pretende la presencia de representantes de las instituciones sociales, así como de la Administración, en un porcentaje que no puede afectar a la autonomía del órgano. Tendrán la consideración de Consejeros Natos los siguientes: el Presidente de una de las Reales Academias de Legislación y Jurisprudencia de Andalucía (designado por el Instituto de las Academias de Andalucía), el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, un representante de los Colegios de Abogados de Andalucía (designado por los Decanos de dichos Colegios de entre ellos), el Director General de Administración Local y Justicia, y el Jefe del Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia. La inclusión de estos Consejeros, cuya intervención se circunscribe al Pleno, «se justifica en la búsqueda de una mayor presencia de la sociedad andaluza que facilite el logro de su mejor vertebración» (57).

El Consejo Jurídico de Andalucía actúa en Pleno y en Comisión Permanente. Le corresponde al Pleno dictaminar los anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía, los anteproyectos de ley y los asuntos que, por su importancia, el Presidente de la Junta de Andalucía o el Consejo de Gobierno le sometan expresamente. Las demás cuestiones son competencia de la Comisión Permanente, integrada por el Presidente y ocho Consejeros Electivos designados por el Pleno (por tanto, como ya hemos apuntado, en la Comisión Permanente no hay ninguna representación de los Consejeros Natos).

G) *El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana*

La Ley 10/1994, de 19 de diciembre, creó el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana; siendo desarrollada por el Reglamento contenido en el Decreto de 16 de julio de 1996 (número 138/1996).

El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana (58) está constituido por cinco miembros nombrados libremente por el Gobierno valenciano entre profesionales y científicos que se hayan distinguido en el campo del Derecho con más de diez años de ejercicio profesional, o entre personas de reconocido prestigio por su experiencia en asuntos de Estado o autonómicos, y que tengan la condición

(57) Cfr. FRANCISCO DEL RÍO: «Consejo Consultivo de Andalucía», intervención en el acto conmemorativo del decimoquinto aniversario del restablecimiento de la Comisión Jurídica Assessora, recogida en *Comissió Jurídica Assessora. Memòria 1993*, Barcelona, 1994, pág. 30.

(58) Para un estudio detallado de este órgano puede verse el trabajo del profesor VICENTE GARRIDO MAYOL, titulado: «El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana», publicado en *Memoria 1996. Recopilación doctrina legal*, Edita Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana, Valencia, 1997, págs. 39-60.

política de valencianos. La segunda parte de la fórmula que emplea el artículo 4 («entre personas de reconocido prestigio por su experiencia en asuntos de Estado o autonómicos») permite ocupar una Vocalía e incluso la Presidencia del Consejo a ciudadanos legos en Derecho, lo cual —a nuestro modo de ver— puede ser fuente de algunas disfunciones.

El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana está integrado por un número de miembros razonable para el cumplimiento de los fines que se le encomiendan, no siendo excesivo, lo que facilita la intercomunicación entre ellos y asegura la unidad de criterios, al tiempo que supone una racionalización del gasto público al no gravar excesivamente su presupuesto (Exposición de Motivos de la Ley). Los miembros del Consejo Jurídico Consultivo son nombrados por un período de cinco años, pudiendo ser reelegidos otras dos veces (por tanto, podrán formar parte del mismo hasta un máximo de quince años).

Tiene un amplísimo marco competencial, que como mínimo equivaldría a sumar los cometidos del Consejo de Estado y de un Tribunal Constitucional preventivo, lo cual justifica la plena dedicación de sus Consejeros a la función que se les encomienda. Además, la intervención del Consejo no se limita a aquellos asuntos en que la norma preceptivamente lo exige, ya que, por su alta cualificación técnico-jurídica, se ha previsto que pueda ser consultado en cualquier asunto por el Gobierno valenciano o por cualquiera de sus miembros cuando lo estimen conveniente.

En el ejercicio de la función consultiva, el Consejo Jurídico Consultivo velará por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen. Excepcionalmente se valorarán aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante. En todo caso, el Presidente del Consejo podrá poner de manifiesto a la autoridad consultante la conveniencia de dictaminar acerca de la oportunidad, quedando interrumpido, en este caso, el plazo para emitir dictamen.

Las relaciones del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana con el Estado, Comunidades Autónomas y otros entes públicos se mantendrán a través del Presidente de la Generalidad Valenciana o del Conseller que corresponda; excepción hecha de las relaciones con el Consejo de Estado y los Consejos Consultivos autonómicos, que podrán ser directas.

El doctor Vicente Garrido Mayol, Profesor Titular de Derecho Constitucional y Secretario General del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, refiriéndose a dicho Consejo, ha escrito: «El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana no contempla entre sus instituciones de autogobierno órgano alguno que ejerza la función jurídica consultiva en relación con el Gobierno Valenciano y su Administración... El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana se crea, por tanto, no porque lo prevea el Estatuto de Autonomía, sino en ejercicio de la competencia de organización de sus instituciones de autogobierno que tiene asumida la Comunidad Valenciana —art. 148.1 de la Constitución y 31.1 de su Estatuto de Autonomía—, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional... No

es, por tanto, un órgano con relevancia estatutaria, ni un órgano necesario, derivado de la previsión de la norma institucional básica, que carece, por ello, de lo que se ha denominado "garantía institucional", pues el legislador autonómico podría, sin que se viera alterada la configuración institucional que el Estatuto de Autonomía contempla, suprimir el Consejo Jurídico Consultivo de igual manera que ha estimado conveniente crearlo» (59).

H) *La Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón*

La Comisión Jurídica Asesora de Aragón fue creada por el título VI (arts. 49 a 68) de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón. En desarrollo de esta Ley, y cumpliendo el mandato contenido en la misma, se aprobó el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (Decreto 132/1996, de 11 de junio).

El punto séptimo de la Exposición de Motivos de la citada Ley autonómica 1/1995 indica las tres razones que han conducido a la creación de esta Comisión Jurídica Asesora: en primer lugar, el impulso natural de la potestad de autoorganización de una Comunidad Autónoma; en segundo lugar, la sobrevaloración de la acción de nulidad producida tras la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y, en tercer lugar, la voluntad de dar un mejor y más rápido trámite a las pretensiones que el ciudadano aragonés pueda formular en el ámbito autonómico.

Esta Comisión está integrada por nueve miembros elegidos por el Gobierno de Aragón por períodos de tres años, entre juristas que posean la condición política de aragoneses. No hay límites a la posibilidad de reelección. Se exigen, al menos, diez años de ejercicio profesional y un reconocido prestigio en el ejercicio de su profesión. Es de destacar, por su originalidad, que la «condición de jurista de reconocido prestigio» de los miembros de la Comisión Jurídica Asesora propuestos por el Gobierno deberá ser apreciada, antes de su nombramiento, por la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón. Esta facultad deberá ser ejercida con toda prudencia y discreción para evitar ofensas y desaires innecesarios (piénsese, por ejemplo, en la situación de que, a un brillante jurista, la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón no aprecie su «reconocido prestigio» por razones de índole política).

A los efectos de que la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón no suponga un coste mínimamente relevante para la Comunidad Autónoma, se establece que el Presidente y los Consejeros no percibirán retribuciones periódicas por el desempeño de su función. Tan sólo recibirán las indemnizaciones y dietas que se establezcan reglamentariamente. Este régimen económico de los miembros de la

(59) Cfr. VICENTE GARRIDO MAYOL: «El Consejo...», *op. cit.*, págs. 39 y 40.

Comisión, que les obliga a vivir de su trabajo profesional ordinario, nos parece muy aconsejable, pues, al tiempo que tiene un menor impacto sobre el gasto público, permite que sus miembros tengan un contacto diario con las diversas actividades jurídicas que constituyen el quehacer profesional de cada uno de ellos. Lo cual, sin duda, enriquecerá su labor como miembros de la Comisión Jurídica Asesora. Este modelo está directamente inspirado en el Consejo Consultivo de las Islas Baleares.

La Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón actúa en Pleno y en Comisión Permanente. Integran el Pleno, el Presidente y todos los Consejeros. Forman la Comisión Permanente, el Presidente y cuatro Consejeros, como máximo, elegidos por mayoría de los miembros del Pleno. La determinación del número de miembros de la Comisión Permanente corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora.

1) *El Consejo Consultivo de La Rioja*

El Consejo Consultivo de La Rioja fue creado por los artículos 97 a 102 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Su regulación fue reformada sustancialmente por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, Modificadora de la Legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Tasas, Régimen Jurídico y Local y Función Pública. Tan parca normativa fue desarrollada por el Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja aprobado por el Decreto núm. 33/1996, de 7 de junio.

El Consejo Consultivo de La Rioja está integrado por cinco miembros (inicialmente eran tres) (60) elegidos del siguiente modo: tres a propuesta de la Diputación General, es decir, el Parlamento autonómico, y dos a propuesta del Consejo de Gobierno, entre juristas de prestigio, vinculados a La Rioja, con más de diez años de dedicación a la función o actividad profesional respectiva. De acuerdo con el artículo 20.2 del Reglamento del Consejo Consultivo, «se procurará que los candidatos ostenten la condición estatutaria de riojanos y sean personas con experiencia en asuntos de Estado o autonómicos». Como se ve, se ha optado por un modelo de Consejo reducido, que ya se había ensayado con éxito en otras Comunidades Autónomas.

El Presidente (cuyo nombramiento se efectúa, de entre los Consejeros Consultivos, por Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja) y los demás

(60) La Ley 3/1995 establecía que el Consejo Consultivo de La Rioja estaría integrado por tres miembros, de entre los cuales se nombraría un Presidente, designados por el Consejo de Gobierno (art. 99). La Ley 10/1995 modificó esta composición con el siguiente razonamiento: «... parece aconsejable dotarlo de un mayor número de miembros de tal forma que su actividad no se vea paralizada por la abstención de alguno de sus miembros; a la vez se da entrada a la participación en el mismo de los grupos políticos, a través de la designación de tres de sus miembros por la Diputación General» (Exposición de Motivos).

miembros del Consejo Consultivo son nombrados por un período de cuatro años. Finalizado el primer mandato, se iniciará la renovación parcial de los miembros del Consejo Consultivo a razón de uno por año, comenzando por los de mayor edad y por los designados por el Consejo de Gobierno, y concluyendo, en todo caso, por el Presidente. El mismo sistema se aplicará para las sucesivas renovaciones. Los miembros del Consejo Consultivo son reelegibles.

Se le asignan, en el ámbito competencial riojano, las funciones que hasta este momento correspondían al Consejo de Estado. Sin embargo, el artículo 8.3 de su Reglamento establece una posibilidad un tanto anómala: la alternativa de plantear la consulta al Consejo de Estado o al Consejo Consultivo de La Rioja a elección del órgano solicitante. En efecto, dicho artículo está redactado con el siguiente tenor: «En el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuando una disposición general, directa o supletoriamente aplicable en ella, establezca la necesidad de consultar al Consejo de Estado o al órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, será preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo cuando el órgano competente para recabarlo no acuerde solicitarlo del Consejo de Estado».

J) *El Consejo Consultivo de Galicia*

El Consejo Consultivo de Galicia fue creado por la Ley 9/1995, de 10 de noviembre; y su Reglamento de organización y funcionamiento fue aprobado por el Decreto núm. 287/1996, de 12 de julio. Básicamente, dicho órgano asume, en el territorio gallego, los cometidos que hasta entonces estaban encomendados al Consejo de Estado. Así, su Exposición de Motivos dice que «agilizará la actuación administrativa, al contar con un organismo consultivo propio que evite la necesidad de acudir ante el Consejo de Estado en los supuestos en que las leyes requieran un preceptivo dictamen, y que garantice la legalidad y juridicidad de los acuerdos y actos administrativos que se sometan a su dictamen».

El Consejo Consultivo de Galicia está integrado por cinco Consejeros nombrados por decreto del Presidente de la Xunta, oído el Consello de la Xunta, entre las siguientes personas: juristas de reconocido prestigio con más de diez años de experiencia profesional; juristas de reconocido prestigio que hayan formado parte de la Mesa del Parlamento; y altos cargos o funcionarios, Licenciados en Derecho, con más de diez años de experiencia en la Administración. Son elegidos por un período de tiempo superior a la media de los órganos consultivos autonómicos (seis años), pero en compensación se establece que sólo podrán ser reelegidos una vez.

El Consejo Consultivo de Galicia tiene un Presidente elegido por y de entre los Consejeros. En la primera reunión del Consejo, cuando esté vacante la presidencia, sus miembros procederán a la elección de su Presidente de entre ellos, mediante votación secreta y por mayoría absoluta. En caso de que ésta no se obtuviese, se procederá a una segunda votación entre aquellos Consejeros más votados y será elegido el que obtenga mayor número de votos. La propuesta se comunicará al

Presidente de la Xunta, que procederá a su nombramiento mediante decreto por un período de seis años, a cuyo término sólo podrá ser reelegido para un nuevo mandato.

Los dictámenes que emita el Consejo Consultivo de Galicia tendrán carácter estrictamente jurídico, sin entrar en valoraciones de oportunidad o conveniencia, a no ser que así le sea solicitado expresamente por el órgano consultante.

Por lo que se refiere a su funcionamiento, hay que indicar que el Consejo Consultivo de Galicia actúa en Pleno y en Secciones. El Pleno está integrado por los cinco Consejeros. Las Secciones, en número mínimo de dos, están constituidas por tres Consejeros y presididas por uno de ellos, nombrado por el Pleno. Cada Sección contará con la asistencia de un Letrado del Consejo, que ejercerá las funciones de secretario. Dentro de los primeros quince días de cada año natural, el Pleno del Consejo adoptará un acuerdo sobre el número de Secciones, la distribución de asuntos entre ellas, su composición y designación de quien haya de presidirlas (acuerdo que será objeto de publicación en el «Diario Oficial de Galicia»).

K) El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha fue creado por el título tercero (arts. 38 a 58) de la Ley 8/1995, de 21 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y del Consejo Consultivo, modificada por la Ley 2/1996, de 27 de junio (ambas Leyes consiguieron el apoyo unánime de la Cámara, a través del consenso entre los grupos parlamentarios del PSOE, PP e IU). En desarrollo de aquella Ley, el 2 de julio de 1996, se aprobó el Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Como señala la Exposición de Motivos de la Ley 8/1995, la creación del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha responde a la necesidad de contar con un alto órgano consultivo regional que cumpla, en la Comunidad Autónoma, la importante función que el Consejo de Estado cumple a nivel nacional.

El modelo elegido es el de un órgano fundamentalmente técnico-jurídico, en cuya elección participan las Cortes y al que se puede incorporar la experiencia de quienes han asumido las más altas responsabilidades de la Región (concretamente los ex Presidentes de la Junta, de las Cortes y del Tribunal Superior de Justicia). De este modo, se piensa que la composición del Consejo Consultivo no sólo contribuirá al más exacto pronunciamiento en derecho sobre la materia a dictaminar, sino también a hacer más fructífera la posibilidad, que la Ley abre, para que el dictamen incluya consideraciones de oportunidad y conveniencia en el supuesto de que la autoridad consultante se lo requiera expresamente.

El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que siempre actúa en Pleno, está compuesto por Consejeros Electivos y Consejeros Natos:

1. Los Consejeros Electivos son designados del siguiente modo: dos por las Cortes de Castilla-La Mancha, por mayoría de tres quintos de los diputados que las

integran, y uno por el Consejo de Gobierno. Los miembros electivos del Consejo Consultivo deben ser Licenciados en Derecho con más de diez años de ejercicio profesional y gozar de la condición de ciudadanos de Castilla-La Mancha. Son nombrados por un período de cinco años.

2. Los Consejeros Natos son personas que han ocupado las más altas dignidades de la región castellano-manchega, en concreto 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 ciudadanos de Castilla-La Mancha. Los Consejeros Natos tendrán un mandato efectivo de duración igual a la mitad del tiempo en el que desempeñaron el cargo por el que acceden al Consejo Consultivo. Las personas que hayan ocupado los cargos de los que trae causa su condición de miembros natos del Consejo notificarán al Presidente de éste su disposición a integrarse en el mismo dentro del plazo de un año desde la fecha de su cese en el cargo de que trae causa su condición de Consejero. Este plazo se interrumpirá, a petición del interesado, en el caso de que acceda a un cargo público, previa comunicación y acreditación de esta circunstancia ante el Consejo.

En cuanto a la elección de su Presidente, es muy elogiable que no recaiga en un órgano estrictamente político (que es lo más frecuente), sino que sea el propio Consejo Consultivo quien lo elija de entre sus miembros. En efecto, de acuerdo con el artículo 11 de su Reglamento, el Consejo Consultivo elegirá a su Presidente de entre sus miembros, en sesión extraordinaria convocada y presidida, con este solo objeto, por el Consejero más antiguo, y en caso de igual antigüedad por el de más edad.

L) *El Consejo Jurídico de la Región de Murcia*

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia fue creado por la Ley 2/1997, de 19 de mayo (61). El fundamento de esta institución, según explica la Exposición de Motivos, es el siguiente: coadyuvar con los órganos de la Administración activa en el cumplimiento de la legalidad como emanación del Estado de Derecho.

El Consejo Jurídico es el superior órgano consultivo en materia de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Ejerce la función consultiva con plena autonomía orgánica y funcional, para garantizar su objetividad e independencia (precisamente con este objetivo se establece que no esté integrado en ninguna de las Consejerías ni en ninguno de los departamentos de la Administración regional). En el ejercicio de su función consultiva, debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia y el resto del ordenamiento jurídico, fundamentando sus dictámenes en este conjunto normativo. La consulta es preceptiva cuando en la Ley 2/1997 o en otra ley (estatal

(61) *Boletín Oficial de la Región de Murcia*, núm. 131, de 10 de junio de 1997.

o autonómica) así se establezca, y facultativa en los demás casos. Salvo disposición legal en sentido contrario, los dictámenes del Consejo no son vinculantes y el carácter de los mismos es exclusivamente jurídico. Los asuntos sobre los que haya dictaminado el Consejo no podrán ser sometidos a dictamen ulterior de ningún otro órgano o institución. Las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo deben expresar si se acuerdan conforme a su dictamen o se apartan de él (en el primer caso emplean la fórmula «de acuerdo con el Consejo Jurídico»; en el segundo caso, la de «oído el Consejo Jurídico»).

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia *está integrado* por cinco miembros, designados entre juristas de reconocido prestigio con, al menos, diez años de dedicación a su función o actividad profesional, que ostenten la condición política de murcianos. Tres son elegidos por la Asamblea Regional por mayoría de dos tercios de sus miembros, y los dos restantes son designados por el Consejo de Gobierno. Los nombrados lo son por un período de seis años, pudiendo ser reelegidos por otro período de igual duración. La renovación se hace por mitades cada tres años (para evitar cambios bruscos en la doctrina del Consejo Jurídico).

El Presidente es elegido por los Consejeros, de entre ellos, mediante votación secreta y por mayoría absoluta. El mandato del Presidente tiene una duración de tres años, pudiendo ser reelegido por dos mandatos más. En caso de vacante, ausencia o enfermedad, es sustituido por el Consejero de mayor edad. El Presidente, que ostenta la representación del Consejo Jurídico, y los Consejeros son independientes e inmovibles en el ejercicio de su cargo durante el período para el que fueron nombrados, pudiendo cesar anticipadamente sólo por las causas que señala el artículo 7.1 de la Ley.

Para garantizar la independencia y objetividad del Consejo, se establece un severo régimen de incompatibilidades para sus miembros. En efecto, el cargo de Consejero es incompatible con todo mandato representativo, con el desempeño de altos cargos en cualquier Administración, con el desempeño de cualquier puesto funcional o laboral al servicio de las Administraciones Públicas o entidades de ellas dependientes (excepto la función pública docente), con el desempeño de la carrera judicial y fiscal, y con el ejercicio de funciones directivas o el empleo remunerado en partidos políticos, sindicatos u organizaciones empresariales. Asimismo, es incompatible con el desempeño de cargos de todo orden o la participación superior al 5 por 100 en empresas concesionarias o contratistas de obras o servicios públicos, cualquiera que sea su ámbito territorial.

La peculiaridad organizativa más destacable del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, con respecto a los demás órganos consultivos autonómicos, es la posibilidad de que los Consejeros de aquél se dediquen al Consejo a tiempo completo o sólo a tiempo parcial en función de las circunstancias concurrentes (a nuestro juicio, éstas serán, en la práctica, el volumen de trabajo y el propio deseo de los interesados). Por tanto, para los miembros del Consejo Jurídico murciano se abre la siguiente disyuntiva: dedicarse a la función consultiva en exclusiva, o bien compatibilizarla con su quehacer profesional ordinario. Esta posibilidad, que merece elogios al flexi-

bilizar el tipo de dedicación al Consejo, está reconocida en el apartado 5 del artículo 7 de la Ley 2/1997. Así, tras indicar que los Consejeros tendrán derecho a la percepción de indemnizaciones por desplazamiento, estancia y asistencia a las sesiones, establece que el Reglamento Orgánico podrá prever la «especial dedicación» del Presidente (como representante de la institución) y de los Consejeros (fijando, en este caso, las circunstancias que la motivan).

Además de los cinco Consejeros (entre los cuales, como hemos dicho, se incluye el Presidente), la Ley prevé la existencia de un Letrado-Secretario General. Éste es designado por el Consejo Jurídico, a propuesta del Presidente, entre funcionarios Licenciados en Derecho, pertenecientes al Cuerpo Superior de Administradores de la Comunidad Autónoma o a cualquier cuerpo superior funcional de otra Administración Pública u órgano institucional de la Comunidad Autónoma. Es competencia del Presidente y del Consejo apreciar los requisitos de idoneidad, preparación y experiencia para el desempeño de este puesto. Corresponde al Letrado-Secretario General ejercer, entre otras, las siguientes funciones: actuar de secretario del Consejo; estudiar, preparar y redactar los proyectos de dictamen cuando por el Presidente o el Consejo se estime necesario; colaborar con los Consejeros en la preparación y estudio de las ponencias que les correspondan, siguiendo en estos casos las instrucciones que éstos les dieran; y dirigir el personal y los servicios del Consejo Jurídico (bajo la superior autoridad del Presidente). Asiste a las reuniones del Consejo con voz y sin voto, siendo sustituido en los casos de vacante, ausencia o enfermedad por el Consejero de menor edad.

Las deliberaciones y acuerdos del Consejo requieren la presencia de, al menos, tres Consejeros, incluido el Presidente o su sustituto, y el Secretario General. Los acuerdos se adoptan por mayoría absoluta de los votos de los asistentes, dirimiendo en caso de empate el voto de calidad del Presidente. Los miembros que discrepan de la opinión mayoritaria pueden expresar su parecer a través de un voto particular. También resulta de interés señalar que, ante el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, pueden ser oídos los directamente interesados en los asuntos sometidos a consulta, bien a petición propia o de oficio. Asimismo, pueden informar ante el Consejo los representantes de los órganos, entes o instituciones consultantes.

Por lo que se refiere a sus *competencias*, hay que indicar que el Consejo Jurídico emite dos tipos de dictámenes: facultativos y preceptivos. Por lo que se refiere a los primeros (art. 11), señalemos que debe emitir dictamen en cuantos asuntos sea consultado por el Presidente de la Comunidad Autónoma, el Consejo de Gobierno, la Asamblea Regional y los Ayuntamientos de la Región (a través de sus Alcaldes). Por lo que se respecta a los dictámenes preceptivos (art. 12), indiquemos que se incluyen en este bloque el elenco de materias que tradicionalmente han sido confiadas al Consejo de Estado, con importantes adiciones derivadas de la capacidad de autoorganización de la Región de Murcia.