

CAPÍTULO LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA

CUARTO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Estanislao Arana García
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

Asensio Navarro Ortega
Investigador contratado. Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

1.	INTRODUCCIÓN: LA FUNCIÓN CONSULTIVA	281
2.	NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA	284
3.	LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA: LAS RELACIONES ENTRE EL CONSEJO DE ESTADO Y LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS	286
4.	LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU CONFIGURACIÓN JURÍDICA ACTUAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO DE 2010, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA Y SUS REPERCUSIONES EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA	290
5.	EL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA	296
5.1.	Pasado y presente del Consejo Consultivo de Andalucía: constitución, desarrollo y posición institucional	296
5.2.	Análisis de la actual configuración jurídica del Consejo Consultivo de Andalucía: límites y potencialidades	299
6.	OTROS ÓRGANOS CON FUNCIONES CONSULTIVAS EN ANDALUCÍA	310
6.1.	El Consejo Económico y Social	310
6.2.	La Comisión Consultiva de Contratación Administrativa	312
6.3.	El Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico y el Consejo Audiovisual de Comunicación	314
7.	CONCLUSIONES	316
8.	ÍNDICE DE BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA	319

I. INTRODUCCIÓN: LA FUNCIÓN CONSULTIVA

La función consultiva goza de una amplia tradición histórica en España. Aunque hay quien remonta su origen hasta la época romana y visigoda con la formación del *Aula Regia u Officium Palatinum*, existe cierto consenso a la hora de vincular su forma actual con la etapa de la reorganización de la Administración pública francesa emprendida por el emperador Napoleón Bonaparte. Nace así la función consultiva moderna y el Consejo, tal y como lo entendemos, configurado como un órgano colegiado cuyo principal cometido sería el de asesorar, frente a los órganos unipersonales jerárquicamente establecidos, que eran los encargados de decidir.

De esta manera asistimos al surgimiento de un tipo de Administración de corte consultivo, fenómeno al que el profesor García de Enterría se referiría de la siguiente forma: «*uno de los dogmas centrales del esquema organizativo sobre el que se montó la estructura de la Administración napoleónica, modelo de toda la Administración continental y desde luego de la nuestra, es el de la distinción de las funciones activa, deliberante y consultiva, a cada una de las cuales correspondería exactamente un tipo de órgano específico*»¹.

Así, mientras la Administración activa queda ordenada por los órganos del aparato burocrático que adoptan, preparan o ejecutan las decisiones, los órganos de la Administración consultiva tienen atribuida la función de elaborar informes y dictámenes, realizando un asesoramiento cualificado dirigido a garantizar el acierto en las decisiones que asumen los órganos que actúan bajo el paraguas del Derecho Público, operando en diferentes niveles de la estructura administrativa, desde el ámbito general estatal, como es el caso del Consejo de Estado, al ámbito autonómico y local, como los Consejos Consultivos autonómicos, los Consejos Económicos y Sociales, etc.

Junto a la lógica operativa de asesoramiento y control con la que actúa la Administración consultiva, se sitúan, en un plano paralelo, los órganos *staff on line*, de respuesta inmediata, más próximos al órgano decisor y a menudo integrados en la misma organización a la que informan dentro una relación laboral y jerárquica subordinada en la que, incluso, llegan a desempeñar funciones ejecutivas². Teniendo en cuenta esta afirmación, es preciso señalar

1 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Aspectos de la Administración consultiva». *Revista de Administración Pública*, núm. 24, Septiembre-Diciembre 1957, p. 169.

2 Estos órganos, que nacieron como asesorías jurídicas internas propias de cada Ministerio, pueden llegar a restar notoriedad a la Administración consultiva pues vienen a sustituir en algunos casos su actividad; así se advierte, por ejemplo, en el escaso número de consultas facultativas que recibe el Consejo Consultivo de Andalucía cada año, que tan sólo alcanzan el 0,6% de su actividad con 5 dictámenes emitidos de un total de 873 emitidos en el año 2009, *Vid. Ref. Memoria del Consejo Consultivo de Andalucía 2009, Consejo Consultivo de Andalucía*, 2010, p.80. Y esto porque existe una tendencia por parte de los mandos políticos de aligerar los trámites informativos que hace que se reduzca la actuación de los órganos que actúan de modo formalizado e independiente. Ello lleva a la proliferación de gabinetes técnicos, compuestos por personal cercano al responsable político, cuyos miembros cesan en su actividad cuando finaliza el nombramiento de la persona que le asignó el cargo. Además, sus tareas de asesoramiento son más livianas en relación con las de los órganos consultivos. El ejecutivo autonómico en la medida de lo posible ha intentado copiar este modelo, sin embargo, ello no debería sustituir la función que realizan los órganos consultivos, los cuales gozan de solvencia y prestigio, adquiridos a través de sus dictámenes técnicamente depurados, que se apoyan en una visión universal del Derecho. Esta idea ha sido expresada, en sentido parecido, por el Prof. García de Enterría, *vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Aspectos de la Administración Consultiva». Óp. Cit. supra, pp. 171 y ss.*

que el desarrollo de este trabajo se centra en analizar los aspectos relacionados con la Administración consultiva *stricto sensu*, dejando a un lado los órganos *staff on line* por cuanto éstos atienden a un procedimiento menos formalizando con la Administración a la que asesoran y en el que, a menudo, no existe un distanciamiento institucional suficiente entre el órgano consultado y el asistido.

Se pueden establecer diferentes clasificaciones a la hora de agrupar las distintas formas de Administración consultiva existentes. Siguiendo la clásica del Profesor García de Enterría podemos distinguir una triple tipología, constituida por los órganos institucionalizados en la función consultiva, de actuación permanente y general; los órganos *ad hoc*, constituidos para emitir consulta sobre temas concretos; y finalmente, lo que de manera genérica podríamos llamar informaciones³.

De entre los órganos consultivos existentes en España sobresale por encima de todos el Consejo de Estado, institución que goza de prestigio social y reconocimiento constitucional a través del artículo 107 de la Constitución española, precepto que ha otorgado consistencia y continuidad a esta institución al señalar expresamente a la misma como «*el supremo órgano consultivo del gobierno*» y establecer una reserva de ley que fija, necesariamente, la regulación de su composición y competencias mediante ley orgánica (función que es desempeñada por la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de Abril, del Consejo de Estado, modificada, más recientemente, por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de Diciembre).

El Consejo de Estado se basa en una competencia que, frente a las reformas introducidas por la proliferación de cuerpos consultivos autonómicos, sigue siendo «*universal*»⁴ o general, actuando aquéllos, a diferencia de éste, en un ámbito competencial más limitado. Precisamente uno de los aspectos más importantes dentro del ámbito de la función consultiva se refiere, a la articulación de las relaciones del Consejo de Estado con los órganos consultivos autonómicos dentro del ajuste político-institucional del modelo de Estado autonómico que se ha ido configurando con el paso de los años en España. En este sentido, el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/1980 ha aludido a esta cuestión al precisar que, «*las Comunidades Autónomas podrán, por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente*», añadiendo seguidamente que, dicho dictamen «*será preceptivo para las Comunidades Autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por esta Ley Orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes*».

3 En esta clasificación, utilizada como referente por la doctrina, el profesor García de Enterría ordena el cuerpo organizativo de la Administración consultiva en una tipología de tres: los órganos institucionalizados, los órganos *ad hoc*, y lo que generalmente, podríamos llamar informaciones o informaciones públicas, que se refieren a órganos que no están instituidos como consultivos pero que tendrían una opinión fundada en el asunto concreto (Sindicatos, Cámaras Oficiales, Ayuntamientos, etc.). Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Aspectos de la Administración Consultiva». *Óp. Cit.*, p. 175.

4 GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *Función consultiva y procedimiento (régimen de los dictámenes del Consejo de Estado)*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 29.

Se adapta así el contenido del precepto que fue objeto en su día de una intensa polémica doctrinal y jurisprudencial, como veremos más adelante, al referirse a los órganos consultivos autonómicos, amparando expresamente su existencia. Y es que la función consultiva, sobre todo en el ámbito autonómico, ha adquirido notoriedad no sólo mediante el reconocimiento y ampliación de sus competencias, sino también en cuanto al incremento de asuntos en que se exige para su tramitación el dictamen preceptivo del órgano consultivo (quizá aún en materias no todo lo relevantes que debieran), todo ello como consecuencia, también, de la creciente proliferación de órganos consultivos acaecida en la práctica totalidad de las Administraciones autonómicas⁵.

Este fenómeno, relativamente novedoso, ha supuesto cambios en la estructura organizativo-administrativa de la función consultiva en España en relación a tal y como ésta estaba concebida anteriormente. Es posible afirmar por ello que, el proceso de reformulación política que se ha venido produciendo a través de las reformas introducidas por los Estatutos de autonomía de segunda generación, ha incidido en un mayor reconocimiento y visibilidad de los distintos órganos consultivos a nivel estatutario. Ello resulta significativo a la hora de determinar las funciones específicas que corresponden a estos órganos consultivos dentro de la estructura administrativa a escala autonómica, entre las cuales destacan las de asesorar y controlar el desarrollo de la actividad legislativa, en aras a favorecer un régimen jurídico-administrativo e institucional más garantista para los ciudadanos. Partiendo de esta premisa, los órganos consultivos deben velar, prioritariamente, por el respeto del principio de seguridad jurídica y del resto de mandatos que establece el artículo 103.1 CE, es decir, que se sirva con objetividad los intereses generales y se actúe de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

En este trabajo se abordan aquellas cuestiones relacionadas con la función consultiva y su régimen jurídico y legal en España a través del análisis de las circunstancias desarrolladas durante las últimas décadas que, han culminado, con la formación y consolidación de órganos consultivos en prácticamente todas las Comunidades Autónomas. De entre todos ellos, se prestará especial atención al Consejo Consultivo de Andalucía, superior órgano en materia consultiva de la Comunidad Autónoma andaluza, analizando los condicionamientos históricos que han marcado su configuración jurídica, atendido para ello a su actual regulación, composición, funcionamiento y régimen de competencias.

5 Se da la circunstancia de que todas las Comunidades Autónomas han constituido sus propios órganos consultivos, a excepción de Cantabria, que, pese a todo, contiene una previsión en el artículo 38 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de Diciembre, por la cual se aprobó el Estatuto de Autonomía cántabro, que señala lo siguiente: «El Consejo Jurídico Consultivo es el superior órgano de consulta y asesoramiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de sus corporaciones locales. Una Ley del Parlamento de Cantabria, aprobada por mayoría de tres quintos de sus miembros, regulará sus funciones, composición y régimen de funcionamiento». Dicho artículo fue introducido por el apartado 44 del artículo único de la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de Diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981. Sin embargo, a día de hoy no se ha dado traslado a la Ley a la que hace referencia este artículo y, en consecuencia, hasta el momento no se ha constituido este órgano consultivo.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

Junto a la función nuclear de asesoramiento jurídico que ejerce la Administración consultiva, se le supone, también, una actividad de control preventivo dirigida a determinar la conformidad de las actuaciones del poder público y si éstas se ajustan al sistema normativo. Por tanto, podemos afirmar que la función consultiva adquiere una doble naturaleza jurídica que distingue, por un lado, la tradicional función de consulta y asesoramiento jurídico-técnico, y por otro, su labor de control jurídico previo o *control consultivo*⁶. Ello viene a significar una ruptura con la clásica concepción de Administración consultiva que se venía considerando en España al margen de implicaciones jurídicas pues, reconoce una nueva dimensión que se aparta de la visión del aparato consultivo como mero asesor que expresa la idoneidad o no de un asunto determinado, en base a unos parámetros técnico-jurídicos reglados⁷.

En todo caso, el fundamento básico por el que se constituyen y deben constituirse los órganos consultivos responde a una cuestión de legitimación pues, a través de un método racionalista -que toma como referencia consideraciones jurídicas- se cuestionan las iniciativas gubernamentales, actuando de esta forma como filtro ante los desaciertos e impericias de los poderes públicos en el desempeño de sus funciones. Los órganos consultivos ejercen así una labor revisora que se encarga de evaluar *ex ante* la calidad normativa de las disposiciones que se plantean, y de estimar su adecuación técnico-jurídica a un sistema legal concreto.

Desde que se suprimió el «*recurso previo de inconstitucionalidad*» por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, se consignó el juicio de constitucionalidad de las normas a un control únicamente a posteriori de las mismas. No obstante, los Altos Órganos Consultivos están autorizados a someter a un «*control de estatutoriedad*» a los diferentes proyectos legislativos para determinar su validez respecto al Estatuto de Autonomía ya que dichos Estatutos de Autonomía, forman parte del denominado «*bloque de constitucionalidad*» y no pueden ser interpretados con independencia del mismo. De esta

6 En palabras de CORDERO TORRES, J. M^º: *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944, p. 163.

7 Esta idea no es del todo novedosa; el propio Napoleón ya partía de una noción de control hacia la Administración y por ello otorgó al Consejo de Estado funciones jurisdiccionales para controlar, llegando a crear una sección especial -de lo contencioso-administrativo- que actuaba con independencia del resto de secciones. Con el tiempo esta función supervisora se alzaría primordial, desplazando a un segundo plano sus funciones consultivas. Para garantizar la independencia de sus miembros, se evitaba la designación «a dedo» y se les confirió mayor estabilidad a la hora de ostentar el cargo. Más tarde este modelo se importaría a España, en 1845, con la denominación de Consejo Real (Ley de 6 de julio de 1845), que después pasaría a llamarse de Consejo de Estado (Real Decreto de 14 de julio de 1858), estando en vigor hasta 1889 (con breves interrupciones durante el Bienio Progresista y la Revolución de 1868). Vid. MENENDEZ GARCÍA, P. y GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *La Administración Consultiva en Base de datos de Iustel, Base del Conocimiento, Derecho administrativo II: Organización administrativa*, pp. 2-3.

manera, al ejercer el «control de estatutoriedad», los órganos consultivos, implícitamente, estarían llevando a cabo un «control preventivo», que sería directo de estatutoriedad e indirecto de constitucionalidad⁸.

Este control de tipo preventivo, adquiere su máxima expresión a la hora de constatar los diferentes proyectos e iniciativas normativas en que el dictamen del órgano consultivo es preceptivo y cómo se configura su esquema de tramitación. Respecto a estas cuestiones más trascendentes, es decir, las reformas estatutarias, la actividad legislativa y la aprobación de reglamentos, quedan sometidas a un juicio de validez respecto al propio Estatuto de Autonomía y de la propia Constitución española, que acerca la naturaleza jurídica de estos órganos a la función de control que ejerce un Tribunal Constitucional, aunque ello no significa poner en entredicho la jurisdicción exclusiva de la que goza el Tribunal Constitucional para realizar el juicio de constitucionalidad de las leyes, sobre todo por la ausencia de carácter vinculante de los dictámenes adoptados en estas materias por parte de los órganos consultivos. Así, centrada la cuestión, la función consultiva viene a actuar, esencialmente, como una garantía más de la legalidad objetiva que se pretende obtener a través de la interpretación coherente del ordenamiento jurídico.

Una de las razones sobre las que pende la eficacia de los órganos consultivos radica en su obligatoria intervención mediante la emisión de dictamen bajo determinados supuestos. Este requisito está profundamente ligado a la naturaleza jurídica de la función consultiva al ajustar a Derecho la intervención legal de los órganos e instituciones consultantes, como así lo ha señalado, entre otras, la STS de 23 de diciembre de 1991 al entender que dicho dictamen «no supone un formalismo excesivo o innecesario en el ejercicio de la potestad reglamentaria, por cuanto [...] actúa como garantía profiláctica y preventiva, para asegurar en lo posible el imperio de la Ley en el Estado democrático de Derecho, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles»⁹. Esta doctrina, en el pasado no siempre pacífica, acierta al ponderar la necesidad de proteger el principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE),

8 Vid. GRANADO HIJELMO, I.: «Altos Organismos Consultivos y control previo de constitucionalidad». *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*, Consejo Consultivo de Andalucía, Junta de Andalucía, Granada, 1998, p.87. Pero ello, como nos aclara el autor siempre ejerciendo un respeto escrupuloso a la jurisdicción exclusiva de la que goza el Tribunal Constitucional, pues estos órganos consultivos sólo actúan como control preventivo o ya, a posteriori, a través de la creación de un cuerpo doctrinal que incluso se sirve de las sentencias del propio Tribunal Constitucional para fundamentar sus interpretaciones, señalando que «lo que en el Tribunal Constitucional es una función indirecta (control de estatutoriedad de las leyes autonómicas), ya que se realiza en el marco del bloque de constitucionalidad, es una función directa en los Altos Organismos Consultivos, y lo que en aquel Tribunal es una función directa (el control de constitucionalidad de dichas leyes autonómicas), ya que se realiza directamente sobre la Constitución, es una función indirecta en los Altos Organismos Consultivos, ya que se realiza en el marco del bloque de la constitucionalidad».

9 La STS declara la nulidad del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas de carácter general cuando se omite el dictamen preventivo por el órgano consultivo al entender que, el mismo constituye una garantía sustancial y su ausencia deriva en un vicio insubsanable. Para un análisis más amplio de esta cuestión, vid. CARBALLEIRA RIVERA, M^ª. T.: «La intervención del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales autonómicas (STC 204/1992, de 26 de noviembre». *Revista de Administración Pública*, núm. 131, Mayo-Agosto 1993, pp. 241 y ss.

pues la emisión del dictamen preceptivo supone adoptar unas garantías jurídicas frente a la Administración, limitando el ámbito de discrecionalidad de la misma¹⁰.

A estos efectos, el dictamen preceptivo, aun cuando no actúa con carácter vinculante, no supone ni más ni menos que, una manifestación del sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico a través de la práctica consultiva, la cual se erige en respuesta técnica ante la complejidad y sobreproducción normativo-administrativa propia de nuestro tiempo. De esta forma pretende adquirir, dentro de la búsqueda por integrar un sistema regulador armónico y coherente, una especial relevancia al tratar aquellas decisiones normativas de mayor trascendencia que introducen innovaciones en el ordenamiento jurídico, lo que convierte tanto a Gobiernos como a Parlamentos en acreedores principales de estos servicios jurídicos¹¹. Por tanto, su misión se cierne en incidir, desde una lógica de reflexión jurídica previa, en los asuntos de la Administración activa, actuando bajo la rúbrica de argumentos que resulten acordes con nuestro ordenamiento jurídico.

En definitiva, los órganos consultivos se caracterizan por una capacidad de «*auctoritas*» que justifica su labor de auxilio a los poderes públicos, como refuerzo legitimador a las decisiones que éstos adoptan y como un operador jurídico privilegiado que incorpora, a su labor de asesoramiento, una función inherente de control.

III. LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA: LAS RELACIONES ENTRE EL CONSEJO DE ESTADO Y LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS

La Administración consultiva ha venido experimentando en los últimos años una evolución constatable en España, más visible, sobre todo, a raíz de las reformas estatutarias

10 Como obligación legal se ha de respetar, incluso, ante la necesidad de «eliminar trámites que pudieran parecer excesivamente burocráticos en el acceso de la justicia material», pues para que así resultara, «habría que realizar un replanteamiento jurídico o la reforma, en su caso, de las normas de procedimiento, pero no debe llevarse a cabo por la vía de los hechos, sino del Derecho», en SEGOVIA DE LA CONCEPCIÓN, B.: «El Consejo Consultivo de Andalucía y sus competencias en relación con las Entidades Locales». XIX Jornadas de Estudio: Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones Estatal y Autonómica. Dirección del servicio jurídico del Estado. Civitas, Madrid, 1998, p.746.

11 Vid. GRANADO HIJELMO, I.: «Altos Organismos Consultivos y control previo de constitucionalidad». Óp. Cit. supra, pp. 82-83. Entendiendo este autor, la «necesidad que existe de "no relegar la defensa constitucional al momento trascendente del fallo del Tribunal Constitucional", y por tanto, de "anticipar la tensión de constitucionalidad a la fase previa de elaboración de las normas jurídicas y de aplicación precontenciosa del Derecho", precisamente para precaver, evitar en lo posible, o, al menos, canalizar el debate procesal constitucional y, al mismo tiempo, dotar de seguridad jurídica y garantía de constitucionalidad, estatutoriedad, legalidad y racionalidad, tanto a los poderes públicos investidos de potestades normativas o ejecutivas, como a los ciudadanos destinatarios de las normas o actuaciones que de las mismas se deriven».

introducidas en las distintas Comunidades Autónomas. Esta reestructuración institucional¹² se traduce en una descentralización orgánica y competencial que descongestiona y aproxima la función consultiva a nuestro diseño de Administración territorial, a través de la proliferación de órganos consultivos autonómicos propios. De esta manera asistimos a la superación del modelo centralista caracterizado por una posición hegemónica del Consejo de Estado como órgano consultivo por excelencia, alcanzando un nuevo estado en las relaciones entre dicha institución y los órganos descentralizados, que han visto ampliadas paulatinamente sus competencias. Ello no obedece sino a un intento por adaptar el modelo constitucional a un esquema político-institucional que actúe en consonancia con la idea del pluralismo territorial que consagra nuestra Constitución. De acuerdo a esta voluntad política se pretende garantizar la autonomía e independencia de estos cuerpos consultivos, valorando la legalidad de las actuaciones de los poderes públicos infraestatales en sus relaciones con el ordenamiento jurídico¹³.

Para llegar hasta esta consolidación de los cuerpos consultivos autonómicos, ha sido necesario, sin embargo, superar un devenir de etapas y controversias -no siempre estériles- que han servido para definir el modelo consultivo actual. Como se sabe, el desarrollo en materia de organización consultivo-autonómica tuvo su epicentro jurídico en la polémica suscitada en torno al -entonces vigente- artículo 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (LOCE)¹⁴, que ampliaba sensiblemente el ámbito funcional del Consejo de Estado al disponer que el dictamen de este órgano sería preceptivo para las Comunidades en los mismos casos que estuviera previsto en dicha ley para el Estado, cuando éstas no hubieran asumido las competencias correspondientes¹⁵, en lo que suponía una clara interpretación extensiva de sus funciones. Dicho artículo debe entenderse intercalado en un contexto histórico donde la descentralización autonómica se estaba aún fraguando, bajo la órbita de un Derecho aún por desarrollar.

12 Es lo que Sánchez Navarro ha denominado «fragmentación» de la función consultiva, al referirse al proceso orgánico de multiplicación y especialización que han llevado a cabo estos órganos consultivos, mientras que de manera funcional también, nos dice, se han producido cambios a través de la reciente concreción y redefinición legal de los mismos, en lo que sin duda ha supuesto una renovación de su contenido, en SÁNCHEZ NAVARRO, A.J.: *Consejo de Estado, función consultiva y reforma constitucional*. Reus, Madrid, 2007, pp. 132 y 133.

13 Como se ha señalado en relación a esta cuestión, los órganos consultivos autonómicos actúan como una expresión de la autonomía y una respuesta institucional a las exigencias derivadas de la complejidad del sistema normativo, donde la coexistencia de una pluralidad de ordenamientos, el estatal, los autonómicos y el europeo, precisa de instituciones autonómicas de garantía de la constitucionalidad, la estatutoriedad y la legalidad de las actuaciones en centros de poder. Vid. GALERA VICTORIA, A: *Constitución, Función Consultiva y Estado Autonómico*. Civitas, Pamplona, 2007, p.148.

14 Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en adelante LOCE.

15 El actual párrafo segundo del artículo 24 de la LOCE, modificado la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, viene a sustituir al anterior artículo 23.2, y queda redactado en los siguientes términos: «El dictamen será preceptivo para las Comunidades Autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por esta Ley Orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes».

En cualquier caso, la irrupción de este precepto generó posicionamientos contrarios en la doctrina que se dividió entre aquellos que, de un lado, estaban a favor de la ampliación de competencias que se establecía a favor del Consejo de Estado, según la propia interpretación de la norma, y de otro, una posición más favorable a un modelo consultivo basado en la descentralización política, al considerar que dicha remisión normativa a favor del Consejo de Estado era excesiva e innecesaria. Así, la polémica suscitada enfrentaba una visión institucional centralizada, en contraposición a las tesis que defendían el desarrollo de nuevos núcleos organizativo-administrativos con competencias propias, como una manifestación más del desarrollo del Estado autonómico que consagra el Título VIII de la Constitución¹⁶.

Aunque, en principio, los pronunciamientos elaborados por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) defendían una posición celosa de las competencias del Consejo de Estado, como así puso de manifiesto, por ejemplo, la STC 56/1990, de 29 de marzo¹⁷, sin embargo, fue el mismo Tribunal Constitucional quien vino a allanar la cuestión a través de la STC 204/1992, de 26 de Noviembre, que significó un punto de inflexión que avalaba la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran crear sus propios órganos consultivos autonómicos, señalando que la función consultiva no resulta exclusiva del Estado¹⁸. Esta

16 Es preciso señalar que, en este contexto, sólo tres Comunidades Autónomas (Canarias, Cataluña y Extremadura) habían previsto la creación de órganos consultivos propios a través de sus Estatutos de autonomía y sólo dos de ellas, Cataluña en 1981, y Canarias en 1984, habían efectivamente procedido a la consolidación de tales instituciones, procediendo el resto de autonomías a la creación de sus órganos consultivos en base al ejercicio de la competencia para organizar sus propias instituciones de autogobierno que les otorgaba la Constitución a través de los títulos competenciales de los artículos 148.1.1 y 149.1.18 CE. Así, por ejemplo, Cataluña constituyó dos órganos con funciones diferentes, el Consejo Consultivo en 1981 (denominado actualmente Consejo de Garantías Estatutarias por obra de la última reforma del Estatuto de Cataluña del año 2006) que ejerce el control de adecuación del Estatuto catalán en relación a todos los proyectos y proposiciones de ley, y la Comisión Jurídica Asesora en 1985, que mantiene la misma denominación en su configuración jurídica actual, encargada de informar, como Alto Órgano Consultivo del gobierno de Cataluña, en relación con expedientes administrativos según las competencias que su propia Ley le atribuye

17 Esta Sentencia del Tribunal Constitucional afirmaba en su Fundamento Jurídico 37 que *«el Consejo de Estado, pese a la dicción literal del art. 107 de la C.E., que se refiere a él como supremo órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece»*.

18 El Tribunal Constitucional entiende que *«si una Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (148.1.1 C.E.), 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 L.O.C.E. atribuye al Consejo de Estado, salvo que el Estatuto de Autonomía establezca otra cosa, y naturalmente sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 153 b), en relación con el 150.2 de la C.E.»*, y por tanto, *«la aplicación de aquellos principios, esenciales para el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías, debe llevar a concluir que la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía, o la Ley Autonómica, establezcan lo contrario para supuestos determinados»*, (STC 204/1992, Fundamento jurídico 5). Finalmente el Tribunal señala 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»* (Fundamento Jurídico 5), que supone la competencia del Consejo de Estado para actuar subsidiariamente allí donde las Comunidades Autónomas no creasen dichas instituciones de autogobierno.

doctrina marcará un hito en el proceso de afianzamiento y desarrollo de la Administración consultiva autonómica al fijar la posición institucional del Consejo de Estado y precisar sus límites de competencia. Del mismo modo, clarificó el futuro desarrollo de los órganos consultivos autonómicos, no sólo en cuanto a aquellos aspectos relacionados con su formación, sino, también, promoviendo el respeto por los dictámenes que éstos emitieran, evitando la posibilidad de que se pudiera producir un doble dictamen al admitir la especialidad que se deriva de la organización propia de los órganos autonómicos, pues en caso contrario, en palabras del propio Tribunal Constitucional, este doble dictamen sería probablemente innecesario, gravoso y dilatorio, actuando en contra de los principios de eficacia administrativa (103.1 CE) y eficiencia y economía del gasto público (art. 31.2 CE), como así reconoce en su Fundamento Jurídico 5 de la STC 204/1992¹⁹.

Las consecuencias de esta Sentencia han sido sumamente relevantes, habiendo provocado la proliferación de cuerpos consultivos autonómicos que han hecho uso de la capacidad de autoorganización que les brinda la Constitución, favoreciendo el diálogo y la especialización, y ofreciendo una respuesta más próxima y eficaz a los problemas que se plantean. Esto también ha supuesto una cierta descongestión de la carga cumulativa de dictámenes a la que debía hacer frente el Consejo de Estado²⁰.

Para evitar posibles disfuncionalidades, se ha hecho necesario cuadrar un modelo que atienda a las necesidades competenciales actuales. Para ello, se debe considerar, como nos dice Trujillo, la incidencia constitucional que supone la sustitución del Estado centralista por un Estado autonómico que se basa en la articulación de poderes territoriales autónomos y, cómo ello afecta a la conformación del Consejo de Estado y la ordenación de sus funciones, debiendo adaptar los elementos institucionales del modelo anterior al nuevo diseño político-institucional mediante las transformaciones que resulten necesarias²¹. De esta forma es preciso tener en cuenta que dicha transformación del ámbito estatal al ámbito autonómico responde, principalmente, a razones de técnica jurídica, ya

19 *El contexto jurídico de esta sentencia encaja con el entonces vigente artículo 23.2 de la LOCE; de esta manera el Tribunal Constitucional consideró que «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» (Fundamento Jurídico 4), contribuyendo de esta manera a consolidar una interpretación conciliadora de esta cuestión.*

20 La intensidad en la que se produce dicha descongestión queda condicionada a las competencias que son efectivamente asumidas por estos órganos consultivos, las cuales les vienen generalmente impuestas -como expone Balaguer Callejón-, al señalar que «el desarrollo de los órganos consultivos autonómicos ha dado lugar a una configuración específica de sus funciones que está condicionada por los mecanismos de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., en los que corresponden al Estado determinadas competencias especialmente relevantes tales como las atribuidas por el artículo 149.1.18ª CE. Esas competencias estatales hacen posible que sea el Estado el que determine, en gran medida, las funciones de los consejos consultivos autonómicos que se configuran así, en parte, no en base a criterios autónomos sino heterónomos», en BALAGUER CALLEJÓN, F.: Prólogo a la obra de GALERA VICTORIA, A.: *Constitución, Función Consultiva y Estado Autonómico*, Civitas, Pamplona, 2007, pp. 10 y 11.

21 TRUJILLO, G.: «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado». *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 226, Abril-Junio 1991, p. 154.

que, cada vez más, asistimos a una mayor complejidad normativa por la dispersión de regímenes jurídicos diferenciados en cada Comunidad Autónoma. Ello exige la profundización y especialización jurídica como única forma viable de resolver los problemas, cada vez más artificiosos, que se plantean. De esta consecuencia es posible extraer una primera conclusión: la intervención de los órganos consultivos autonómicos como manifestación de la legalidad objetiva y del interés general supone, al fin y al cabo, elaborar una opinión cualificada por expertos jurídicos y, como en general sucede en cualquier ámbito, a mayor especialización, mayor grado de eficiencia conseguido²².

Lo anteriormente expuesto nos lleva a cerrar una primera afirmación: no ha sido hasta la STC 204/1992 cuando la Administración consultiva autonómica ha visto reconocida su existencia mediante un pronunciamiento histórico que ha permitido a las Comunidades Autónomas crear sus propios Órganos Consultivos a partir de un modelo territorial que ha visto así fortalecido su capacidad de autogobierno y autonomía institucional. Sin embargo, la distribución de competencias y la forma en que ésta se ha llevado a cabo ha derivado en la necesidad de mejorar dicho mecanismo, lo que ha inducido a que, en la búsqueda por aquilatar la forma en que deben quedar configuradas dichas competencias, alguna Comunidad Autónoma haya sobrepasado incluso los límites constitucionales establecidos (según se extrae de la interpretación que ha hecho el propio Tribunal Constitucional del artículo 76.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a la que nos referiremos a continuación). En todo caso, este proceso de reformulación política -que ha permitido la consolidación de una función consultiva descentralizada- ha contribuido positivamente a reforzar los lazos institucionales y el pluralismo territorial que proclama nuestra Constitución. La cuestión se dirige ahora, no obstante, a determinar si esta vis expansiva que se venía produciendo ha encontrado un freno definitivo en la interpretación del Alto Tribunal, o, por el contrario, es posible aún replantear nuevas propuestas sobre el modelo de función consultiva autonómica que puedan encajar con la configuración territorial e institucional del Estado de las autonomías que propugna el Título VIII de la CE.

IV. LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU CONFIGURACIÓN JURÍDICA ACTUAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO DE 2010, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA Y SUS REPERCUSIONES EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

Aunque existen rasgos funcionales comunes entre el Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos (circunstancia a la que la doctrina se ha referido reiteradamente como «*mimetismo institucional*»), conviene no realizar una comparación *mutatis mutandi* entre ambas instituciones, especialmente tras las últimas modificaciones legislativas que se han producido a nivel autonómico en la materia.

²² No obstante, desde otra perspectiva, cabe plantearse dando tratamiento más profundo a esta cuestión, si esta forma diferenciada de regular, bajo ciertas circunstancias, conlleva desigualdad entre regiones o favorece regímenes jurídicos privilegiados.

Superada una etapa inicial donde se distinguía, por un lado, aquellos órganos consultivos autonómicos creados en base a una previsión estatutaria de aquellos otros que fueron creados extra-estatutariamente (importante en cuanto a la garantía que conformaba en el primer caso la necesidad de emprender una reforma estatutaria para suprimir a los mismos), podemos afirmar que, la importancia de esta cuestión se ha diluido al incluir los nuevos Estatutos de Autonomía una referencia expresa a los órganos consultivos tras el proceso de reformas estatutarias que se ha llevado a cabo, pasando así la función consultiva autonómica a formar parte de lo que comúnmente se ha denominado como «*mínimo institucional de gobierno autonómico*»²³.

Pese a que los órganos consultivos autonómicos, como ya se ha señalado, comparten fundamentos y bases competenciales («*heredadas*» de la regulación del Consejo de Estado), la normativa específica desarrollada en cada Comunidad Autónoma ha introducido diferencias sustanciales relativas a su composición y funcionamiento, que impiden que podamos referirnos a estos órganos como un bloque institucional enteramente homogéneo²⁴.

Desde otro punto de vista, se advierten diferencias entre un modelo tradicional de competencias vinculado al Gobierno y la Administración frente a otro más vinculado a la actividad parlamentaria. Dentro del primero se cuentan la mayoría de los órganos consultivos, entre ellos el Consejo Consultivo de Andalucía²⁵, perteneciendo, por su parte, a la segunda forma, el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña y el Consejo Consultivo de Canarias²⁶, lo que nos lleva a observar -atendiendo al funcionamiento y composición de los dieciséis consejos consultivos- la existencia de dos arquetipos: los de extracción exclusivamente gubernamental y los de composición mixta gubernamental y parlamentaria²⁷. En este sentido, las diferencias, por ejemplo, entre los modelos andaluz y catalán son claras, presentando el primero de ellos influencias de la estructura y composición del Consejo de Estado, siendo sus Consejeros electos nombrados directamente por el ejecutivo autonómico, frente al modelo catalán, que a

23 TRUJILLO, G.: «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado». *Óp. Cit.*, p. 156

24 A pesar de que se ha conseguido conferir de cierta homogeneidad a estos órganos en cuanto a las competencias asumidas, existen diferencias sustanciales entre los mismos, como consecuencia del desarrollo de una regulación específica llevada a cabo en cada Comunidad Autónoma, lo que difícilmente nos permite extraer su uniformidad a la hora de proceder a su caracterización.

25 Además, como se sabe, de los de Asturias, Baleares, Castilla La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, La Rioja, y las Comisiones Jurídicas Asesoras de Cataluña, Aragón y País Vasco.

26 Como se ha señalado «la naturaleza de la función del órgano consultivo autonómico que interviene sobre el Parlamento es sustancialmente distinta de la función de “control jurídico del Gobierno y de la Administración” que caracteriza a la actividad consultiva clásica. Es una función dirigida al legislativo y, por ello, los Consejos consultivos aparecen inicialmente como órganos consultivos del legislador autonómico, y así es como la mayoría de sus miembros son designados por el Parlamento. Por otro lado, es órgano consultivo del legislador en sus diversas vertientes, “tanto del legislador positivo como del legislador negativo”». Vid. FONT i LLOVET, T.: «Función consultiva y Estado Autonómico». *Revista de Administración Pública*, núm. 138, Septiembre-Diciembre 1995, pp. 38-39

27 CANO BUESO, J.: «Consolidación de los consejos consultivos en España y su papel como garantes de la autonomía». *Revista catalana de dret públic*, núm. 39, 2009, p. 65.

través de su Estatuto de Autonomía -reformado por la Ley 6/2006, de 19 de Julio (en adelante EAC)- se compone de dos órganos complementarios, donde el primero de ellos, el Consejo de Garantías Estatutarias (que viene a sustituir a la anterior denominación de Consejo Consultivo), se muestra más *parlamentarizado* que el segundo, la Comisión Jurídico Asesora, de un carácter administrativo-gubernativo más marcado²⁸.

Sea como fuere, queda claro que el desarrollo del modelo autonómico del Título VIII de la Constitución se ha dejado sentir a través del impulso institucional de los entes e instituciones descentralizadas. Esta realidad ha afectado de forma directa a la función consultiva que, de acuerdo a su evolución, ha completado un proceso sustancial de reformas que ha derivado, incluso, en una interpretación excesiva de sus competencias por parte de alguna Comunidad Autónoma, pretendiendo implantar un verdadero control vinculante por parte de su órgano consultivo que acercaba la lógica operativa del mismo a ciertas funciones específicamente atribuidas al Tribunal Constitucional.

Concretamente nos estamos refiriendo al contenido del artículo 76.4 EAC, que establecía el carácter vinculante de los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias en relación con los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollaran o afectaran a derechos reconocidos por el presente Estatuto. Como se ha señalado, dicho precepto constituía una excepción al carácter no vinculante de los dictámenes consultivos que en la práctica suponía establecer un control previo de estatutoriedad, asemejando la función de este órgano a la función de control preventivo que tienen atribuida otros órganos como el *Conseil Constitutionnel* francés, mediante una fórmula original, que iba dirigida a establecer un control de constitucionalidad que resultara compatible con el artículo 153 a) CE, el cual reside en el Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas²⁹.

El Tribunal Constitucional mediante la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, sobre el Estatuto de Cataluña, procedió a determinar la inconstitucionalidad de este precepto (art. 76.4), resolviendo a favor de los recurrentes, al entender que las diferencias entre este órgano y el Tribunal Constitucional -fundamentalmente sustanciadas en el valor de cosa juzgada

28 En relación a la composición y funcionamiento de la Comisión Jurídico Asesora, el art. 72.1 EAC establece que la Comisión Jurídica Asesora es el alto órgano consultivo del Gobierno y una ley del Parlamento regula su Consejo ejecutivo. Por su parte, el artículo 77.1 EAC (Capítulo V, Título II) señala bajo la rúbrica «Otras instituciones de la Generalitat», que, el Consejo de Garantías Estatutarias está formado por miembros nombrados por el Presidente o Presidenta de la Generalitat entre juristas de reconocida competencia, siendo dos terceras partes elegidos a propuesta del Parlamento por mayoría de tres quintas partes de los Diputados, y una tercera parte a propuesta del Gobierno. Por su parte, el ejecutivo autonómico asume mayores prerrogativas en la composición de los miembros del Consejo Consultivo de Andalucía, influyendo decisivamente en el proceso, como más adelante se tendrá oportunidad de remarcar.

29 BALAGUER CALLEJÓN, F.: Prólogo en GALERA VICTORIA A.: *Constitución, función consultiva y Estado Autonómico*. Óp. Cit., p.15.

privativo de los pronunciamientos judiciales- se diluyen de manera muy notable atendiendo al carácter vinculante que introducía dicho precepto³⁰. El TC señala así que *«la indeterminación del modelo de control que habrá de corresponder al Consejo, toda vez que el art. 76.2 EAC se remite en ese punto “a los términos que establezca la ley”, hace posible una pluralidad de opciones que pasan por dos extremos: A) El control sobre proyectos y proposiciones de ley se llevará a cabo en el momento de la presentación de las iniciativas legislativas en la Cámara y a lo largo de su debate en la misma; B) El control se verificará una vez concluido el procedimiento legislativo, pero antes de la publicación de la ley»*.

En ambos casos el Tribunal viene a interpretar que dicho precepto se extralimita ya que, al hablar de “proyectos y proposiciones de ley”, si el dictamen resulta vinculante (independientemente de que lo sea sólo en relación con respecto a determinadas iniciativas legislativas), ha de entenderse que un juicio negativo impediría: 1) la tramitación de la iniciativa o la continuación del debate en sus términos originales; y 2) la publicación de la ley y su entrada en vigor. En ambos casos ello supondría, respectivamente, llevar a cabo una limitación inadmisibles de la autoridad y las competencias parlamentarias (con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE, en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos), o bien configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicando el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley reservado por el art. 161 CE al Tribunal Constitucional. En base a estos argumentos, el Tribunal Constitucional decide así declarar inconstitucional de ambas hipótesis, anulando dicho precepto (Fundamento Jurídico 32, STC 31/2010).

Sentada esta afirmación, el principal problema en relación a la carta naturaleza que hubiera asumido la función consultiva residía en el carácter vinculante que se pretendía obtener. Esta nueva configuración, de haber prosperado, hubiese supuesto elevar a estos órganos a una función que los acercaría, como alguna vez se ha referido en otro contexto, a un híbrido a mitad de camino entre el Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado³¹.

30 En relación a esta Sentencia interesa señalar que los apartados 1), 2) y 4) del art. 76 EAC, junto con el art. 38.1 EAC, fueron recurridos por el Partido Popular por entender que las funciones que se le atribuían a este Consejo de Garantías Estatutarias quebrantaban la reserva del control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley establecida en el art. 161 CE, así como la eficacia vinculante atribuida a los dictámenes mencionados en el art. 76.4 EAC, que podían generar conflictos de legitimidad con los pronunciamientos de este Tribunal, dado especialmente el caso de que los dictados por el Consejo tienen carácter vinculante en el supuesto del art. 76.4 EAC, a lo que se suman los problemas que suscitaría, en opinión de éstos, el régimen de garantías establecido en el art. 38 EAC. A estos argumentos se oponían aquéllos que sostenían que, las funciones del Consejo de Garantías Estatutarias no tienen carácter jurisdiccional, sino consultivo, y se insertan en el procedimiento legislativo, lo que excluía todo posible conflicto de competencias con el Tribunal Constitucional.

31 TRUJILLO, G.: «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado». *Óp. Cit. supra*, p. 154.

En nuestra opinión, la interpretación que hace el Tribunal Constitucional respecto a este precepto resulta coherente y equilibrada, ajustándose al sentido constitucional de la función consultiva en nuestro ordenamiento jurídico. Es cierto que otras interpretaciones son posibles, como las dirigidas a aproximar la actividad de los órganos consultivos a un control vinculante como sucede en otros ordenamientos jurídicos europeos. Sin embargo, en caso de que dicha reforma pudiera plantearse en términos objetivos, sería conveniente llevarla a cabo previamente a nivel estatal, a través del Consejo de Estado, como supremo órgano consultivo que cuenta con reconocimiento constitucional expreso en el art. 107 CE. Ello, sobre todo, teniendo en cuenta que no existe en nuestro ordenamiento jurídico -desde que se suprimiera por la Ley Orgánica 4/1985 de 7 de junio- el «*recurso previo de inconstitucionalidad*», quedando como única posibilidad desde entonces el ejercicio de un control de constitucionalidad a posteriori de las normas.

Por su parte, el Tribunal no invalida el resto de apartados recurridos que afectan al Consejo de Garantías Estatutarias (arts. 76.1, 76.2 y 38.1 EAC), declarando su constitucionalidad al entender que, en primer lugar, en referencia al art. 76.1 EAC³², la denominación de Consejo que recuerda a los recurrentes «a otros Tribunales de orden constitucional con funciones similares a nuestro Tribunal Constitucional (concretamente en la Constitución republicana de 1931)», con independencia de que no se sustanciara en la impugnación formal del precepto, no cabe ser utilizada en contra del mismo, pues sólo puede importar a juicio del Tribunal la naturaleza jurídica que efectivamente pueda deducirse de la normativa, sin entrar a valorar las reminiscencias históricas o de Derecho comparado que pudieran deducirse de su denominación formal (Fundamento Jurídico 32 STC 61/2010).

De otro lado, el art. 76.2 EAC³³ resulta «constitucionalmente inobjetable» a juicio del Tribunal, pues la función dictaminadora atribuida a este órgano no hace sino configurarlo en los mismos términos del anterior Consejo Consultivo de la Generalitat, cuya constitucionalidad fue avalada en su día por la STC 204/1992 y cuyos cometidos en nada perjudican el ejercicio de la jurisdicción constitucional, ya que entre las funciones de asesoramiento características de los órganos consultivos y las jurisdicciones que son privativas de los Tribunales, en general, y del Tribunal Constitucional como supremo intérprete jurisdiccional de la Constitución en particular, median sustanciales y evidentes diferencias de concepto (Fundamento jurídico 32, STC 1/2010).

32 El art. 76.1 EAC señala que: «*el Consejo de Garantías Estatutarias es la institución de la Generalitat que vela por la adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat en los términos que establece el apartado*».

33 El art. 76.2 EAC se refiere a los supuestos en que, teniendo en cuenta los términos que establezca la ley, el Consejo de Garantías Estatutarias puede dictaminar: «*1. La adecuación a la Constitución de los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña antes de su aprobación por el Parlamento; 2. La adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los Decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento; 3. La adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de los proyectos de Decreto Legislativo aprobados por el Gobierno; 4. La adecuación de los proyectos y las proposiciones de ley y de los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno a la autonomía local en los términos que garantiza el presente Estatuto*».

Por último, la decisión adoptada respecto al art. 38.1 EAC³⁴ confirma también su constitucionalidad al no advertir defecto alguno en su contenido³⁵, toda vez que el precepto lo que hace es confiar al Consejo de Garantías Estatutarias la defensa de unos derechos que ni se confunden con los derechos fundamentales, ni pueden redundar en su perjuicio o menoscabo, sin que dicho contenido derive en cuál ha de ser la naturaleza de la tutela dispensada por el Consejo de Garantías Estatutarias, o el alcance en Derecho de sus pronunciamientos, remitiéndose para ello a la valoración más arriba comentada del art. 76 EAC (Fundamento Jurídico 27, STC 31/2010).

Hay que tener en cuenta por tanto que, al margen de la cuestión sobre el carácter vinculante de estos dictámenes, el resto de preceptos interpretados por el Alto Tribunal resultan favorables al sentido dado en el Estatuto de Cataluña, avanzando así en la idea, tal y como lo entendemos, de *jurisdicción estatutaria*³⁶. De acuerdo con este planteamiento, a nuestro juicio, resulta conveniente ajustar un control específico de estatutoriedad de las leyes autonómicas por un órgano consultivo propio de las Comunidades Autónomas. Obviar esta circunstancia supondría, como tiempo atrás se hizo, entrar en «*la deriva de la ausencia de control específico de estatutoriedad de las leyes autonómicas por un órgano propio de las Comunidades Autónomas*»³⁷.

Lo cierto es que, como se ha señalado (Font i Llovet), el principio de legalidad respecto del Gobierno y la Administración se articula de manera más compleja en nuestro ordenamiento jurídico de lo que se suele presentar, pudiendo distinguir una función consultiva que podemos denominar jurídico-administrativa, de otra complementaria de control del legislador que se lleva a cabo por los órganos consultivos autonómicos en garantía de la «*estatutoriedad*» de las leyes. Así, más adelante,

34 El art. 38 EAC dispone textualmente lo siguiente: «1. Los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña son tutelados por el Consejo de Garantías Estatutarias, de acuerdo con lo establecido por el artículo 76.2.b y c; 2. Los actos que vulneren los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña serán objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes».

35 El recurso dirigía dos reparos a este artículo: a) que interferiría en el sistema de garantías de los derechos fundamentales y que establecería la existencia de un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por vulneración de los derechos estatutarios.

36 A la que se ha referido Font i Llovet para señalar que a pesar de que el art. 153 a) CE reserva el control de constitucionalidad de las leyes de las Comunidades Autónomas al Tribunal Constitucional, no autoriza a ningún otro tipo de control específico sobre el respeto y la adecuación de la legislación autonómica al respectivo Estatuto de Autonomía, de donde se pone de manifiesto el carácter incompleto del ordenamiento de cada Comunidad Autónoma, en la medida en que no existiría un mecanismo interno de garantía de la supremacía del Estatuto sobre las leyes que aprueben los parlamentos de las distintas Comunidades Autónomas. Frente a esta vía, la primacía de los Estatutos de Autonomía en relación a las leyes estatales tampoco contarían con un instrumento propio, sino que se articulan a través del control de constitucionalidad de las leyes, en la medida en que los Estatutos forman parte del bloque de constitucionalidad. Desde esta perspectiva el autor ya consideraba por aquel entonces, como posible solución a esta problemática, la necesidad de articular la garantía del Estatuto a través de un órgano consultivo autonómico que conseguiría que fuese un órgano propio de la Comunidad Autónoma y no el Tribunal Constitucional quien ejercería en primera instancia la función de velar por la supremacía del Estatuto de Autonomía, planteando directamente la relación entre función consultiva y poder legislativo. Vid. FONT I LLOVET, T.: «Función consultiva y Estado Autonómico». Óp. cit. supra, pp. 37 y 38.

37 FONT I LLOVET, T.: «Función consultiva y Estado Autonómico». Óp. cit. supra, p. 37

este autor se refiere a la existencia de un control previo a la aprobación de las leyes, por la vía del dictamen sobre un proyecto o proposición de ley propia de la Comunidad Autónoma, o posterior a la aprobación, por la vía del dictamen previo de la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra leyes del Estado, pudiéndose identificar en estos casos una función consultiva que puede calificarse como *jurídico-estatutaria* y que se refiere a la actividad del legislador³⁸.

Por tanto, a modo de recapitulación, consideramos que existen vías institucionales que velan por el respeto y la protección jurídica del Estatuto de Autonomía y refuerzan la independencia y capacidad de autonomía de los órganos consultivos. Estas vías institucionales deben ser potenciadas sin que ello signifique ejercer tareas jurisdiccionales que alterarían la naturaleza jurídica de estos órganos consultivos. Lo contrario supondría una mutación constitucional que podría desplazar, bajo ciertos presupuestos, la soberanía del poder legislativo frente a órganos consultivos que no están llamados a realizar -al menos por ahora- una labor activa sino consultiva.

V. EL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

5.1. PASADO Y PRESENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA: CONSTITUCIÓN, DESARROLLO Y POSICIÓN INSTITUCIONAL

A diferencia de lo que estipulaban otros Estatutos (catalán, canario y extremeño), el Estatuto de Andalucía no contemplaba de manera expresa la creación de órganos consultivos autonómicos al estilo del Consejo de Estado. Por tanto, no existía una remisión o una previsión estatutaria por la cual se podía configurar el Consejo Consultivo de Andalucía. Muy al contrario, el artículo 44 del Estatuto de Autonomía de 1981³⁹ reconocía abiertamente un ámbito competencial a favor del Consejo de Estado. Ello supuso una dificultad añadida a las aspiraciones de crear un órgano consultivo autonómico que fuese en consonancia con la capacidad de autogobierno de la Comunidad Autónoma andaluza⁴⁰. Este precepto no tuvo parangón en ningún otro Estatuto de Autonomía y, quizá, su intención se justificaba en el hecho de querer anclar a los poderes legislativos autonómicos -dentro de un contexto jurídico donde la autonomía aún estaba en fase de desarrollo- al sometimiento de un órgano consultivo, el Consejo de Estado, que sirviese como instrumento de protección del ordenamiento jurídico de la Comunidad, al mismo tiempo que serviría para fijar los supuestos de intervención del mismo.

38 Vid. FONT i LLOVET, T.: «Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local», en SOSA WAGNER, F.: *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Tomo I. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp.397 y ss.

39 El artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, estaba redactado en los siguientes términos: «1. El Consejo de Estado informará los Reglamentos generales que la Comunidad Autónoma dicte en ejecución de las Leyes estatales. 2. Igualmente informará el Consejo de Estado los expedientes de revisión de oficio de actos declarativos de derechos en que se aprecie nulidad de pleno derecho o infracción manifiesta de las Leyes. 3. La petición de informes al Consejo de Estado será suscrita por el Presidente».

40 Para un análisis detallado del alcance jurídico del artículo 44, vid. LÓPEZ MENUJO, F.: «El Consejo Consultivo y el Sistema Jurídico de Andalucía». *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 45, enero-marzo 2002.

La situación descrita supuso un freno a la configuración de un órgano consultivo específico en la Comunidad, pues, como señala Pérez Vera, el precepto en sí mismo considerado resultaba desafortunado, tanto si no se creaba un órgano consultivo autonómico (en cuyo caso cabría preguntarse qué habría ocurrido con las competencias del Consejo de Estado, recogidas en los artículos 21 y 22 de su Ley Orgánica, que no tenían su correlato en la norma transcrita del Estatuto andaluz), como si se creaba, supuesto en que habría perdurado el problema del tratamiento a dar a esas específicas competencias consultivas que el Estatuto acotaba y confería expresamente al Consejo de Estado⁴¹, tildando esta situación de «*mutación estatutaria*», en un sentido análogo al que adquiere el término de «*mutación constitucional*», pues durante años se refirió a condicionantes de un contexto que ya estaban claramente superados⁴².

Para atajar esta situación que actuaba como un límite interno al desarrollo de las competencias de la Comunidad, se promulgó la Ley 8/1993, de 19 de octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía (vigente hasta el 1 de enero de 2004, año en que dicha Ley fue derogada por la Ley 4/2005, de 8 de abril⁴³). Mediante la misma se procedió a la creación del Consejo Consultivo de Andalucía y a la regulación de sus competencias (esta vez sí, sin reservas al órgano estatal, excluyendo cualquier remisión al Consejo de Estado), fijando como objeto del mismo servir de superior órgano consultivo en materia de disposiciones y actos del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así, como de aquellos otros asuntos que mediante precepto expreso de una Ley exigieran el dictamen respectivo del Consejo Consultivo⁴⁴.

41 PÉREZ VERA, E.: «El Consejo Consultivo de Andalucía». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 1/2003, Sevilla, 2003, pp. 288-289.

42 Así lo entendió posteriormente el propio Consejo Consultivo de Andalucía a través de la interpretación que hizo del dictamen 2/1994, de 26 de mayo de 1994 en el que se discutía la competencia para dictaminar un reglamento en desarrollo de la normativa estatal como proyecto de Decreto sobre elección de médico general y pediatra. Lo particular de este dictamen es que el propio Consejo Consultivo se declara a sí mismo competente para intervenir, y señala que «*hay que objetivar el precepto, prescindiendo de su componente subjetivo y entendiendo que el legislador estatutario lo único que pretendía era rodear de garantías las decisiones que se adoptaran en las concretas materias a que se refiere el artículo 44, mediante un examen previo de su legalidad y acierto*» al mismo tiempo que dictamina la conveniencia de que un órgano consultivo autonómico emita el dictamen «*por ser más acorde con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y más ajustada a los principios que rigen la actuación administrativa*».

43 A pesar de que esta Ley 8/1993, de 19 de octubre, apareció prácticamente un año después de la STC 204/1992, de 26 de noviembre, cabe retrotraer su proceso de elaboración al año 1988. Dicha Ley 8/1993, fue derogada por la Ley 4/2005, de 8 de abril, salvo en su Disposición Adicional Segunda, que fue desarrollada por el Reglamento Orgánico de 13 de diciembre de 2005.

44 Entre las novedades que incorpora la nueva Ley 4/2005, de 8 abril, que modifica a la Ley 8/1983, cabe destacar la ampliación del ámbito de actuación de esta institución, mediante el asesoramiento a las Entidades Locales, Universidades y Entidades y Corporaciones de Derecho Público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía. Introduce igualmente la figura de los Consejeros permanentes, cargos que podrán ocupar quienes hayan sido Presidentes de la Junta de Andalucía. También se atenderá, tanto en la fase de composición como de renovación, a criterios de participación paritaria, lo que implica una representación mínima de ambos sexos en un 40% del total de los miembros designados, así como a las modificaciones introducidas en relación a los dictámenes preceptivos, que se extenderán a los Proyectos de Estatutos de las Universidades y sus reformas, a la revocación de actos tributarios cuando la deuda supere los 30.000 euros, y los conflictos en aplicación de normas tributarias, los conflictos en defensa de la autonomía local, y las transacciones de entidades locales que superen el 5% de los recursos ordinarios del presupuesto. Por otro lado, en cuanto al funcionamiento de la Institución, se introduce la posibilidad de actuar en secciones, según su propio régimen de composición.

El artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía de 1981 resultó también clave en este proceso para crear los órganos consultivos, al tener recogida como competencia exclusiva de la Comunidad «la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno»⁴⁵. Finalmente, mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo⁴⁶, que reforma el Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante EAA), ha sido reconocida expresamente esta institución, señalando el artículo 129 su ámbito subjetivo: «1. El Consejo Consultivo de Andalucía es el superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos sus organismos y entes sujetos a Derecho público. Asimismo, es el supremo órgano de asesoramiento de las entidades locales y de los organismos y entes de Derecho público de ellas dependientes, así como de las universidades públicas andaluzas. También lo es de las demás entidades y corporaciones de derecho público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía, cuando las leyes sectoriales así lo prescriban. 2. El Consejo Consultivo ejercerá sus funciones con autonomía orgánica y funcional. Una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento».

Como señala Gamero Casado, de este reconocimiento estatutario se desprenden dos consecuencias: 1) que el Consejo Consultivo de Andalucía asesora a toda la Administración de la Comunidad Autónoma, pero sólo a la Administración, sin desempeñar funciones consultivas –al menos, en línea de principio- a otras instituciones que eventualmente podrían estar interesadas en acudir a su consejo, como es el caso de los órganos estatutarios previstos en el Capítulo IV del EAA: Defensor del Pueblo, Cámara de Cuentas, Consejo Económico y Social...; o incluso, en otros lugares del Estatuto, como el Parlamento de Andalucía que, a más de disponer de Letrados, también podría interesarse en recabar la opinión del Consejo Consultivo en ciertos asuntos, como la reforma de su Reglamento; y 2) que las entidades y corporaciones de Derecho público no integradas en la Administración de Andalucía sólo están incluidas en el ámbito subjetivo de intervención del Consejo Consultivo en la medida en que así lo establezcan las leyes sectoriales; en la noción de corporación de Derecho público se integran convencionalmente los colegios profesionales, cámaras agrarias, cofradías de pescadores, y mancomunidades de regantes; y debemos añadir también las Academias de Andalucía⁴⁷.

En todo caso cabe deducir, como continua este autor, una visión del Consejo Consultivo como órgano de asesoramiento del conjunto de las Administraciones de Andalucía que supera visiones reduccionistas de su papel que limitaban su intervención a la Administración territorial de la Junta de Andalucía, y ubica claramente al órgano en una posición nuclear o de centralidad en el ejercicio de la función consultiva, que se proyecta e irradia a todas las Administraciones andaluzas, aunque no sean autonómicas⁴⁸.

45 Este artículo fue una base competencial suficiente, pues en función del mismo se crearon instituciones no expresamente garantizadas a nivel estatutario como la Cámara de Cuentas, además del propio Consejo Consultivo de Andalucía.

46 Aprobado por la Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

47 GAMERO CASADO, E.: «Otras instituciones de gobierno», en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Thomson Civitas, Pamplona, 2008, pp. 942-943.

48 GAMERO CASADO, E.: «Otras instituciones de gobierno». *Óp. cit.* p. 943.

El diseño general del Consejo Consultivo de Andalucía obedece a la obligación de velar por la observancia y el cumplimiento de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Andalucía así como el resto del ordenamiento jurídico, en base a los principios de legalidad, seguridad jurídica y buen funcionamiento de la Administración pública de manera que garantice los derechos individuales de los ciudadanos (art. 1.3 de la Ley 4/2005).

En atención a su autonomía orgánica, el Consejo no dependerá de ninguna institución de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ni se integrará en ninguna Consejería de la Administración Autonómica. Estos rasgos constituyen elementos indisponibles para el legislador, auténticas «*garantías institucionales estatutarias*», que blindan su actividad y le confieren la debida objetividad e independencia, en base, a una posición de equidistancia institucional que mantiene respecto al resto de órganos del cuerpo jurídico-organizativo y administrativo⁴⁹, y así se lo reconoce el artículo 3 al señalar que, el Consejo Consultivo ejercerá sus funciones con autonomía orgánica y funcional, para garantizar su objetividad e independencia, y no entrará a conocer de los aspectos de oportunidad y conveniencia salvo que le sea solicitado expresamente, no pudiendo ser remitidos ulteriormente para informe a ningún otro órgano u organismo de la Comunidad aquellos asuntos que hayan sido dictaminados por el Consejo Consultivo, debido a la posición institucional que ostenta de superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de las Administraciones públicas.

5.2. ANÁLISIS DE LA ACTUAL CONFIGURACIÓN JURÍDICA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA: LÍMITES Y POTENCIALIDADES

5.2.1. El ámbito material del Consejo Consultivo de Andalucía

Una vez superada la dialéctica sobre la propia existencia y funcionalidad de los órganos consultivos, la cuestión se centra en determinar el ámbito material técnico del Consejo Consultivo. Se trata, sobre todo, de articular y clarificar las funciones que desempeñan, en general, dichos órganos consultivos dentro de su ámbito territorial y en las relaciones con su homólogo, el Consejo de Estado.

Como se sabe, en una primera fase de existencia, la práctica general ha estado marcada por la asunción de competencias que ostentaba hasta entonces el Consejo de Estado, a modo de «*inferencia natural*»⁵⁰ de las mismas a favor de los órganos consultivos autonómicos. Si

49 Cumpliendo con la remisión que efectúa la disposición final tercera de la Ley 2/2007, el Consejo Consultivo elaboró, y el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 273/2005, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Andalucía, que supone el instrumento adecuado para regular y desarrollar las cuestiones relacionadas con su funcionamiento, y el estatuto jurídico de sus miembros y personal de servicio.

50 JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.: «La Competencias del Consejo de Estado y los criterios de inferencia de competencias necesarios de los Consejos Consultivos Autonómicos». Revista Documentación Administrativa, núm. 244-244, enero-agosto 1966, p.317

bien se había criticado el tradicional inmovilismo del legislador andaluz en cuanto a la regulación del Consejo Consultivo se refiere, la tendencia a asumir nuevas materias ha ido en aumento en los últimos años, principalmente a raíz del último proceso de reformas estatutarias que se ha venido produciendo como demuestra el hecho de que el Consejo Consultivo de Andalucía en la última modificación legislativa introducida por la Ley 4/2005, de 8 de abril, extienda su labor de asesoramiento a las Entidades Locales, las Universidades Públicas andaluzas y las Entidades y Corporaciones de Derecho Público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía, suspendiéndose así el hábito de indeterminación que planeaba en el ejercicio de la acción consultiva sobre estos entes.

En este sentido, un esfuerzo legislativo clarificador es necesario (iniciado con las últimas reformas incorporadas y la proclamación de leyes que renuevan el cuerpo regulador de estos órganos) para mejorar la base de intervención respecto de aquellas competencias en las que la actuación de los órganos consultivos autonómicos pudiera concurrir con la del Consejo de Estado, con el ánimo de evitar potenciales conflictos de competencias; y también, por el hecho de que resulta saludable políticamente extender dichas competencias y, por tanto, ampliar las garantías previstas para estos asuntos. Desde esta perspectiva, junto al proceso de ampliación se requiere una profundización mayor de las mismas, exigiendo el dictamen preceptivo en aquellas materias que resulten trascendentes para garantizar el cauce legal de los numerosos procedimientos administrativos.

Las competencias atribuidas al Consejo Consultivo de Andalucía aparecen contenidas en el artículo 17 de la Ley 4/2005, en relación a los asuntos en los que el Consejo Consultivo de Andalucía será consultado preceptivamente (además de otros asuntos en que por su especial trascendencia o repercusión también fuera necesario). Estas materias son las siguientes⁵¹:

1. Anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía⁵².
2. Anteproyectos de leyes.
3. Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones.
4. Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.
5. Convenios o acuerdos de cooperación con otra Comunidad Autónoma, contemplados en el título V del Estatuto de Autonomía.

51 En cursiva aquellas modificaciones o novedades introducidas por la Ley 4/2005 respecto a la anterior Ley 8/1993, de 19 de octubre.

52 Cabe recordar a este respecto el dictamen 72/2006 del Consejo Consultivo de Andalucía, en relación con el anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

6. Conflictos de atribuciones que se susciten entre Consejerías.
7. Proyectos de Estatutos de las Universidades Públicas de Andalucía y sus reformas.
8. Transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten respecto de los mismos, cuando, en ambos casos, la cuantía litigiosa exceda de 300.000 euros.
9. Revocación de actos de naturaleza tributaria cuando la deuda supere los 30.000 euros y conflictos en la aplicación de la norma tributaria.
10. Expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Autónoma, en que la consulta venga exigida por Ley, en los supuestos contenidos en la misma, que se refieran, entre otras, a las materias siguientes: a) Reclamaciones administrativas de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a 60.000 euros; b) Anulación de oficio de los actos administrativos; c) *Recurso extraordinario de revisión*; d) Interpretación, modificación, resolución y nulidad de concesiones y contratos administrativos, cuando el precio del contrato sea superior a 600.000 euros para la interpretación y resolución, o que la cuantía de aquella exceda del 20 % del precio del contrato para la modificación, *así como de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales*; e) Modificación de figuras de planeamiento, que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de *parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos previstos en un plan, así como los supuestos de suspensión de instrumentos de planeamiento que competen al Consejo de Gobierno*; f) *Creación y supresión de municipios o alteración de términos municipales, constitución y disolución de Entidades Locales Autónomas y creación de Áreas Metropolitanas y demás asuntos en que la consulta venga exigida por la legislación de Régimen Local.*
11. *Expedientes tramitados por instituciones, entidades, organismos, Universidades y empresas en que, por precepto expreso de una Ley, deba pedirse dictamen al Consejo Consultivo.*
12. *Conflictos en defensa de la autonomía local.*
13. *Transacciones de las Entidades Locales que superen el 5 % de los recursos ordinarios de su Presupuesto.*
14. *Tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a Administraciones Públicas no pertenecientes a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Consejo Consultivo será competente para dictaminar cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 15.000 euros”.*

Se han adherido nuevas materias, pero ello no significa que estén cubiertas todas las cuestiones que se precisan, pues «aunque son todas las que están, no están todas las que son». Se trata de valorar, como se ha interpretado, si estas materias en realidad aciertan a identificar los asuntos «*más arduos o trascendentales*», aquellos llamados a «*arreglar la Administración*», como decían los antiguos textos reguladores del Consejo Real o de Estado o, son, fruto de ocurrencias ocasionales del legislador a las que el tiempo ha ido dando carta de naturaleza⁵³. En definitiva, se debe plantear la cuestión de si no sería mejor que el Consejo Consultivo atendiese a los asuntos más trascendentes para el devenir jurídico-administrativo de la Comunidad que supongan una verdadera vinculación con «*el interés general y la legalidad objetiva*» a los que hacía referencia la propia STC 204/1992, por encima de otros de menor interés a la hora de conformar una concreta doctrina legal.

Puesto que el Consejo Consultivo de Andalucía ha demostrado su solvencia técnica y su capacidad durante estos años de existencia, alcanzando estándares objetivos y cifras aceptables en el desarrollo de su labor, intensa, se le podría conceder un mayor margen de atribución en cuestiones fundamentales para el devenir de la Comunidad. Siguiendo a López Menudo, existen ámbitos de la actividad administrativa «*especialmente sensibles o necesitados de dicha garantía*», supuestos como la expropiación forzosa; la gestión y explotación del dominio público o de los bienes patrimoniales; el otorgamiento de grandes concesiones demaniales o de servicios públicos; las decisiones con grave incidencia sobre los espacios naturales, la fauna o la flora; el ejercicio de la potestad sancionadora; la intervención en el campo del patrimonio histórico; el complejo mundo de la ordenación del territorio y del urbanismo⁵⁴, materias todas ellas cuya intervención del Consejo Consultivo sería deseable. No obstante, en esta línea, debe plantearse la conveniencia de una incorporación masiva de competencias ya que podría peligrar el carácter consultivo de estos órganos acercándose a la naturaleza jurídica de los órganos administrativos activos. En relación con esta idea, además, resulta posible extraer un catálogo de materias en las que la intervención del Consejo Consultivo no está fijada en base a un criterio puramente objetivo, sino que su atribución queda al amparo de una suerte de «*mando y obra*» del legislador.

Para fijar las competencias, al legislador -tanto estatal como autonómico- se le debe exigir un seguimiento permanente del sistema, una evaluación continua del número y clase de las competencias atribuidas a estos órganos⁵⁵, ya que, ante un régimen competencial que viene

53 LÓPEZ MENUDO, F.: «Evolución de la competencia objetiva de los Órganos Consultivos». *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*. Consejo Consultivo de Andalucía, Junta de Andalucía, Granada, 1998, p.144.

54 LÓPEZ MENUDO, F.: «Evolución de la competencia objetiva de los Órganos Consultivos». *Óp. Cit.*, p. 145.

55 LÓPEZ MENUDO continúa: «es comprensible que la percepción de los Consejos Consultivos como trasuntos de un órgano del abolengo del Consejo de Estado y herederos de buena parte de sus competencias pueda dar pie a entender que la nómina de los supuestos de intervención preceptiva constituye una obra acabada, ungida de una cierta mítica que la hiciera cerrada e inmutable. Pero tal impresión no se corresponde con la realidad histórica. Desde las cláusulas abiertas de los antiguos textos - como en *Las Partidas*, en que la función consultiva consistía en "hacer justicia y derecho a la gente" - hasta las minuciosas listas de atribuciones en la actualidad hay un largo camino, sembrado de competencias muy diversas, que fueron y ya no son. Al cabo, todo es efímero y mudable; incluso las competencias de los Órganos Consultivos», en LÓPEZ MENUDO, F.: «Evolución de la competencia objetiva de los Órganos Consultivos» *Óp. Cit.*, p. 152.

prácticamente impuesto a imagen y semejanza del empleado por el Consejo de Estado, es presumible una necesaria adaptación de funciones en base a las características socio-jurídicas de la Comunidad pues, las competencias de uno y otro órgano responden a criterios diferentes como, por ejemplo, el hecho de que se limiten ciertas materias al Consejo de Estado para evitar un posible colapso de su actividad ante la excesiva carga de asuntos y el extenso ámbito territorial en el que opera⁵⁶.

Ante esta situación, existen materias que deben desarrollar la posibilidad de establecer dictamen preceptivo en base a sus respectivas leyes sectoriales, como sucede, por ejemplo, en el ámbito de determinados desarrollos legales sectoriales como el urbanismo, el desarrollo de la actividad administrativa en el régimen local y de contratación, o en materia de responsabilidad de la Administración pública.

5.2.2. El ejercicio de la función consultiva en el desarrollo de la actividad ejecutiva, administrativa, legislativa y de control

Aunque los asuntos «*estrella*» siguen siendo el dictamen preceptivo que se requiere para los anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía y anteproyectos de leyes, a los que ya se ha hecho referencia dentro de la función de control de los órganos consultivos, conviene analizar siquiera, brevemente, la competencia que tiene atribuida el Consejo Consultivo para proyectar un control preventivo, esta vez sobre la potestad reglamentaria de la Administración, especialmente importante debido al fenómeno de intensificación y multiplicación de la actividad reglamentaria en el ámbito del Derecho Administrativo. Esto provoca una importante deslegalización y proliferación de actos procedentes del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración y del cotidiano actuar administrativo, que responde, a la necesaria celeridad y prontitud con que los responsables políticos deben adoptar decisiones incompatibles con la relativa lentitud de los procedimientos parlamentarios⁵⁷. Es, consecuentemente, en el desarrollo de esta actividad reglamentaria y administrativa donde las garantías de los ciudadanos se pueden ver mayormente afectadas, debido a su enorme profusión y la dificultad de establecer mecanismos de control eficaces sobre estos tipos normativos.

El Consejo Consultivo interviene, como señala en el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, «*en los proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones*»

56 Ello conlleva que se pueda producir una situación en la que las Comunidades Autónomas no utilicen el margen de manobra del que disponen para asumir nuevas competencias en función de su capacidad de autogobierno, de tal manera que se llegue a producir una situación en la que el Consejo de Estado vea reducido su ámbito competencial ante el auge de los Consejos Consultivos autonómicos y, de otro lado, desde la perspectiva del legislador autonómico, no se llegue a completar ese trasvase de funciones ante las dificultades de la Administración autonómica a la hora de adaptar el nuevo modelo a las circunstancias y exigencias actuales, más allá de las competencias que le son atribuidas. Ello, sin que se deban asumir competencias específicamente designadas a otros órganos, sino adaptando coherentemente las competencias del Consejo Consultivo a las necesidades que se plantean.

57 Vid. CANO BUESO, J.: «Consolidación de los Consejos Consultivos...». Óp. cit. p. 67

en una reproducción literal del precepto existente a nivel estatal para el Consejo de Estado (artículo 22.3 de la LOCE) por lo que, los problemas que derivan de su regulación, quedan así extraídos de igual manera al ámbito autonómico. Entre ellos está el de determinar exactamente a qué reglamentos se refiere el precepto, lo que ha provocado un esfuerzo interpretativo del Consejo Consultivo en base a sus competencias para «controlar» la actividad reglamentaria que se ha dirigido, por lo general, hacia una interpretación extensiva de sus funciones, conteniendo, como mínimo, los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de las leyes.

Queda sin aclarar, no obstante, qué sucede con los reglamentos independientes, aquellos que no se desarrollan en base a una ley. Sería importante precisar un tratamiento legal unitario para todas las formas reglamentarias, pues como se ha señalado, resulta paradójico que «la intervención preceptiva del órgano consultivo se produce en los procedimientos de elaboración de reglamentos autonómicos habilitados por la ley como garantía del sometimiento al principio de legalidad, mientras que la legitimidad de los reglamentos independientes sólo podrá ser enjuiciada tras su aprobación por los órganos jurisdiccionales⁵⁸», lo que admitiría sólo un control previo por parte de los reglamentos ejecutivos, quedando el resto avocados únicamente a un control normativo posterior. De ahí la necesidad como apunta la doctrina de extender esta labor a todas las formas reglamentarias en defensa de la legalidad objetiva que se persigue, persiguiendo un control sobre todos aquellos reglamentos que pueden ser sometidos a una valoración legal⁵⁹.

El Consejo Consultivo también interviene en aquellos procesos que pueden lesionar el ámbito de autonomía de la Comunidad o la Administración local, donde se exige la intervención consultiva previa a la interposición del recurso de inconstitucionalidad. Del mismo modo, este requerimiento actúa sobre conflictos planteados en defensa de la competencia. Así aparece reflejado en el artículo 75 ter 3) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)⁶⁰; la Ley del Consejo Consultivo, de hecho, no hace sino actuar en consonancia con dicho precepto.

58 Vid. GALERA VICTORIA, A.: *Constitución, función consultiva y Estado autonómico*. Óp. Cit. p.193. Como se ha apuntado, las últimas interpretaciones doctrinales apuntan también a extender este control a los Reglamentos que se desarrollan en función de la legislación básica estatal y europea; en el ámbito autonómico debería realizarse este control de legalidad a aquellas disposiciones reglamentarias desarrolladas por el ejecutivo, a excepción de los reglamentos organizativos, los cuales se crean en función de otros criterios

59 Favorable a esta posibilidad se ha manifestado, entre otros, Font i Llovet quien sostiene que no sólo los reglamentos ejecutivos, sino también los independientes deben someterse a consulta cualificada, precisamente por su mayor distancia respecto del parámetro de legalidad y por la mayor dificultad de un efectivo control judicial posterior. Vid. id. FONT I LLOVET, T.: «Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local». Op. cit. p. 406.

60 El art. 75 ter 3) LOTC dispone lo siguiente: «una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado».

El artículo 3.2 de la Ley 4/2005, por su parte, excluye la posibilidad de intervenir en asuntos que estén «*influenciados políticamente*», disponiendo que el Consejo Consultivo «*no entrará a conocer los aspectos de oportunidad y conveniencia salvo que le sea solicitado expresamente*». Este requisito no rige para todos los órganos consultivos, y por ejemplo, el Consejo de Estado no tiene atribuida esta limitación, que supone, un confinamiento a lo estrictamente jurídico; de esta forma el artículo 2.1 de la LOCE permite valorar «*los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan 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*». Consecuentemente, esta cláusula viene a restringir los supuestos de intervención. El problema está en fijar qué significa exactamente «*aspectos de oportunidad y conveniencia*», claramente ligados al ámbito de lo subjetivo, pues éstos actúan como un mandato negativo de intervención, excluyendo la participación del Consejo incluso ante cuestiones de alta relevancia jurídica. Tal y como se ha destacado en este sentido, es excesivamente restrictiva la prohibición generalizada de que se produzcan dictámenes sobre la oportunidad o conveniencia, ya que en multitud de ocasiones es muy difícil establecer la línea divisoria entre la legalidad estricta y la conveniencia⁶¹. Si, la finalidad del Consejo Consultivo es defender la legalidad objetiva evitando el juicio político, sería conveniente precisar aquellos supuestos en los que el dictamen puede no reducirse a consideraciones de estricta legalidad y, por tanto, le estaría permitido al Consejo entrar en valoraciones de oportunidad y conveniencia, asumiendo cierta autonomía para fijar un criterio que resulte moderado.

Sería necesario reflexionar, por último, acerca del efecto vinculante de los dictámenes, así como de los escasos supuestos donde éstos se valen, pues como dice el artículo 4.2 de la Ley 4/2005, «*los dictámenes no serán vinculantes, salvo en los casos que así se establezca en las respectivas leyes*»; en la práctica la legislación sectorial que se remite a un dictamen vinculante es muy reducida⁶². En cualquier caso, sería razonable exigir una motivación reforzada cuando el órgano consultante se aparte del dictamen emitido, y no una motivación «*con una sucinta referencia de hecho y fundamentos de Derecho*» como señala el artículo 54.1.c) de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), al referirse a las decisiones que se aparten del criterio del órgano consultivo.

61 ROCA ROCA, E.: «Los Consejos Consultivos en la Comunidades Autónomas.» *XIX Jornadas de Estudio, Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*. Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Civitas, Madrid, 1998, p. 725.

62 Cuando la Administración consultante se aparta del dictamen vinculante se contradice una obligación que conlleva una responsabilidad grave, ya que el efecto jurídico que se genera con tal proceder es la nulidad de pleno derecho del acuerdo adoptado. En tales situaciones, el Consejo traslada esta circunstancia a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma por si éstos estiman procedente la impugnación de la resolución en que tal circunstancia concurre.

Aunque la cuestión de un dictamen vinculante encerraría un auténtico control, el hecho de que éstos sólo sean vinculantes en determinados casos (en materia urbanística⁶³ y de revisión de oficio fundado en causa de nulidad), afecta intensamente a su eficacia, pues aunque siguen teniendo un interés orientativo, doctrinal, de propuesta y soporte interpretativo en las decisiones adoptadas por la Administración, el carácter vinculante, en asuntos tasados y específicos, actuaría con mayor eficacia. Sin embargo, el hecho de que el dictamen no resulte vinculante, no significa desvirtuar su aporte al sistema, pues como señala De La Quadra Salcedo, su «*mayor eficacia radica, tanto en el ámbito de la creación del Derecho, como en la substanciación de los procedimientos administrativos, en el momento en que se ejerce*»⁶⁴. De otro lado, una desatención general y reiterada de la doctrina consultada, supondría una «*profanación o desnaturalización*» del fundamento por el cual estos órganos se instituyen, y por tanto, podría desvirtuar la finalidad perseguida. El disentimiento es una manifestación pública legítima de desacuerdo que puede producirse, e incluso tiene por que producirse, pero de ahí a contradecir sistemáticamente la doctrina del órgano consultado, existe una brecha que puede conducir a la discrecionalidad o incluso a márgenes de indeterminación contrarios al principio de seguridad jurídica.

5.2.3. Composición, funcionamiento, procedimiento y actividad del Consejo Consultivo de Andalucía

a) La Composición del Consejo Consultivo de Andalucía

La Ley 4/2005 del Consejo Consultivo de Andalucía (art. 5 y ss.), señala que el Consejo Consultivo está constituido por el Presidente, los Consejeros permanentes, los Consejeros electivos y los Consejeros natos. También estará asistido por un Secretario General, que actuará con voz y sin voto, y su participación responderá a criterios paritarios, de tal forma que ambos sexos deberán estar representados en al menos, un cuarenta por ciento de los miembros en cada caso designados. El Presidente será nombrado por Decreto del Presidente de la Junta de Andalucía, oído el Consejo de Gobierno, entre juristas de reconocido prestigio con al menos diez años de trayectoria profesional (art. 6). El cuerpo de Consejeros permanentes estará formado por aquellas personas que hayan desempeñado el cargo de Presidente de la Junta de Andalucía, y estará sujeto a un régimen de incompatibilidades con otro cargo público (salvo que se dedique a la labor

63 En los supuestos de modificaciones de figuras de planeamiento, que tienen por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos previstos en un Plan, así como aquellas que eximan de la obligatoriedad de hacer reservas de terrenos destinados a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, en el art. 36.2.c).2ª, de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. También el art. 35. 2 y art. 31.4 de esta misma Ley, atribuyen importantes prerrogativas al Consejo al señalar concretamente el primero de ellos lo siguiente: «cuando resulte necesario para salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, previa audiencia al municipio o municipios afectados y dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, podrá suspender motivadamente, en todo o parte de su contenido y ámbito territorial y para su innovación, cualquier instrumento de planeamiento por un plazo de hasta dos años. En el plazo de seis meses desde el acuerdo de suspensión se establecerán las normas sustantivas de ordenación aplicables transitoriamente en sustitución de las suspendidas, y se concretará, en su caso, el ámbito y los efectos de dicha suspensión».

64 DE LA QUADRA SALCEDO, T.: "El Consejo de Estado en un Estado social y democrático de Derecho", en *Gobierno y Administración de la Constitución*, vol. I. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, pp. 221 y ss.

investigadora y docente). Lo que se pretende así es aprovechar la experiencia institucional de estas personas para que puedan aportar sus conocimientos adquiridos durante el desempeño de sus cargos. Consejeros electivos, serán seis, y serán nombrados entre profesionales del Derecho con una trayectoria profesional de al menos diez años; deberán dedicarse a su cargo con carácter exclusivo y a tiempo completo. Igualmente, existe la posibilidad de nombrar hasta seis Consejeros electivos más que desempeñen sus funciones sin exclusividad. El cargo para todos los Consejeros electivos es de cinco años, con posibilidad de ser reelegidos una sola vez; en este sentido se amplía en un año el mandato con respecto a lo dispuesto en la anterior Ley 8/1993, de 19 de octubre. Por último, tendrán la consideración de Consejeros natos las siguientes personalidades: el Presidente de una de las Reales Academias de Legislación y Jurisprudencia de Andalucía, designado por el Instituto de Academias de Andalucía, el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, un representante del Colegio Andaluz de Colegios de Abogados designado de entre los decanos de dichos Colegios, el Director General competente en materia de Administración Local y el Jefe de Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía; todos ellos conservarán tal condición durante el tiempo que ostenten el cargo que les dio acceso a la misma.

Esta composición adopta una forma que incluye consejeros natos, permanentes y electivos. Para una parte de la doctrina, el nombramiento de estos últimos por Decreto del Consejo de Gobierno supone introducir un elemento contrario a su garantía estatutaria de independencia, acercándose a la configuración de los órganos *staff on line* a los que nos referíamos más arriba, por su procedimiento de elección —a través de Decreto por el Consejo de Gobierno— y la posibilidad que tienen de ser reelegidos, lo que puede desvirtuar la independencia entre el órgano consultante y consultado⁶⁵. A diferencia de lo que sucede en Andalucía, otras Comunidades Autónomas establecen un sistema de designación mixta para elegir a sus consejeros, donde el Parlamento interviene decisivamente⁶⁶. Como señala López Menudo, la emergencia de ese cariz político en la figura de los órganos consultivos puede conducir a la confianza o desconfianza hacia estos órganos por parte de los responsables políticos y, al cabo, a la tentación de asegurarse la lealtad de los miembros elegibles, lo que evidentemente puede suponer el alejamiento o incluso el abandono del postulado de la imparcialidad y la solvencia técnica que no es un mero desiderátum sino, un requisito necesario para la validez de sus actos⁶⁷. De esta manera se diferencian dos modelos: uno más próximo al ámbito de decisión del ejecutivo autonómico, y otro, que otorga mayores poderes al Parlamento para decidir esta cuestión casi siempre, mediante un procedimiento mixto.

No existe un modelo perfecto de representatividad, pero sí se debe procurar proporcionar al órgano autonomía orgánica y funcional e independencia en su actuación administrativa. Esta cuestión va inexorablemente ligada al status de sus consejeros, no

65 En este sentido, la figura de los Consejeros permanentes también puede introducir elementos de estaticidad en sus argumentos por el tiempo que se mantienen en el cargo (hasta los sesenta y cinco años).

66 Así, por ejemplo, entre otros, como ya se ha referido más arriba, el Consejo de Garantías Estatutarias mantiene un sistema de designación mixta, donde los miembros se elegirán en sus dos terceras partes a propuesta del Parlamento por mayoría de tres quintas partes de los Diputados, y una tercera parte a propuesta del Gobierno.

67 LOPEZ MENUDO, F.: «El Consejo Consultivo y el Sistema Jurídico de Andalucía» Óp. Cit., p. 63.

sólo en lo relativo a la elección de los mismos sino también, en cuanto a su régimen de incompatibilidades y la suspensión y cesación de funciones⁶⁸. Igualmente es fundamental para preservar un equilibrio sano de la institución, el respeto a la voluntad por mantener la perseguida *equidistancia institucional* de la Administración. En este sentido, es importante atender los criterios jurídico-organizativos en los que se proyectan estos órganos consultivos.

b) Funcionamiento y procedimiento del Consejo Consultivo de Andalucía

En cuanto a su *funcionamiento* (art. 20 y ss. de la Ley 4/2005), el Consejo Consultivo actuará en Pleno, en Comisión Permanente y, en su caso, en secciones (novedad incorporada en la última modificación legislativa de 2005). El Pleno deberá dictaminar aquellos asuntos que se refieran a anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía o anteproyectos de leyes. En los restantes casos, el dictamen será realizado por la Comisión Permanente y las Secciones. Si se trata de un dictamen facultativo por lo general le corresponde a la Comisión Permanente resolverlo, sin embargo, si el asunto tratado es de especial importancia, el Presidente de la Junta de Andalucía o el Consejo de Gobierno podrán requerir el dictamen del Pleno. La Comisión permanente estará constituida por el Presidente y seis Consejeros electivos con dedicación a tiempo completo, estando las secciones también constituidas por Consejeros electivos a tiempo completo en el número que designe el Presidente.

Por su parte, están autorizados para recabar el dictamen el Presidente de la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros. En el caso de las universidades, la petición la realizará el Rector, y en el de las corporaciones u organismos públicos, quien ostente su representación. Los Presidentes de las Entidades Locales de Andalucía solicitarán al Consejo Consultivo el dictamen en los supuestos previstos en la legislación. Finalmente, los acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta, teniendo el Presidente voto de calidad, existiendo, lógicamente, la posibilidad de emitir voto particular por parte de aquellos consejeros que discrepen con la decisión mayoritaria finalmente adoptada. El quórum estará constituido por al menos la mayoría absoluta de sus miembros, debiendo estar presente la figura del Presidente y del Secretario, o en cualquier caso, de quienes les representen o sustituyan en ese momento.

68 Pues en cuanto al cese, como se ha establecido, debe estar en cualquier caso asegurado que no pueda tener lugar como consecuencia del modo en que lleva a cabo su ejercicio, o del sentido de la participación en la redacción o en el voto a los informes o dictámenes suscritos por el correspondiente órgano. Vid. EMBID IRUJO, A.: «Los principios jurídicos necesarios en la organización de los Consejos Consultivos autonómicos». *Revista Documentación Administrativa*, núm. 244-245 enero-agosto 1996, p.348. Otras cuestiones que también deben quedar selladas es el régimen de privilegios del gozarán los miembros del órgano consultivo durante el tiempo que ostenten el cargo, así como otros factores como referidos a sus facultades autoorganizativas, como son la de elaborar su propio Reglamento y proponerlo al Consejo de Gobierno para su aprobación, o la posibilidad de confeccionar su propio presupuesto, a las que hace referencia el Capítulo III (art. 21 y ss.) del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Andalucía.

Respecto al procedimiento (artículo 25 y siguientes de la Ley 4/2005) se asumirá el compromiso de resolver en un plazo dependiendo del asunto de que se trate. Las consultas, no obstante, deben ser evacuadas en un plazo máximo de treinta días desde la recepción del correspondiente dictamen. Será de veinte días únicamente el plazo, para aquellos proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones, los recursos de inconstitucionalidad, y los conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional. Si el asunto se tramita como urgente, el plazo máximo de resolución será de quince días, salvo que el Presidente de la Junta de Andalucía o el Consejo de Gobierno fijen uno inferior.

En cuanto al personal de este órgano, cabe destacar la existencia de un cuerpo propio de letrados al servicio del Consejo Consultivo encargado de prestar asistencia técnica; el letrado Mayor es el encargado de examinar la admisibilidad de las solicitudes de dictamen y la suficiencia de documentación, además, coordina a los demás letrados y supe al titular de la Secretaría General. También están los asesores técnicos, y el personal administrativo de apoyo.

Finalmente, una vez concluida la deliberación, los dictámenes⁶⁹ se remiten a la autoridad consultante, quien tiene la posibilidad de asentir o disentir con la decisión del Consejo Consultivo. Si conviene con la decisión, hará constar la fórmula «de acuerdo con el Consejo Consultivo»; si por el contrario disiente con lo expresado, utilizará la fórmula «oído el Consejo Consultivo de Andalucía».

69 Con valor indicativo, durante el año 2009, el Consejo Consultivo de Andalucía registró las siguientes cifras en torno a su actividad: los dictámenes solicitados al Consejo fueron 873 (718 en sentido favorable, 100 en sentido desfavorable y 55 devueltos). 11 de estos dictámenes se refirieron a anteproyectos de Ley, 2 a proyectos de Decreto Legislativo, 41 a proyectos de Decreto y orden, 2 a convenios y 1 a conflictos de la competencia. De los 610 asuntos que contaron con resolución acumulada por parte de los órganos consultantes, se estimaron de acuerdo a lo dictaminado por el Consejo el 95% de los mismos (577), por sólo el 5% que, oído el Consejo Consultivo, no siguieron su dictamen. El tiempo empleado para emitir el dictamen ha sido de entre 20-30 días en el 54% total de los asuntos, de entre 10-20 días en el 45%, y de menos de 10 días en el 1%. Los Ayuntamientos han sido la Administración autonómica que mayor número de consultas han remitido (324), seguidos de cerca por la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía (317). De entre las provincias de la Comunidad, Málaga ha sido la que mayor porcentaje de dictámenes ha generado, con un 31% del total, por delante de Cádiz 18%, Sevilla 13%, Granada 10%, Huelva 9%, Almería 8%, Jaén 6% y Córdoba 5%. Los asuntos referidos a la responsabilidad patrimonial de la Administración encabezan la lista, suponiendo el 55% del total de dictámenes emitidos (483), seguidos por los asuntos de contratación administrativa 18% (156), la revisión de oficio 12% (107), y el urbanismo 7% (59). Desde el año 1994 (en que se elaboró la memoria del Consejo Consultivo por primera vez), hasta 2009 (año de las últimas cifras publicadas), el volumen de dictámenes solicitados no ha parado de ascender, incrementándose en un número de 65 respecto a 2008. Vid. Ref. *Memoria Consejo Consultivo de Andalucía, 2009*. Op. cit. pp. 66 y ss.

VI. OTROS ÓRGANOS CON FUNCIONES CONSULTIVAS EN ANDALUCÍA

6.1. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL⁷⁰

Tal como se recoge en la Exposición de Motivos de su Ley de creación 5/1997, de 26 de noviembre, el Consejo Económico y Social de Andalucía responde a la aspiración de los agentes económicos y sociales de reforzar los mecanismos de participación y de asunción de responsabilidades como actores directos del sistema productivo. Así, en el apartado X del I Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía, firmado el 17 de mayo de 1993, se contempla la creación del Consejo Económico y Social de Andalucía, a fin de que las opiniones y planteamientos de los agentes económicos y sociales sean tenidos en cuenta en el proceso de adopción de decisiones por parte del Gobierno de la Comunidad, en lo que pueda afectar a los intereses que les son propios. Supone un cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate sobre cuestiones socioeconómicas y laborales. En este sentido, se instituye la función consultiva del Consejo Económico y Social, que se ejerce en relación con la actividad normativa del Gobierno en materia socioeconómica y laboral.

El Consejo Económico y Social de Andalucía fue constituido en 1999 tras la promulgación de la Ley 5/1997 de 26 de noviembre. Nace como un órgano colegiado y con carácter consultivo para el Gobierno de la Comunidad Autónoma andaluza tanto en materia económica, como social, actuando siempre con total autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. Como órgano representante de la capacidad de autogobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se desarrolla en consonancia al artículo 9.2 de la Constitución, mandato que impone a los poderes públicos la función de promover las condiciones para la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran en la sociedad sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Se considera a este fin como sujetos singulares, a los sindicatos de los trabajadores y a las asociaciones empresariales que contribuyen a la defensa de los intereses que les son propios, reafirmando así su papel en el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho.

El Consejo Económico y Social encuentra reconocimiento estatutario e institucional a través del artículo 132 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo, y que dispone lo siguiente: «1. El Consejo Económico y Social de Andalucía es el órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia económica y social, cuya finalidad primordial es servir de cauce de participación y diálogo permanente en los asuntos socioeconómicos. 2. Una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento».

⁷⁰ Para un análisis más exhaustivo de este órgano consultivo andaluz, pueden consultarse, entre otras, las siguientes referencias: VÉLEZ TORO J.A.: «Comentarios a la Ley del Consejo Económico y Social de Andalucía». *Actualidad administrativa*, núm. 8, 1999, pp. 193-218, y GÓMEZ GORDILLO, R.: «El Consejo Económico y Social de Andalucía». *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 54, 2000, pp. 95-110.

Entre las funciones del Consejo Económico y Social, se encuentran las siguientes: emitir con carácter preceptivo informes sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales, así como proyectos de decretos, exceptuando los anteproyectos de Ley de Presupuestos; en segundo lugar, la realización de estudios, informes o dictámenes con carácter facultativo sobre asuntos económicos y sociales que hayan sido solicitados por el Consejo de Gobierno; en tercer lugar, la realización de estudios por propia iniciativa y, por último, la elaboración de una memoria anual de actividades en los cinco primeros meses de cada año, que presentará ante el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, además, de cualesquiera otras que las disposiciones legales le encomienden (art. 4 de la Ley 5/1997).

El Consejo Económico y Social de Andalucía, está formado por dos órganos colegiados y tres unipersonales (art. 8 y ss. de la Ley 5/1997). Son órganos colegiados la Comisión Permanente y el Pleno. El Pleno⁷¹, órgano supremo de decisión y formación de la voluntad del Consejo, está integrado por la Presidencia y 36 miembros, pertenecientes a organizaciones sindicales (grupo primero), empresariales (grupo segundo) y sociales (grupo tercero), y está asistido por la Secretaría General. La Comisión Permanente es el órgano de gobierno del Consejo y está compuesto por los tres órganos unipersonales (la Presidencia, las dos Vicepresidencias y la Secretaría General), y por un representante de cada uno de los tres grupos que conforman el Consejo. El Pleno se reúne con carácter ordinario cada dos meses y, con carácter extraordinario, a iniciativa de la Presidencia o, de, al menos, un tercio de sus miembros. La Comisión Permanente, por su parte, se reúne con carácter ordinario al menos, una vez al mes, y con carácter extraordinario en caso necesario. Las Comisiones de Trabajo, se reúnen cada vez que las necesidades del Consejo así lo requieren⁷².

Los órganos unipersonales pertenecientes al Consejo Económico y Social son: La Presidencia, que ejerce la representación del Consejo Económico y Social de Andalucía y dirige su actuación; Las Vicepresidencias que colaboran con la Presidencia en la dirección del Consejo sustituyéndolo en caso necesario; la Secretaría General, que ejerce la dirección administrativa y técnica de los órganos del Consejo y vela porque éstos actúen conforme a los principios y normas que han de regir su actuación.

71 El Pleno se compone de la siguiente forma: grupo primero, integrado por 12 miembros en representación de las organizaciones sindicales; grupo segundo, formado por 12 miembros en representación de las organizaciones empresariales; grupo tercero, compuesto por 12 miembros, cuya procedencia se reparte en representación de consumidores y usuarios con dos miembros, en representación del sector de la economía social con otros dos miembros, en representación de las Corporaciones Locales y las Universidades con un miembro cada una de ellas y por último, otros seis expertos independientes en las materias que sean competencia del Consejo.

72 Para un mejor funcionamiento, el Consejo Económico y Social de Andalucía se articula a través de Comisiones de Trabajo. Actualmente son seis, cuatro de ellas creadas por el Reglamento del Consejo (Economía y Desarrollo; Políticas Sectoriales; Empleo y Formación; y Políticas Sociales) y otras dos creadas a instancias del Pleno (Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; e Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación).

El Consejo Económico y Social de Andalucía constituye, en definitiva, una plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación al estar representado por un amplio espectro de organizaciones sindicales, empresariales, de consumidores y usuarios, economía social, corporaciones locales, universidad y expertos en el ámbito socioeconómico y laboral, por lo que actúa como un canal de comunicación permanente entre la sociedad y el gobierno. Además de su Ley de Creación, se rige el Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento, aprobado a tal efecto por el Pleno en el año 2000⁷³.

6.2. LA COMISIÓN CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

La Comisión Consultiva de Contratación Pública se creó en base al Decreto 54/1987, de 25 de febrero, dentro de las competencias en materia de organización y estructura de las instituciones de autogobierno que tiene reconocidas la Comunidad Autónoma de Andalucía, en desarrollo de las competencias legislativas y de ejecución de contratos administrativos así como la competencia exclusiva en el procedimiento administrativo derivado de su organización propia, tal cual se reconocía en el entonces vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 (artículos 13.1, 15.1.2 y 13.4, respectivamente).

Desde la creación de dicha Comisión Consultiva de Contratación Pública, se han producido importantes cambios⁷⁴ en la legislación contractual que han hecho necesario abordar la actualización de su regulación mediante el Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, que deroga el Decreto 54/1987, de 25 de febrero. Este Decreto 93/2005, a su vez, ha sufrido modificaciones como consecuencia de la reciente entrada en vigor del Decreto 39/2011, de 22 de febrero, que establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, y regula el régimen de bienes y servicios homologados⁷⁵. Ello ha supuesto pequeños cambios en la estructura de esta Comisión, cambiando la parte final de su denominación, para convertirse en Comisión Consultiva de Contratación Pública, en lugar de dejando de ser "Contratación Administrativa".

73 Reglamento Interno de Organización y Funcionamiento, aprobado por el Pleno el 12 de enero de 2000 y publicado en BOJA núm. 53, de 6 de mayo de 2000.

74 Estos cambios se refieren a: la regulación del Registro de Contratos, que queda adscrito a la Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Economía y Hacienda y bajo la dependencia directa de la Comisión Consultiva de Contratación (artículo 2 de la Orden de 23 de enero de 1995); las modificaciones introducidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas mediante el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y de su Reglamento general mediante el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre; finalmente, el artículo 122 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, contempla el sometimiento de las entidades privadas vinculadas o dependientes de la Junta de Andalucía en determinados aspectos, a la regulación administrativa de contratos.

75 El Decreto 39/2011, a través de su disposición final segunda, modifica algunos aspectos relacionados con esta Comisión y cómo éstos quedan ahora recogidos en el Decreto 93/2005, de 29 de marzo.

Teniendo en cuenta esta modificación, la Comisión se define en el art. 1 del Decreto 93/2005 como el órgano colegiado consultivo específico en materia de contratación del sector público de la Administración de la Junta de Andalucía, de sus agencias y de las demás entidades públicas y privadas vinculadas, dependientes o de titularidad de aquella que deban sujetar su actividad contractual a lo dispuesto en la legislación de contratos del sector público. Asimismo nos dice el apartado segundo de este mismo precepto que, la Comisión podrá ser consultada por las entidades que integran la Administración Local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por las universidades públicas andaluzas y por las organizaciones empresariales con representatividad en la Comunidad Autónoma de Andalucía en los distintos sectores afectados por la contratación del sector público.

En este contexto, la nueva normativa regula la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Pública como órgano colegiado consultivo específico en materia de contratación administrativa de la Junta de Andalucía, de sus agencias y demás entidades públicas y privadas vinculadas dependientes, o de titularidad de aquella, que deban sujetar su actividad contractual a lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, asignándole, a nivel autonómico, funciones similares a las que en el ámbito estatal corresponden a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

La nueva regulación ha ampliado el ámbito subjetivo que faculta a elevar consultas a esta Comisión, previendo que las entidades que integran la Administración local andaluza y las universidades públicas andaluzas puedan solicitar informes en materia de contratación administrativa, así como las organizaciones empresariales con representatividad en los distintos sectores afectados por la contratación administrativa.

La Comisión Consultiva de Contratación Administrativa queda adscrita a la Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Economía y Hacienda, conforme establece el Decreto 239/2004, de 18 de mayo, de estructura orgánica de dicha Consejería. Entre las funciones (art. 3.1 del Decreto 93/2005) que le corresponden a esta Comisión se encuentran la de informar sobre cualquier asunto o materia de contratación administrativa y, en especial, y con carácter preceptivo, las siguientes: a) Los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias sobre contratación del sector público; b) Los pliegos de cláusulas administrativas generales y los pliegos de prescripciones técnicas generales que hayan de regir la ejecución de la prestación, con carácter previo a su aprobación; c) Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y los pliegos de prescripciones técnicas particulares que propongan la inclusión de estipulaciones contrarias a los respectivos pliegos generales; d) La celebración de contratos con personas que no estén clasificadas cuando este requisito sea exigible, en los supuestos en que por el órgano de contratación se considere conveniente para los intereses públicos, previamente a la autorización por el Consejo de Gobierno de tal exención.

Asimismo, corresponde a la Comisión Consultiva de Contratación Pública (art. 3.2 del Decreto 93/2005): a) Informar a solicitud de los órganos de contratación, cuando estos consideren que las circunstancias concurrentes así lo aconsejen, en los supuestos en que se presuma fundadamente que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de bajas desproporcionadas o temerarias; b) Formular las recomendaciones pertinentes, con carácter general o a un determinado órgano de contratación, si de los estudios sobre los contratos del sector público se dedujeran conclusiones de interés para la Administración; c) El examen y valoración de la memoria anual sobre contratación elaborada de acuerdo con los datos contenidos en el Registro de Contratos; d) Proponer a la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda la resolución procedente sobre prohibición de contratar, en los supuestos previstos legalmente, cuando corresponda su declaración a la Administración de la Junta de Andalucía; e) Elaborar y proponer y, en su caso, adoptar en el ámbito de su competencia, las normas, instrucciones y medidas generales que considere necesarias en relación con la contratación del sector público; y f) Cualquier otra función que le corresponda de acuerdo con la normativa de aplicación.

En cuanto a su organización y composición (art. 3 y ss. del Decreto 93/2005): La Comisión Consultiva de Contratación consta de un Pleno, una Comisión Permanente, la Presidencia y la Secretaría General. La representación en Pleno de los organismos autónomos y de las entidades vinculadas, dependientes o de titularidad de la Junta de Andalucía, se efectuará en función del volumen de contratación de los mismos. Resaltar en este sentido que, de entre sus miembros, un número máximo de cuatro vocales serán nombrados por el Presidente en representación de las agencias y de las demás entidades públicas y privadas vinculadas, dependientes o de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía, en función del volumen de contratación administrativa de los mismos. Los informes que emita la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa no tendrán carácter vinculante, salvo que una disposición expresamente lo prevea.

6.3. El Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico y el Consejo Audiovisual de Comunicación

El artículo 96 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, define al Consejo Andaluz de Patrimonio como *«el máximo órgano consultivo de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de patrimonio histórico»*, en el que *«estarán representadas las Consejerías competentes en materia de administración local, economía y hacienda, ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente, turismo, educación, innovación y ciencia; las entidades locales y otras instituciones y entidades cuyas competencias o actividades guarden mayor relación con la protección del Patrimonio Histórico. También formarán parte del Consejo las personas que presiden las Comisiones Andaluzas de Bienes Culturales»*. Este Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico estará presidido por la persona titular de la Consejería competente en la materia, siendo su composición y funcionamiento objeto de regulación reglamentaria.

Tal y como establece el artículo 97 de la Ley 14/2007, el Consejo Andaluz del Patrimonio histórico ejercerá las funciones de asesoramiento, informe y coordinación, y será oído en las siguientes ocasiones: a) Aprobación de planes y programas que afecten a todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de patrimonio histórico; b) Delegación de competencias del Patrimonio Histórico a las entidades locales; c) Creación de órganos de gestión locales de Patrimonio Histórico en los que participe la Consejería competente en materia de patrimonio histórico; d) Siempre que sea requerido con este fin por la persona titular de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico; e) Aquellas otras que se establezcan reglamentariamente.

Por su parte, el Consejo Audiovisual de Comunicación de Andalucía se regula por la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía. Este Consejo se crea como autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de los medios audiovisuales en Andalucía, y por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad, de acuerdo con los principios de actuación y funciones que establece la Ley 1/2004⁷⁶.

El Consejo Audiovisual de Andalucía ejerce sus funciones en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual, de radiodifusión sonora, televisión y cualquier otro sistema de transmisión de sonido o imagen independientemente de su forma de emisión o tecnología empleada, tanto los gestionados directamente por la Administración de la Junta de Andalucía como los gestionados en virtud de cualquier título habilitante otorgado por la misma, actuando así en un ámbito cada vez de mayor repercusión e importancia al vivir hoy en día, como es conocido por todos, en la «*sociedad de la comunicación*».

El Consejo Audiovisual de Andalucía se configura como una entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones, teniendo reconocidas como competencias (art. 4 de la Ley 1/2004), entre otras, las siguientes: a) Asesorar al Parlamento de Andalucía, al Consejo de Gobierno y a las Corporaciones Locales de Andalucía, en los términos que regule su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento, en materias relacionadas con la ordenación y la regulación del sistema audiovisual, así como elaborar los informes y dictámenes oportunos en materia de su competencia, tanto por iniciativa propia como a petición de las entidades demandadas; b) Informar preceptivamente sobre los proyectos de ley y proyectos de reglamento relacionados con dichas materias; c) Informar preceptivamente y con carácter previo a los efectos de garantizar

76 Cabe destacar que, en base a lo establecido en su regulación, la actuación de este órgano en el desarrollo de sus funciones debe inspirarse en principios tan importantes como el principio de libertad de expresión, derecho al honor e intimidad, información veraz, difusión y comunicación, de igualdad y no discriminación, y en la compatibilidad de dichos principios con los de pluralismo, objetividad, y libre concurrencia en el sector audiovisual. Al mismo tiempo impulsará los valores de tolerancia, igualdad, solidaridad y respeto a la dignidad humana, velando por que la actividad de los operadores del sector contribuya a reforzar la identidad del pueblo andaluz, su diversidad cultural y su cohesión social, económica y territorial.

el pluralismo y la libre concurrencia en el sector y prevenir situaciones de pliegos de condiciones relativas a los procedimientos de adjudicación de concesiones en materia audiovisual. A los mismos efectos, deberá informar preceptivamente de las propuestas presentadas en los concursos de otorgamiento de concesiones para la gestión de emisoras de radiodifusión sonora y de televisión, en lo que se refiere a la composición accionarial de los licitadores, a fin de garantizar el pluralismo y la libre competencia en el sector, para prevenir situaciones de concentración de medios y abuso de posición dominante. Por último, deberá también informar, con carácter previo, sobre las propuestas de resolución en los procedimientos de renovación, revocación, autorización de cambio de accionariado y transferencia de titularidad de concesiones en materia audiovisual.

VII. CONCLUSIONES

La función consultiva en España goza de gran tradición jurídica, circunstancia ésta que le ha hecho valedora de un reconocimiento constitucional expreso a favor del Consejo de Estado en el artículo 107 de la CE, al erigirlo en *«supremo órgano consultivo del Gobierno»*.

Con el desarrollo del modelo autonómico las Comunidades Autónomas se han visto favorecidas en sus necesidades de autogobierno, también mediante la creación de órganos consultivos autonómicos. Ésto supuso en un primer momento, la implantación de dos modelos de Administración consultiva: por un lado, aquéllos que tenían estatutariamente reconocida la posibilidad de crear un órgano consultivo, y por otro, aquéllos que procedieron a la configuración de sus instituciones consultivas a partir de los artículos 148.1.1 y 149.1.18 CE, los cuáles les reconocían competencias para crear sus propios órganos de autogobierno. Sin embargo, no fue hasta la histórica STC 204/1992 cuando la Administración consultiva autonómica vio reforzada su presencia en un pronunciamiento que supuso la ratificación (¿o deberíamos decir rectificación?) de la potestad de las Comunidades Autónomas para crear sus propios órganos consultivos.

En el ejercicio de la función consultiva autonómica se ha producido un fenómeno perceptible, al cual la doctrina se ha referido como *«mimetismo institucional»*. Mediante el mismo, se hace referencia al anclaje institucional por el que se reconoce que los órganos consultivos autonómicos han sido configurados a imagen y semejanza del propio Consejo de Estado. En este sentido, las reformas estatutarias han introducido nuevas variables, dinamizando el ejercicio de la función consultiva a escala autonómica, actualizando su ámbito material y otorgándole mayor visibilidad y funcionalidad a dichas instituciones. Este proceso de reformulación política supone cerrar definitivamente la fase de consolidación de la función consultiva tras la proliferación de sus instituciones, y actúa como una manifestación más de la autonomía política e institucional de que dispone la Administración autonómica, a través del desarrollo del pluralismo territorial consagrado en la Constitución española.

En Andalucía, la creación del Consejo Consultivo estuvo precedida de enorme complejidad jurídica debido, principalmente, al hecho de que el entonces vigente artículo 44 del Estatuto de Autonomía reconocía explícitamente competencias consultivas al Consejo de Estado, dificultando la creación de un órgano consultivo a escala autonómica. Finalmente, la situación fue reconducida mediante la creación del Consejo Consultivo de Andalucía a través de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, modificada por la Ley 4/2005, de 8 de abril, y su posterior reconocimiento estatutario en el artículo 129 del actual Estatuto de Autonomía de Andalucía.

La diferente regulación desarrollada en cada Comunidad Autónoma en este periodo ha provocado, sin embargo, diferencias en la configuración de los diferentes modelos consultivos, los cuales han adquirido su propia carta de naturaleza. Ello ha supuesto un estímulo que ha introducido, a la par, transformaciones positivas y elementos disonantes con nuestro esquema constitucional, como las propuestas realizadas por el Estatuto de Autonomía de Cataluña a través de la configuración del Consejo de Garantías Estatutarias. Así, mientras se ha declarado expresamente la constitucionalidad de los apartados 1) y 2) del art. 76 por considerarlos inocuos al ordenamiento jurídico, se ha negado expresamente la constitucionalidad del apartado 4) de dicho precepto, que amparaba la emisión de un dictamen vinculante para aquellos proyectos de ley y proposiciones de ley que desarrollaran o afectaran a derechos reconocidos por el Estatuto. Ello plantea nuevos interrogantes e introduce nuevas hipótesis y consecuencias dentro del ámbito de la función consultiva, ante la necesidad de adaptar la funcionalidad de estas instituciones, en lo que ha supuesto un freno a un modelo que habría introducido importantes novedades en esquema jurídico-administrativo de nuestro ordenamiento jurídico.

La postulación del Consejo Consultivo como superior órgano de asesoramiento de la Administración autonómica andaluza le ha llevado a emitir dictámenes y a crear un cuerpo doctrinal en materias importantes para la Comunidad Autónoma. Su labor supone un refuerzo de la actividad de los poderes públicos en la búsqueda por ajustar sus decisiones a principios coherentes con el principio de legalidad y el Estado de Derecho, y como un cauce para integrar y garantizar los derechos individuales de los ciudadanos, dentro de la actividad de los poderes públicos. Dotado de autonomía orgánica y funcional, el Consejo Consultivo de Andalucía vela por los intereses generales, sirviendo como superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno de la Comunidad, en aras de proteger los principios de legalidad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de constitucionalidad (representado en su vertiente autonómica por el principio de estatutoriedad); para desarrollar su actividad de asesoramiento y control, se ampara en una serie de garantías institucionales que pretenden asegurar su independencia y equidistancia institucional.

Frente a estas potencialidades, el Consejo Consultivo hace frente a límites y limitaciones, en cuanto los primeros le vienen impuestos externamente mientras que los segundos se refieren a dificultades específicas derivadas de su regulación. Como anécdota, sorprende por ejemplo comprobar el escaso reconocimiento que todavía se hace de esta institución en el ámbito normativo-administrativo autonómico (por ejemplo, tan sólo se le dedica una mínima referencia en los arts. 41.1, 44 y 88.2 b), de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía 9/2007, de 22 de octubre, al realizar éste último una clasificación de los distintos tipos de Administración existentes en Andalucía).

En cuanto a su autonomía orgánica, preocupa la deriva de su implantación real, al colisionar con la resistencia inercial de la Administración, que en ocasiones tiende a verlo como un órgano más, a veces como un «organismo autónomo», lo que es manifiestamente erróneo, e incluso, en el caso del Consejo Consultivo, por su ubicación, existe la posibilidad de incurrir en actitudes contrarias a su independencia. En general, cualquier actuación (contratación, selección de personal, etc.), es sometida a fiscalización de los servicios centrales de la Administración, lo que indica que, no se ha adquirido conciencia plena de su autonomía orgánica y ello puede llegar a mermar el funcionamiento del Consejo Consultivo.

A nivel competencial, se alude a la «inferencia natural» de competencias que le han sido atribuidas a los órganos consultivos autonómicos, lo cual ha provocado un desajuste en el que el propio Consejo Consultivo ha tenido que realizar una interpretación extensiva de sus funciones para adaptarse a sus propias necesidades; ello indica una falta de iniciativa por parte del legislador autonómico a este respecto, incapaz de mejorar el escenario jurídico en el que actúa este órgano y aclarar sus competencias. Se advierte así una amplia variedad de cuestiones que necesitan una regulación más precisa, entre las que cabe destacar: 1) La necesidad de ampliar el ámbito de competencias en cuestiones que resultan fundamentales para la Comunidad y donde la intervención del Consejo Consultivo resulta insuficiente: expropiación forzosa, gestión y explotación del dominio público, el otorgamiento de grandes concesiones demaniales o servicios públicos, las grandes decisiones medioambientales que afectan a la protección de espacios naturales y especies protegidas, el ejercicio de la potestad sancionadora, las actuaciones en materia de urbanismo y ordenación del territorio, etc.; 2) La conveniencia de mejorar la falta de intervención en dichas cuestiones, que afecta directamente a las garantías individuales de los ciudadanos y que, en consecuencia, genera inseguridad jurídica; 3) La limitación que supone tener que ceñirse a asuntos de estricta legalidad sin entrar a valorar cuestiones de oportunidad y conveniencia como sí sucede en otros órganos colectivos; 4) Las consecuencias que conlleva la emisión de sus dictámenes por la escasa vinculación jurídica que producen y la ausencia de responsabilidad política cuando éstos se desoyen sin motivarse suficientemente; 5) La indeterminación a la que se enfrenta este órgano para controlar los supuestos de intervención en materia de potestad reglamentaria y la relación entre carga de trabajo y medios disponibles.

En cuanto a su composición, se trata de analizar cuestiones como el *estatus* o el régimen de incompatibilidades al que se someten sus miembros, así como las formas de designación para garantizar la independencia de los mismos, teniendo en cuenta la proliferación de órganos *staff on line* dentro del esquema de gobierno autonómico, imitando así la tendencia que se venía produciendo a nivel estatal. Por último, se hace referencia, sucintamente, a otros órganos consultivos de Andalucía, entre los cuales, destacan por su importancia, el Consejo Económico y Social y la Comisión Consultiva de Contratación Pública.

Todo ello incide en la configuración de una estructura consultiva andaluza dotada de órganos e instituciones propias que focalizan su actividad en el asesoramiento y control de la actividad gubernativa y ejecutiva de la Administración. Debido a la necesidad de afianzar una posición institucional firme, una vez sobradamente consolidados estos órganos, deben hacer

frente a retos y límites de su funcionamiento. Sin embargo, se puede afirmar que el Consejo Consultivo de Andalucía ha actuado hasta la fecha en términos satisfactorios, haciendo cumplir los estándares de protección en favor de los ciudadanos y garantizando el respeto a nuestro Estado de Derecho mediante la defensa de los intereses generales frente a la Administración; en definitiva, guiando y sirviendo, a través de sus dictámenes, al compromiso institucional que aparece reflejado en su escudo: «Consejo Consultivo, Custodia Legis».

8. ÍNDICE DE BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- AROZAMENA SIERRA, J.: «La función consultiva del Consejo de Estado». *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 226 Abril-Junio, 1991.
- CANO BUESO, J.: «Consolidación de los consejos consultivos en España y su papel como garantes de la autonomía». *Revista catalana de dret públic*, núm. 39, 2009.
- CORDERO TORRES, J. M^a: *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944.
- DE LA QUADRA SALCEDO, T.: «El Consejo de Estado en un Estado social y democrático de Derecho», en *Gobierno y Administración de la Constitución*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- EMBID IRUJO, A.: «Los principios jurídicos necesarios en la organización de los Consejos Consultivos autonómicos» *Revista Documentación Administrativa*, núm. 244-245 enero-agosto 1996.
- FONT i LLOVET, T.: «Función consultiva y Estado Autonómico». *Revista de Administración Pública*, núm. 138, Septiembre- Diciembre 1995.
- «Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local», en SOSA WAGNER, F.: *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo. Tomo I*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- GAMERO CASADO, E.: «Otras instituciones de gobierno», en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Thomson Civitas, Pamplona, 2008.
- GALERA VICTORIA, A.: *Constitución, Función Consultiva y Estado Autonómico*. Civitas, Pamplona, 2007.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *Función consultiva y procedimiento (régimen de los dictámenes del Consejo de Estado)*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Aspectos de la Administración consultiva». *Revista de Administración Pública*, núm. 24, Septiembre-Diciembre 1957.

- GÓMEZ GORDILLO, R.: «El Consejo Económico y Social de Andalucía». *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 54, 2000.
- GRANADO HIJELMO, I.: «Altos Organismos Consultivos y control previo de constitucionalidad». *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*, Consejo Consultivo de Andalucía, Junta de Andalucía, Granada, 1998.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.: «Las Competencias del Consejo de Estado y los criterios de inferencia de competencias necesarios de los Consejos Consultivos Autonómicos». *Revista Documentación Administrativa*, núm. 244-244, enero-agosto 1996.
- LÓPEZ MENUDO, F.: «El Consejo Consultivo y el Sistema Jurídico de Andalucía». *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 45, enero-marzo 2002.
- «Evolución de la competencia objetiva de los Órganos Consultivos». *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*. Consejo Consultivo de Andalucía, Junta de Andalucía, Granada, 1998.
- MENENDEZ GARCÍA, P. y GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *La Administración Consultiva en Base de datos de lustel, Base del Conocimiento, Derecho administrativo II: Organización administrativa*.
- PÉREZ VERA, E.: «El Consejo Consultivo de Andalucía». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 1/2003, Sevilla, 2003.
- ROCA ROCA, E.: «Los Consejos Consultivos en las Comunidades Autónomas». *XIX Jornadas de Estudio, Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*. Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Civitas, Madrid, 1998.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A.J.: *Consejo de Estado, función consultiva y reforma constitucional*. Ed. Reus, Madrid, 2007.
- SEGOVIA DE LA CONCEPCIÓN, B.: «El Consejo Consultivo de Andalucía y sus competencias en relación con las Entidades Locales». *XIX Jornadas de Estudio: Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones Estatal y Autonómica*. Dirección del servicio jurídico del Estado. Civitas, Madrid, 1998.
- TRUJILLO, G.: «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado». *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 226, Abril-Junio 1991.
- VÉLEZ TORO J.A.: «Comentarios a la Ley del Consejo Económico y Social de Andalucía». *Actualidad administrativa*, núm. 8, 1999.