

INFORMES¹

La reforma del Consejo Consultivo de Andalucía²

I. El Consejo Consultivo de Andalucía, creado por la Ley 8/1993, de 19 de octubre (BOJA 118, de 30 de octubre) ha experimentado sucesivas reformas en virtud de las Leyes 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, y 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas. Muy pronto, sin embargo, verá la luz una nueva Ley reguladora del mismo, como consecuencia de la Proposición de Ley Reguladora del Consejo Consultivo de Andalucía (7-04/PPL-000005) que con fecha 9 de diciembre de 2004, los Grupos Políticos Socialista, Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Andalucista han presentado a la Mesa del Parlamento de Andalucía. Habida cuenta la posición que ocupa el Consejo en la organización institucional de la Comunidad Autónoma, parece conveniente dedicar las páginas que siguen a dar noticia de este texto, aun cuando no forme parte todavía del Ordenamiento Jurídico de Andalucía^{2bis}.

II. La Proposición de Ley sigue muy de cerca la Ley 8/1993, de 19 de octubre, de Creación del Consejo Consultivo de Andalucía, a la que pretende sustituir: el orden de los preceptos es el mismo, así como el tenor literal de muchos de ellos. Muy bien, pues, hubiera podido llevarse a cabo la reforma en curso mediante la modificación de la Ley, sin elaborar un texto completo alternativo. No obstante, es de agradecer la vía elegida, que resulta más cómoda y satisface mejor, a nuestro juicio, el principio de seguridad jurídica³.

¹ Sección redactada bajo la dirección de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

² Realizado por María del Carmen Núñez Lozano.

^{2bis} En fase de corrección de pruebas, ha sido publicada la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía (BOJA núm. 74, de 18 de abril).

³ El paralelismo entre la Proposición de Ley y la Ley es tal que el artículo 25 del texto en elaboración, al regular el plazo para la evacuación de las consultas, se remite al artículo 16, en vez de al 17, siendo así que es éste último el que recoge los asuntos en los que será consultado precepti-

Las novedades principales que introduce la Proposición de Ley se refieren a la composición del Consejo y al ámbito de sus funciones. También deben destacarse algunas adiciones y supresiones que afectan a los Letrados del Consejo y a su otro personal, así como modificaciones de detalle, de menor envergadura, que solamente inciden en cuestiones muy puntuales. Como es natural, dedicaremos mayor atención a lo concerniente a las funciones y a su composición.

III. Las nuevas previsiones de la Proposición de Ley en cuanto a las funciones afectan tanto a las instancias a las que debe asesorar el Consejo como a los asuntos sobre los que debe dictaminar.

Así, a diferencia del aún vigente artículo 1, que sólo menciona al Consejo de Gobierno y a la Administración de la Comunidad Autónoma, el nuevo artículo 1 caracteriza al Consejo como supremo órgano de asesoramiento de “las Entidades Locales y de los Organismos y Entes de Derecho Público de ellas dependientes”. Y añade que “[t]ambién lo es de las Universidades Públicas andaluzas y 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”⁴.

En cuanto a los asuntos sobre los que debe informar, se introduce la mención expresa de los siguientes⁵: a) Proyectos de Estatutos de las Universidades andaluzas y sus reformas; b) Revocación de actos de naturaleza tributaria cuando la deuda supere los 30.000 euros y conflictos en aplicación de la norma tributaria; c) Pliegos de cláusulas administrativas generales; d) Modificación de figuras de planeamiento que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques o jardines⁶, dotaciones o equipamientos previstos en un plan, así como los supuestos de suspensión de instrumentos de planeamiento que competen al Consejo de Gobierno; e) Creación

vamente el Consejo; la razón que explica la errata es la de que el artículo 16 sí es el precepto que en la Ley vigente regula la materia.

⁴ El nuevo precepto también añade, junto a la mención de la Administración de la Comunidad Autónoma, el inciso “incluidos los Organismos y Entes sujetos a Derecho Público de la Junta de Andalucía”.

⁵ Aunque algunos no suponen en sí mismos una novedad de la Proposición de Ley, como después se explicará.

⁶ Se mencionan expresamente los parques y jardines y se omiten las zonas verdes, para hacer coincidir la redacción con la de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

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; f) Expedientes tramitados por instituciones, entidades, organismos, Universidades y empresas en que, por precepto expreso de una Ley, deba pedirse dictamen al Consejo Consultivo; g) Conflictos en defensa de la autonomía local; h) Transacciones de las Entidades locales que superen el cinco por ciento de los recursos ordinarios de su Presupuesto.

Por el contrario, disminuyen las consultas en materia de responsabilidad, puesto que se amplía la cuantía de las reclamaciones de responsabilidad, que pasa de 6.000 a 60.000 euros^{6bis}.

Las ampliaciones son fruto de la experiencia acumulada en los más de diez años ya de funcionamiento del Consejo, en los que, como expresa la Exposición de Motivos de la Proposición, “el Consejo Consultivo ha ido progresivamente erigiéndose en el superior órgano consultivo del conjunto de las Administraciones Públicas radicadas en la Comunidad Autónoma, muy principalmente de las Corporaciones Locales respecto de las que ha representado un indudable auxilio”. También son consecuencia del necesario ajuste con otras Leyes del Ordenamiento Jurídico, como es el caso de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuyo artículo 75 ter, apartado tercero, prevé la petición de dictamen al órgano consultivo de la Comunidad Autónoma con carácter previo a la formalización de un conflicto en defensa de la autonomía local; otros ejemplos, ahora de nuestro Derecho autonómico, son la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía [cuyos artículos 36.2.c) 2ª y 35.2 reproduce el artículo 17.10.e) de la Proposición de Ley] o la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, cuyo artículo 73.2 recoge el artículo 17.13 de la Proposición. Y en algún caso, la novedad de la Proposición de Ley consiste en recoger lo ya manifestado por el propio Consejo en cuanto al alcance de su competencia⁷. En términos generales, no son sino expresión en el Ordenamiento Jurídico del “reforzamiento de su posición institucional”, como señala la Exposición de Motivos del texto en tramitación.

^{6bis} Más de 15.000 euros tratándose de Administraciones no pertenecientes a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículo 17.14 de la Ley).

⁷ Así, la letra f) del artículo 17.10 de la Proposición recoge los términos de la Resolución de 8 de enero de 2001, por la que se dispone la publicación de la relación, aprobada por el Pleno, de las disposiciones que preceptúan la audiencia del Consejo Consultivo.

IV. Otras novedades importantes son las que afectan a su composición y régimen de sus miembros. La Proposición de Ley introduce la categoría de los Consejeros Permanentes y distingue entre Consejeros Electivos con carácter exclusivo y a tiempo completo, por una parte y, por otra, Consejeros Electivos sin exclusividad.

Los Consejeros Permanentes, sin límite^{7bis} de tiempo, son quienes hayan desempeñado el cargo de Presidente de la Junta de Andalucía. Su nombramiento se efectúa por Decreto del Consejo de Gobierno, previa aceptación del interesado. El nombramiento es incompatible con la condición de alto cargo, con la de miembro electo de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y con la de miembro de Corporaciones Locales. Tampoco puede ser funcionario público en activo o personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía, salvo que lo sea en el ejercicio de sus funciones docentes e investigadoras.

La figura está inspirada en la estatal de los Consejeros natos de Estado con carácter vitalicio, previstos en el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, tras su modificación por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre. En el Derecho estatal se ha justificado la incorporación al Consejo de Estado de los ex Presidentes del Gobierno por “[e]l caudal de experiencia política y el conocimiento directo de la realidad del Estado atesorados” por ellos, que “constituyen un valiosísimo patrimonio que acrecentará el análisis atento y la reflexión prudente de la institución, lo que redundará sin duda en beneficio de la Administración y de los ciudadanos a los que esta sirve” (Exposición de Motivos); la Proposición de Ley andaluza añade que así “se reconoce al máximo nivel institucional los servicios prestados a la Comunidad Autónoma” (Exposición de Motivos).

La incorporación de los Consejeros Permanentes trae consigo otras modificaciones necesarias, como la del precepto que regula las causas de cese, puesto que todas, salvo la de expiración del plazo de su nombramiento, como es lógico, les son aplicables⁸.

^{7bis} Hasta que cumplan 75 años de edad dice ahora el artículo 6 de la Ley 4/2005.

⁸ Cabe citar también el último apartado del artículo 14, sobre el régimen de incompatibilidades, que suprime la referencia exclusiva a los Consejeros natos, para así comprender también a los permanentes, y añade que tal régimen será el que les corresponda por razón de su actividad (en la regulación actual se indica sólo el que les corresponda por razón de sus cargos, ya que se refiere únicamente, como se acaba de señalar, a los natos).

Los Consejeros electivos son doce en la Proposición de Ley⁹: seis con dedicación exclusiva y a tiempo completo, que quedan sometidos al régimen de la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Junta de Andalucía, y seis que desempeñarán sus funciones sin exclusividad. Todos ellos han de ser profesionales que se hayan distinguido en el campo del Derecho y en el que tengan una experiencia superior a diez años. Ha de notarse que el texto aún vigente se refiere a “profesionales y científicos que se hayan distinguido en el campo del Derecho”, de modo que la Proposición añade el requisito temporal y omite a los científicos, lo que a nuestro juicio no tiene mayores consecuencias, puesto que éstos son igualmente profesionales.

Otra novedad consiste en el período para el que se efectúa el nombramiento (cinco años frente a cuatro) y el establecimiento de un límite para la reelección, pues sólo procederá una vez.

Por otra parte, se suprime la precisión de que el cargo de Consejero electivo es incompatible con la condición de funcionario o personal laboral en activo al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma, salvo el desempeño de funciones docentes. Ello puede deberse a la nueva diferenciación entre los que lo son con exclusividad –que expresamente se someten a la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Junta de Andalucía– y los que no tienen tal incompatibilidad, de modo que se les presume otra actividad profesional; para éstos sólo se establece la incompatibilidad con el desempeño de cargos públicos de representación popular, que rige también para los de tiempo completo.

V. El resto de novedades son las que se relacionan a continuación.

Explicitación del criterio de la paridad, introducido por el artículo 140 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas¹⁰. En consecuencia, en la composición del Consejo ambos sexos deben estar representados en, al menos, un cuarenta por cien de los miembros en cada caso designados, con exclusión de los que lo fueran en función del cargo específico que desempeñen o hubieren desempeñado (artículo 5).

⁹ En la Ley vigente son entre ocho y doce.

¹⁰ Tomado, a su vez, de la Unión Europea (Decisión de la Comisión de 19 de junio de 2000, relativa al equilibrio entre hombres y mujeres en los comités y los grupos de expertos creados por la Comisión).

Se suprime el tratamiento de Excelencia que aún le otorga al Presidente del Consejo el vigente artículo 6 de la Ley.

De modo expreso, se contempla la aplicación de las causas de cese a), b), e), f) y g) del artículo 10 a los Consejeros natos.

Se amplía a cinco años el plazo de ratificación o renovación de los Consejeros natos que han de ser designados.

Se señala que las retribuciones del Presidente, los Consejeros electivos a tiempo completo y el Secretario General serán las que se fijen anualmente en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Se ajustan algunas cuantías de los asuntos sobre los que se ha de consultar al Consejo, para redondear las cifras.

Se mencionan expresamente las consultas sobre creación y supresión de municipios o alteración de términos municipales, constitución y disolución de Entidades Locales Autónomas y creación de Áreas Metropolitanas.

Se remodela la Comisión Permanente, que pasa a estar constituida por el Presidente y los seis Consejeros electivos con dedicación a tiempo completo. Se prevé la actuación en Secciones, también formadas por esta clase de Consejeros electivos, en el número que se designe por la Presidencia.

Se omite la mención del Consejero de Gobernación como conducto para la petición de dictamen por parte del Presidente de la Entidad Local.

Se aclara que el Presidente designará las Ponencia, interpretará el reglamento y ordenará los debates.

No se menciona en qué régimen se desempeñan los puestos de trabajo de Letrados. En la Ley aún vigente se señala que los designados como Letrados desempeñan su función en comisión de servicio, con reserva del puesto de trabajo de origen.

Se habilita expresamente al Reglamento Orgánico del Consejo para que, tomando como referencia el marco previsto en la Ley Reguladora de la Función Pública de Andalucía, establezca el sistema de méritos para la provisión de puestos de trabajo de su personal administrativo, la composición de las Comisiones que hayan de baremarlos y las especialidades que resulten nece-

sarías en el procedimiento, a fin de garantizar, según se señala, la mayor adecuación y especialización posible de los seleccionados para el desempeño de las funciones que deban realizar al servicio del Consejo.

VI. Para terminar, debemos manifestar el juicio positivo que en términos generales merece la reforma de la Ley.

Por una parte, nos parece un acierto la incorporación de los ex Presidentes de la Junta de Andalucía al Consejo, más por la razón de aprovechar sus conocimientos y experiencias que por la de reconocer los servicios prestados, para lo que existen otros cauces.

También merece elogios la distinción entre Consejeros electivos a tiempo completo y Consejeros electivos sin dedicación exclusiva. La existencia de las dos categorías permite una mayor flexibilidad en orden a los nombramientos y aceptación de los mismos, garantiza una mayor dedicación en unos casos y no excluye del Consejo a personas valiosas que deseen simultanear su pertenencia al mismo con la profesión jurídica que les ha hecho merecedores de la distinción de su designación. Se echa en falta, sin embargo, alguna precisión sobre la situación en que quedan los Consejeros a tiempo completo en sus puestos de trabajo de origen.

La ampliación de cometidos resulta igualmente elogiable. Cabe destacar en especial la inclusión de las Universidades, de evidente importancia, siquiera sea por las dimensiones de algunas como Administraciones Públicas; la intervención del Consejo Consultivo respecto de ellas resulta respetuosa con su autonomía y a la par supone una garantía más de su sometimiento a la Ley y al Derecho.

Desde la perspectiva contraria, la de la exclusión de asuntos, debe mencionarse la elevación de las cuantías de las reclamaciones en materia de responsabilidad, que también es acreedora de un juicio positivo por lo que tiene de racionalización de las tareas del Consejo, máxime habida cuenta el cuerpo doctrinal que en estos años han generado las consultas sobre la materia.

Por último, no queda sino expresar alguna duda sobre el mantenimiento del plazo de treinta días para evacuar las consultas. Aunque es posible que la nueva composición del Consejo, con miembros dedicados al mismo con carácter exclusivo, pueda coadyuvar a su cumplimiento, lo cierto es que parece un plazo breve que acaso hubiera podido matizarse en función del objeto de la consulta.